

Petycja

Stosownie do przepisu art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870) oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam niniejszą petycję i

żądam

podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany (nowelizacji) ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504, 2461), a w szczególności art. 95. Zmiana (nowelizacja) ustawy, w tym przytoczonego artykułu powinna m. in. zapewnić żołnierzom oraz wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych, bez względu na datę urodzenia (przyjęcia do służby), naliczenie i pobieranie dodatkowej emerytury za pracę świadczoną po uzyskaniu tzw. emerytury mundurowej.

Uzasadnienie

Niniejsza petycja jest ponowieniem mojej petycji z 17 maja 2023 r., która przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (pismo nr BIPL.0606.19.2023.KM) została skierowana celem rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi do:

1. Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, które nie raczyło udzielić odpowiedzi.
2. Ministerstwa Obrony Narodowej, które w odpowiedzi m. in. poinformowało, że na ten czas nie planuje prac legislacyjnych w tej materii.
3. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które stwierdziło, że rozpatrzenie przedmiotowej petycji znajduje się poza właściwością MSWiA.

Przytoczone powyżej fakty upoważniają mnie do ponownego zwrócenia się w tej sprawie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Treść petycji

Zasadniczo zdecydowana większość osób, które nabyły prawa emerytalne i rentowe otrzymuje przynależne należności z ZUS lub organów emerytalnych służb mundurowych, zgodnie z obowiązującymi w tej materii regulacjami prawnymi. Nieliczni pobierają dodatkowe należności wypracowane zagranicą.

Niestety w przypadku żołnierzy (a zapewne też funkcjonariuszy innych służb mundurowych), przytoczona na wstępie ustawa dzieli byłych i obecnych żołnierzy (funkcjonariuszy) na trzy grupy:

1. Urodzonych przed 01-01-1949, którzy są z mocy prawa poza kompetencjami ZUS. Osobom tym w przypadku pracy poza wojskiem pobierano składkę zdrowotną oraz składkę na ubezpieczenie społeczne. Ta grupa żołnierzy (funkcjonariuszy) nie może nawet liczyć na obliczenie należnej emerytury za pracę w cywilu, jeżeli nie udowodnili 20 lub 25 letniego okresu składkowego i nieskładkowego.
2. Urodzeni po 01-01-1949, którym ZUS może, na ich wniosek, naliczyć przysługującą emeryturę za okres pracy w cywilu, mający możliwość wyboru jednej emerytury (z wojska lub z cywila).
3. Przyjętych do służby wojskowej, po 01-01-1999, którym komasuje się okresy służby w wojsku i pracy w cywilu.

Powyższy podział uważam za anachroniczny nie tylko w sytuacji, gdy art. 32 Konstytucji RP stanowi „Artykuł 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”, ale też najkrócej określając, jako rodzący wiele konfliktów i problemów społecznych.

Przytoczony powyżej podział będący bezsprzecznie niesprawiedliwym jest także wyjątkowo biurokratycznym znacznie absorbującym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, organy emerytalne służb mundurowych oraz sądy, w tym dwukrotnie Sąd Najwyższy (wyrok z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I UK 426/17 oraz uchwała z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III UZP 7/21). W tym miejscu wypada zadać pytanie „W imię, czego utrzymywany jest taki podział?”.

W ubiegłym roku pojawiły się w Sejmie inicjatywy poselskie idące w kierunku zmiany istniejącego stanu rzeczy, niestety nie zawierające propozycji całościowego rozwiązania tego problemu. Problemem tym w poprzedniej kadencji zajmował się też Senat, ale pozostawił go bez rozstrzygnięcia.

Reasumując, uważam za bardzo pilną rzecz nadanie temu zagadnieniu priorytetu i potraktowania osób, które odprowadzały składki na ubezpieczenie społeczne zgodnie z należnym im szacunkiem, co może przynieść wymierne korzyści dla dobra osób zainteresowanych, a także pokazać, że władza publiczna jest zainteresowana naprawianiem prawa, chociażby w tym obszarze.

Sugerowane zmiany dają gwarancję znaczącego zmniejszenia biurokracji, ponieważ wyeliminowana zostanie bogata korespondencja osób zainteresowanych z ZUS-m, organami emerytalnymi służb mundurowych, nie mówiąc już o sprawach rozpatrywanych przez sądy.

Wyrażam zgodę na ujawnienie imienia i nazwiska.

Z poważaniem i nadzieją na przychylne potraktowanie niniejszej petycji,

Stanisław Szostakiewicz



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Eliza Wiśniewska

DUS-II.055.18.2024.CG
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Stanisław Szostakiewicz

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 petycją w sprawie równego traktowania żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie możliwości pobierania dwóch świadczeń emerytalnych tj. „mundurowego” jak i z FUS - w przypadku nabycia prawa do każdego z nich, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych (w tym 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 zarówno 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 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.

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 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 2023 r. poz. 1280, 1429 i 1834), 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*.

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 orzecznictwem 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. uchwałą 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 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

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 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-0718-6-5/2022/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.

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 (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

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).

kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego, w tym do wprowadzenia zasady wypłaty jednego świadczenia⁹.

Mając powyższe na uwadze, w przekonaniu Departamentu 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 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)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 sejmowej Komisji do Spraw Petycji w dniu 25 kwietnia 2024 r., 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.

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

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.

