

Marian Stanisław GREŃDA

dnia 22 stycznia 2024 r.

KPRM



RPU/8489/2024 P
Data: 2024-01-29

PETYCJA

W SPRAWIE ZMIANY PRZEPISÓW O ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM ŻOŁNIERZY,
ZAWODOWYCH WOJSKA POLSKIEGO ORAZ FUNKCJONARIUSZY POLICJI, AGENCJI
BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO, AGENCJI WYWIADU, SŁUŻBY KONTRWYWIADU
WOJSKOWEGO, SŁUŻBY WYWIADU WOJSKOWEGO, CENTRALNEGO BIURA
ANTYKORUPCYJNEGO, STRAŻY GRANICZNEJ, BIURA OCHRONY RZĄDU,
PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ I SŁUŻBY WIEZIENNEJ.

Na podstawie art. 2. 1 i 2 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w interesie publicznym dotyczącym kilkudziesięciu tysięcy żołnierzy zawodowych Wojska Polskiego oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej w stanie spoczynku – zwanych dalej „mundurowymi”, powołanymi do służby przed dniem 02 stycznia 1999 roku, składam petycję o zmianę niekorzystnych dla tej grupy emerytów przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, które wykluczają pobieranie dwóch świadczeń – „mundurowego” i z powszechnego systemu emerytalnego (ZUS) – pomimo odprowadzonych składek emerytalno-rentowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych reprezentowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz osiągnięcia wymaganego przepisami wieku emerytalnego, zaburzając logikę systemu ubezpieczeniowego,

Uzasadnienie:

Obowiązujące przepisy nakazują pracującym – po zwolnieniu ze służby – emerytom „mundurowym” opłacać składki emerytalno-rentowe do ZUS, nie dając w zamian możliwości doliczyć ich do świadczenia emerytalnego, w którym za opłaconą składkę ubezpieczony nabywa prawo do świadczenia. W tym miejscu należy zauważyć, że ZUS przyznając emeryturę byłym „mundurowym” z FUS, wstrzymuje jej wypłatę w sytuacji gdy nabyli oni prawo do pełnej emerytury (75 % ostatniego uposażenia). Powoduje to że wymienieni emeryci nie mogą w żaden sposób skorzystać z wpłaconych składek do ZUS.

Istniejący obowiązek wpłacania składek, o którym mowa powyżej, bez gwarancji jakiegokolwiek świadczeń powoduje, że mamy do czynienia z rodzajem ukrytej daniny wprowadzonej wbrew konstytucji. Ustawodawca nie wskazuje przecież, że jest to podatek czy inny rodzaj daniny publiczno-prawnej, ale że jest to składka – jeśli nie ma w zamian

prawa do świadczenia emerytalnego, to podstawa prawna nakazująca opłacać tą składkę dotknięta jest błędem. Przywołane przepisy naruszają art. 2 Konstytucji RP oraz normy prawne określone w załączniku nr 1 do Protokołu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z art. 14 przywołanej Konwencji polegające na arbitralnym naruszeniu osobistych praw majątkowych wynikających z ubezpieczeń i pracy. Jest to również, w rozumieniu przywołanych przepisów Konwencji o ORC i RW, brak poszanowania jego mienia które podlega równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia prawa do dodatkowego zabezpieczenia społecznego wynikającego z opłaconych składek, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W tym miejscu, z całą mocą należy podkreślić, że emeryt „mundurowy”, niezależnie od swej woli, nie ma prawnej możliwości skonsumowania żadnego „cywilnego” okresu pracy po zakończeniu służby.

- Spór, trwający lata, znalazł rozstrzygnięcie w Sądzie Najwyższym dwukrotnie :
- w dniu 24 stycznia 2019 r. Sąd Najwyższy, wyrok sygn. akt I UK 426/17, wyraził pogląd, że o zastosowaniu wyjątku od zasady wypłacania, określonego w art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jednego świadczenia, decyduje brak możliwości obliczenia emerytury „mundurowej” przy uwzględnieniu „cywilnego” stażu emerytalnego, a nie data przyjęcia „mundurowego” do służby, co było równoznaczne z przyznaniem, w określonych okolicznościach, prawa do drugiej emerytury z FUS.
 - Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. III UZP 7/21 stwierdza : Ubezpieczonemu, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pobiera emeryturę wojskową wynoszącą 75% podstawy jej wymiaru obliczoną bez uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych, z tytułu których jest uprawniony również do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedno z tych świadczeń - wyższe lub wybrane przez niego (art. 95 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 291 ze zm. w związku z art. 7 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 586 ze zm.), co jest równoznaczne z pozbawieniem „mundurowych” prawa do drugiego świadczenia emerytalnego z FUS.

Biorąc pod uwagę przywołane przepisy Konstytucji, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz sprzeczne stanowiska Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie, rozstrzygnięcie tej bolesnej dla nas sprawy pozostaje w kompetencji Sejmu i Senatu, które z racji prostego rozumienia sprawiedliwości, powinny odpowiedzieć na nurtujące „mundurowych” pytania : co z ich składkami ?

Czy Rzeczpospolita Polska ma zamiar je zawłaszczyć, czy oddać w formie drugiej emerytury, czy zwrócić wniesione składki płatnikom ?

W innym przypadku jest to kradzież w majestacie prawa wniesionych składek.

Istotnym w sprawie jest, że zwrot wniesionych składek lub wypłata świadczenia emerytalnego z FUS nie obciąża budżetu państwa lub ZUS – pieniądze są zgromadzone na naszych indywidualnych kontach w ZUS.

Mając powyższe na uwadze Petycję proszę uznać za uzasadnioną, jednocześnie wyrażając zgodę na ujawnienie moich danych osobowych.







Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Departament Ubezpieczeń Społecznych
DUS-II.055.16.2024.CG

Warszawa, dnia 2024-04-29 r.

Pan
Marian Grenda

Szanowny Panie,

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z Pana petycją w sprawie świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych, Departament Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ 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.

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

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 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 2024 r. poz. 242), 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 Kontrowiadu 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 2023 r. poz. 1280, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”.

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.

ustawodawcę maksymalnego wymiaru emerytury mundurowej. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych*.

W praktyce jednak, większość emerytów którzy mają ustaloną emeryturę na podstawie art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*, korzysta z możliwości doliczenia do usługi emerytalnej okresów pracy cywilnej, przez co zwiększa wysokość pobieranej przez siebie emerytury⁵. De facto z możliwości tej nie mogą skorzystać tylko byli funkcjonariusze z bardzo długim stażem służby, który pozwala na ustalenie im maksymalnej wysokości emerytury od razu po zwolnieniu ze służby.

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, Pracy i Polityki Społecznej. Niemniej jednak należy zauważyć, że zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek⁶. 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 Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, (tj. uchwale składu 7 sędziów z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III UZP 7/21⁷). Nie może mieć wypłacanych obu świadczeń, ponieważ w wymiarze przysługującej mu emerytury mundurowej mogą być uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składowe i nieskładowe 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 takiej osobie, co do zasady, są uwzględniane wyłącznie okresy zawodowej służby⁸. 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

⁵ Na co wskazał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na dezyderat numer 289 Komisji do Spraw Petycji w sprawie uprawnień emerytalnych w ramach systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz powszechnego systemu emerytalnego, znak pisma: BMP-0719-6-5/2022/LW.

⁶ Zob. np. wyrok TK z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 oraz z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00.

⁷ Podjętej po rozpoznaniu na rozprawie, zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2021 r., sygn. akt III UZP 5/21.

⁸ 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 usługi emerytalnej. Funkcjonariusze i żołnierze uzyskali uprawnienie doliczania do usługi 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% 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).

(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 świadczenia⁹.

Mając powyższe na uwadze, nadal istnieją przesłanki do utrzymania obowiązku odprowadzania składek emerytalnych od przychodów emerytów mundurowych (z tytułu wykonywania pracy), chociaż nie jest z nim związany obowiązek wypłaty świadczenia emerytalnego z systemu powszechnego.

Za takim stanowiskiem w tej kwestii przemawia ponadto publicznoprawny (a nie prywatnoprawny) charakter składki na ubezpieczenie emerytalne, potwierdzony zarówno orzecnictwem 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)¹⁰, 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”.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji w dniu 25 kwietnia br., która rozpatrywała petycję nr BKSP-144-IX-775/23, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowali podjęcie wspólnych prac nad tym zagadnieniem.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

⁹ 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).

¹⁰ OSNP nr 21-22/2009, poz. 291.

Z wyrazami szacunku
z up. Dyrektora
Zbigniew Wasiak
Naczelnik
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/