



Minister Rodziny i Polityki Społecznej

DUS-II.059.17.2023.CG

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Beniamina Godylę podczas 56. posiedzenia Senatu w dniu 12 stycznia 2023 r., w sprawie zbiegu praw do emerytury z systemu powszechnego i emerytury mundurowej (wyplacanej przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), przekazane w piśmie znak: BPS/043-56-2033/23, skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie należy podkreślić, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych jest systemem autonomicznym w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych. Wynika to ze szczególnego tytułu uprawnienia, jakim jest służba, a nie praca, oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w ponoszeniu kosztów tych świadczeń. Obowiązujący stan prawny uwzględnia jednakże sytuację osób, które przed wstąpieniem do zawodowej służby lub po przejściu na emeryturę mundurową wykonywały pracę w sferze „cywilnej”, z tytułu której były objęte powszechnym ubezpieczeniem społecznym (ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym).

Z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*¹ wynika, że osoba uprawniona do emerytury mundurowej może mieć, z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym, przyznaną drugą emeryturę na podstawie ww. ustawy, jeżeli spełnia wymagane warunki bez uwzględnienia okresów zawodowej służby. Zgodnie z art. 5 ust. 2a *ustawy emerytalnej*, przy ustalaniu uprawnień do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej „FUS”) i obliczaniu jej wysokości nie uwzględnia się okresów zawodowej służby, jeżeli wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury „mundurowej”. Trzeba zaznaczyć, iż powyższy przepis jest konsekwencją regulacji zawartych w systemie zaopatrzenia emerytalnego², które wykluczają możliwość uznania za okresy składkowe, w rozumieniu *ustawy emerytalnej*, okresów służby funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy nabyli prawo do emerytury mundurowej.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm., dalej powoływanej jako „ustawa emerytalna”.

² Art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2528), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych”, oraz art. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1626, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”.

W wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed dniem 2 stycznia 1999 r.³, mogą być natomiast uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w *ustawie emerytalnej*. Okresy składkowe (poprzedzające służbę w wymiarze 3 lat⁴) są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, a więc w znacznie korzystniejszym wymiarze niż w systemie ubezpieczeń społecznych. Przy czym, nie w każdym przypadku w wysokości emerytury „mundurowej” są uwzględnione wszystkie udowodnione okresy zatrudnienia (ubezpieczenia). Każdy system zabezpieczenia emerytalnego określa bowiem maksymalną wysokość świadczenia, która nie może być przekroczona, chociażby miało to oznaczać, że nie wszystkie udowodnione okresy będą uwzględnione w wymiarze świadczenia.

Maksymalny wymiar emerytury mundurowej określa art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*. Kwota emerytury mundurowej, bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie, nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru. Zatem lata pracy „w cywilu” skutkują wymiennie tylko w przypadku emerytów, którzy nie osiągnęli przyjętego przez ustawodawcę maksymalnego wymiaru emerytury mundurowej. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych*.

Kwestie związane z ewentualnym podwyższeniem maksymalnego wymiaru emerytur „funkcjonariuszy mundurowych”, należą do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej. Kształtowanie systemu zaopatrzenia emerytalnego nie leży bowiem w gestii Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Niemniej jednak należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek⁵. Przypomnieć też trzeba, że świadczenia emerytalne z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych są finansowane wyłącznie z budżetu państwa.

Zgodnie z przepisami art. 95 ust. 1 *ustawy emerytalnej*, art. 7 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy* i art. 7 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych*, emeryt „mundurowy”, pozostający w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., może pobierać tylko jedną z przysługujących mu emerytur – emeryturę „mundurową” albo emeryturę z FUS (co potwierdził niedawno Sąd Najwyższy w Uchwale składu 7 sędziów z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III UZP 7/21). Nie może mieć wypłacanych obu świadczeń, ponieważ w wymiarze przysługującej mu emerytury mundurowej mogą być uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w *ustawie emerytalnej*, mimo że nie są to okresy zawodowej służby. Pozwala to na uwzględnienie w wymiarze emerytury mundurowej (przysługującej bez względu na wiek), okresów ubezpieczenia, które uprawniają do emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych dopiero po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Z tego powodu osoba, która wstąpiła do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r. może pobierać tylko jedną z przysługujących emerytur: emeryturę mundurową (obliczoną za okresy służby oraz „cywilnej” pracy) albo emeryturę z FUS.

Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku osób, które po raz pierwszy wstąpiły do służby po dniu 1 stycznia 1999 r., ponieważ w wymiarze emerytury mundurowej przyznawanej

³ Art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych* i art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*.

⁴ Co do pozostałych okresów składkowych stosuje się przelicznik po 1,3% podstawy wymiaru za rok.

⁵ Zob. np. wyrok TK z 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 oraz z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00.

takiej osobie, co do zasady, są uwzględniane wyłącznie okresy zawodowej służby⁶. Żadne okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) nie mogą być uwzględnione przy obliczaniu kwoty tej emerytury. Emeryt mundurowy po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego może uzyskać prawo do drugiej emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego, która zostanie obliczona wyłącznie za „cywilne” okresy zatrudnienia (ubezpieczenia). W tym przypadku mogą być wypłacane obie emerytury, gdyż każdy z systemów, tzn. zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy, realizuje wyłącznie własne zobowiązania, a budżet państwa nie jest obciążony finansowaniem zwiększenia emerytury mundurowej z tytułu okresów składkowych i nieskładkowych zanim świadczeniobiorca osiągnie wiek uprawniający do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Należy również nadmienić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (a więc podstawowa regulacja odnosząca się do systemu emerytalnego) nie wymaga od ustawodawcy stworzenia jednego dla wszystkich obywateli systemu zaopatrzenia społecznego. Ustawodawca jest więc uprawniony do wprowadzenia, obok systemu powszechnego, systemów odrębnych dla określonych grup zawodowych, opartych na innych zasadach, korzystniejszych niż w systemie powszechnym, uzasadnionych np. szczególnymi warunkami pełnienia służby (art. 19 Konstytucji). W konsekwencji, jest też dopuszczalne ustalenie przez ustawodawcę warunków nabywania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych z systemów odrębnych i metody obliczania ich wysokości w inny sposób niż w systemie powszechnym, jak i określenie, czy i w jakim zakresie okres aktywności zawodowej innej niż służba (praca), z tytułu której powstaje prawo do świadczeń z systemu odrębnego, wpływa na wysokość świadczenia z systemu odrębnego. Ustawodawcy przysługuje także swoboda ustalania, czy świadczenia emerytalno-rentowe, przysługujące z korzystniejszego systemu odrębnego, mogą być kumulowane ze świadczeniami emerytalno-rentowymi z innego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym z powszechnego systemu emerytalnego.

Można przy tym wskazać, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka akceptuje uprawnienie państwa – strony Konwencji o ochronie prawa człowieka do samodzielnego kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego, w tym do wprowadzenia zasady wypłaty jednego świadczenia⁷.

⁶ Art. 15a i art. 18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 15a, art. 15d i art. 18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaznaczyć jednak należy, że wyłom od tej generalnej zasady wprowadziła niedawna (obowiązująca od dnia 10 czerwca 2022 r.) nowelizacja systemu emerytur mundurowych (zob. ustawę z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1115), lecz tylko dla tych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r., ale przed 1 października 2003 r. oraz mają co najmniej 25 lat służby. Na mocy tej nowelizacji okresy przypadające przed służbą i po służbie mogą być bowiem doliczone na wniosek funkcjonariusza lub żołnierza do wysługi emerytalnej. Funkcjonariusze i żołnierze uzyskali uprawnienie doliczania do wysługi emerytalnej mundurowej również lat pracy cywilnej w wymiarze 1,3 % za każdy rok pracy. Doliczanie będzie mogło trwać do czasu osiągnięcia pełnej emerytury, tj. 75 proc. podstawy jej wymiaru (przy czym warunkiem koniecznym jest osiągnięcie 25 lat służby). Grupa funkcjonariuszy i żołnierzy, których dotyczy to rozwiązanie, w momencie podejmowania decyzji o przejściu na emeryturę, ma zatem do wyboru dwie możliwości. Pierwsza - to doliczenie do emerytury mundurowej pracy cywilnej i tym samym pobieranie tylko emerytury mundurowej. Druga możliwość - to pozostanie na dotychczasowych zasadach wyliczania emerytury, czyli niedoliczanie do emerytury mundurowej pracy cywilnej i zachowanie prawa do dwóch emerytur, tj. emerytury mundurowej i emerytury z systemu powszechnego (za pracę cywilną - po spełnieniu warunków wieku 60/65 lat).

⁷ Zob. w tej kwestii uzasadnienie ww. uchwały SN z dnia 15 grudnia 2021 r., gdzie przywołano decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 grudnia 2018 r. nr 39247/12 (LEX nr 2626955) i nr 41178/12 (LEX nr 2627060).

Mając powyższe na uwadze, w przekonaniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nadal istnieją przesłanki do utrzymania obowiązku odprowadzania składek emerytalnych od przychodów emerytów mundurowych (z tytułu wykonywania pracy).

Za takim stanowiskiem w tej kwestii przemawia ponadto publicznoprawny (a nie prywatnoprawny) charakter składki na ubezpieczenie emerytalne, potwierdzony zarówno orzecznictwem Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt K 1/14), Trybunał zaakceptował i przytoczył m. in. wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt II UK 12/08)⁸, dotyczący charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne. Podkreślono w nim mianowicie, że „system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Inaczej rzecz ujmując, środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne”.

Podsumowując, w opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, obowiązujące regulacje zawarte w art. 95 ustawy emerytalnej należy uznać za prawidłowe. Nie istnieją zatem uzasadnione powody, aby dokonywać ich zmiany w kierunku umożliwienia pobierania przez żołnierzy zawodowych Wojska Polskiego oraz funkcjonariuszy służb mundurowych (powołanych do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r.) dwóch świadczeń: emerytury mundurowej i emerytury z powszechnego systemu emerytalnego (emerytury z FUS).

Z wyrazami szacunku
z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Do wiadomości:

⁸ OSNP nr 21-22/2009, poz. 291.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Dot. BMP.0724.3.1.2023.MMi



WYGENEROWANO: 2023-02-24
11:06:30+01:00

WeryfikacjaPodpisu.pl - Usługa zaufania

Elektroniczne Poświadczenie Weryfikacji (EPW)

2780bcd899d78f2529c6857521f3b6a1ff4b041ecbbdbb23746af35d33014888

identyfikator weryfikacji

ODPOWIEŹ NA OŚWIDCZENIE.DOCX.XADES

md5: df558cc4cf08747cf0a9f14fbe1cf2fa

ODPOWIEŹ NA OŚWIDCZENIE.DOCX

md5: eaa14e0883b2dc36c664f68d43acd539

Nazwy uploadowanych plików

1.

Integralność:	Zachowana - podpisane dane nie zostały zmodyfikowane od czasu ich elektronicznego uwierzytelnienia
Podpisujący:	Stanisław Szwed
Rodzaj uwierzytelnienia:	Kwalifikowany podpis elektroniczny
Deklarowany czas złożenia podpisu:	2023-02-22 14:39:27+01:00

2023-02-24 11:06:27+01:00

czas weryfikacji

MADKOM SA (KRS: 0000394954)

Dostawca usług zaufania (art. 3, pkt 19 eIDAS)

Niniejsze poświadczenie w oryginale ma postać elektroniczną. Autentyczność poświadczenia sprawdzisz, podając unikalny identyfikator weryfikacji na <https://WeryfikacjaPodpisu.pl>.