

Warszawa, dnia 4 stycznia 2024 r.

BAS-WAP-12/23

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna

**dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP – 144 – IX – 775/23 w sprawie
zapewnienia możliwości pobierania dodatkowej emerytury za pracę
po uzyskaniu emerytury mundurowej bez względu na wiek żołnierza
lub funkcjonariusza**

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną. W przedmiotowej petycji zwrócono się z żądaniem zmiany (nowelizacji) ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w szczególności w zakresie zbiegu prawa do emerytury z zaopatrzenia społecznego i ubezpieczenia społecznego. W opinii Autora petycji proponowana zmiana powinna m.in. zapewnić żołnierzom oraz wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych, bez względu na datę urodzenia (przyjęcia do służby), naliczanie i pobieranie dodatkowej emerytury za pracę świadczoną po uzyskaniu tzw. emerytury mundurowej.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32

ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Autor petycji zwrócił się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. 2022 r. poz. 504 ze zm.); dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS, w szczególności w zakresie zbiegu prawa do emerytury z zaopatrzenia społecznego i ubezpieczenia społecznego. W petycji zaproponowano zmianę art. 95 ww. ustawy regulującego tę materię. Autor petycji wskazuje, że zmiana przytoczonego artykułu powinna m.in. zapewnić żołnierzom oraz wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych, bez względu na datę urodzenia (przyjęcia do służby), naliczanie i pobieranie dodatkowej emerytury za pracę świadczoną po uzyskaniu tzw. emerytury mundurowej. W petycji wskazano, że obecna ustawa dzieli żołnierzy na trzy grupy zróżnicowane pod względem uprawnień do świadczeń mundurowych i świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych. W opinii autora podział ten jest anachroniczny, rodzący wiele konfliktów i problemów społecznych, niesprawiedliwy i biurokratyczny.

Żołnierze i funkcjonariusze mundurowi w zakresie ryzyk socjalnych są objęci systemem zaopatrzenia społecznego, uregulowanym w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, odrębnym od systemu ubezpieczeń społecznych. Zasady nabywania uprawnień do emerytur z systemu zaopatrzenia społecznego tzw. służb mundurowych regulowane są w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zapatrzeniu 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 (t.j. Dz.U. 2023 r. poz. 1280 ze zm.), dalej: ustawa zaopatrzeniowa funkcjonariuszy oraz w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zapatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (t.j. Dz.U. 2022 r. poz. 2528 ze zm.).

W obecnym stanie prawnym istnieje zróżnicowanie zasad ustalania emerytur wojskowych w zależności od daty powołania do służby. Na mocy pierwotnego brzmienia ustawy o emeryturach i rentach z FUS żołnierze zawodowi, którzy rozpoczęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 1999 r.) zostali włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak uprawnienia emerytalne żołnierzy pozostających w służbie w tym dniu były określane nadal przez przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w jej pierwotnym brzmieniu). Ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. r. z 2003 r. nr 166 poz. 1609) ustawodawca wprowadził zmiany polegające na ponownym objęciu żołnierzy zawodowych, którzy wstąpili do służby po dniu 1 stycznia 1999 r., zaopatrzeniowym systemem emerytalnym oraz wyłączeniu ich z ubezpieczeń społecznych. W związku z powyższym od dnia 1 października 2003 r., wszyscy żołnierze zawodowi są objęci systemem zaopatrzeniowym, bez względu na datę podjęcia służby. Wejście w życie ustawy zmieniającej z dnia 23 lipca 2003 r. doprowadziło równocześnie do zróżnicowania zasad obliczania emerytur wojskowych w odniesieniu do żołnierzy zawodowych, którzy służbę podjęli przed dniem 2 stycznia 2003 r. oraz poczynając od tego dnia. Żołnierze należący do pierwszej grupy zachowali prawo do obliczenia wysokości emerytury wojskowej na dotychczasowych zasadach (art. 15 z uwzględnieniem art. 14 ustawy o zapatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin), o tyle dla tych drugich, to jest tych, którzy zostali powołani do służby wojskowej po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., emerytura wojskowa wynosząca także 40% podstawy wymiaru za 15 lat służby wzrastała „według zasad określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a-5”, a zatem wzrost przysługującej im emerytury nie mógł już uwzględniać okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 ustawy oraz przypadających po zwolnieniu ze służby (art. 14 ustawy). Powyższe regulacje wyraźnie wskazują na to, że skutek zmian dokonanych ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. doszło do wprowadzenia nowego modelu obliczania emerytur wojskowych dla „nowych” żołnierzy zawodowych, powołanych do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. Jednak zmiany te miały obowiązywać na przyszłość i wejść w życie nie wcześniej niż

po dniu 31 grudnia 2013 r., gdy pierwsi powołani do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. żołnierze zawodowi osiągną minimalny 15-letni okres tej służby. Żołnierze należący do tej grupy już w chwili powołania ich do służby znali swoją sytuację prawną po osiągnięciu tego stażu. Mieli świadomość tego, że wprawdzie nie będą mogli uwzględnić sobie w stażu emerytalnym mającym wpływ na zwiększenie świadczenia jakiegokolwiek stażu „cywilnego”, zarówno poprzedzającego służbę, jak i uzyskanego po zwolnieniu ze służby, jednakże nabędą prawo do emerytury powszechnej, jeśli zdecydują się na podleganie ubezpieczeniom społecznym i zgromadzą kapitał emerytalny, który zostanie „skonsumowany” po osiągnięciu przez nich powszechnego wieku emerytalnego bez względu na długość okresu opłacania składek.

Kolejne zmiany dokonane zostały ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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 oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 664). Ustawa ta wprowadziła bowiem kolejną kategorię żołnierzy zawodowych powołanych do zawodowej służby wojskowej po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r., poświęcając jej dodany Rozdział 1a, a w nim między innymi art. 18e, w myśl którego emerytura dla (takiego) żołnierza wynosi 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby wojskowej i wzrasta o 3% za każdy dalszy rok tej służby (ust. 1) i podwyższa się ją o 0,5% podstawy jej wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych (ust. 2). Należy wskazać, że przepisy omawianego Rozdziału 1a nie nawiązują do przepisów Rozdziału 1, tworząc własne określenie służby wojskowej oraz okresów zaliczanych do tej służby. Ww. ustawą został dodany również Rozdział 1b przewidujący prawo wyboru przez żołnierza zawodowego sposobu obliczenia przysługującej mu emerytury wojskowej. Zgodnie z zawartym w tym Rozdziale art. 18i żołnierz, który został powołany po raz pierwszy przed dniem 1 stycznia 2013 r. do zawodowej służby wojskowej lub służby kandydackiej lub innej służby uwzględnianej przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej, ma prawo wyboru ustalenia emerytury na zasadach i w wysokości określonych w Rozdziale 1a (ust. 1), z tym jednak zastrzeżeniem, że z mocy art. 11 ustawy zmieniającej powołany art. 18i ustawy

zaopatrzeniowej wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.¹. Analogiczne zmiany dotyczyły funkcjonariuszy służb mundurowych.

W przypadku gdy żołnierz lub funkcjonariusz spełnia warunki do uzyskania prawa do świadczeń zarówno z systemu ubezpieczenia społecznego jak i systemu zaopatrzeniowego występuje zbieg prawa do świadczeń. Skutki zaistnienia takiej sytuacji określają przepisy ustaw regulujące uprawnienia do tych świadczeń, przewidując rozwiązania polegające na pobieraniu przez osobę uprawnioną więcej niż jednego świadczenia bez ograniczeń, pobierania więcej niż jednego świadczenia z ograniczeniami albo pobierania tylko jednego świadczenia.

Obecnie w polskim systemie emerytalnym, zarówno w ustawodawstwie jak i w orzecznictwie, przyjęto zasadę wypłaty jednego świadczenia². Została ona *expressis verbis* wyrażona w art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którym w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Podobne regulacje dotyczące uprawnień do świadczeń z różnych systemów przewidują inne ustawy, np. ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.), ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) oraz ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm.), Powyższe regulacje potwierdzają zatem zasadę niekumulacji świadczeń przysługujących na wypadek spełnienia się ryzyka „starości” w ramach różnych systemów, zarówno ubezpieczenia społecznego, jak i zaopatrzenia³.

W odniesieniu do systemu zaopatrzenia społecznego przepisy regulujące kwestię zbiegu świadczeń zostały *expressis verbis* sformułowane w stosunku do żołnierzy i funkcjonariuszy. W ustawie zaopatrzeniowej funkcjonariuszy oraz w ustawie o zapatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin określono, że w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w danej ustawie z prawem do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia

¹ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 grudnia 2021 r., III UZP 7/21.

² G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021, s. 422, zob. np. wyrok SN z dnia 24 stycznia 2019 r., I UK 426/17.

³ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 maja 2023 r. sygn. akt I USKP 18/23, I. Jędrasik – Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 196.

rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 7 zdanie pierwsze ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy, art. 7 ustawy o zapatrzaniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin).

Szczegółowe przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS wprowadzają wyjątki od zasady prawa do otrzymywania jednego świadczenia:

- przewidziane w art. 96 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - zbieg u jednej osoby prawa do emerytury z ZUS z prawem do: renty inwalidy wojennego i wojskowego, którego niezdolność do pracy pozostaje w związku ze służbą wojskową; renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej pobytem w miejscach, o których mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039); renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy, wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy lub chorobą zawodową, albo razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty z prawem do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników);
- uregulowany w art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zbieg prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie emerytalnej (z ZUS) z prawem do emerytury policyjnej, która została obliczona według zasad określonych w art. 15a lub art. 15d lub art. 18e ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy, czyli:
 - emerytury dla funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. oraz wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby oraz wzrasta na zasadach określonych w tej ustawie (art. 15a);
 - emerytury dla funkcjonariuszy, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. i emerytura wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby (art. 15d) oraz
 - emerytury funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. (art. 18e ustawy o zapatrzaniu emerytalnym funkcjonariuszy, gdy emerytura dla funkcjonariusza wynosi 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby i wzrasta o 3% za każdy dalszy rok tej służby).
- w przypadku emerytury wojskowej uregulowany w art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zbieg prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie emerytalnej (z ZUS) z prawem do emerytury wojskowej, która została

obliczona według zasad określonych w art. 15a lub art. 18e ustawy o zapatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin.

Kwestia uprawnień żołnierzy i funkcjonariuszy do świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych była przedmiotem licznych orzeczeń sądowych.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2010 r., II UZP 10/09 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 215) jednoznacznie stwierdził, że ubezpieczony, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed dniem 2 stycznia 1999 r., nie ma możliwości kumulacyjnego pobierania obu świadczeń, nawet jeżeli pobierana przez niego emerytura wojskowa została obliczona wyłącznie przy uwzględnieniu okresów wystugi wynikających z zawodowej służby wojskowej. W wyroku z dnia 8 maja 2012 r., II UK 237/11 (OSNP 2013 nr 7-8, poz. 91) Sąd Najwyższy wyjaśnił z kolei, że zasada pobierania jednego świadczenia (wyższego lub wybranego przez uprawnionego) w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń (art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) dotyczy również zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w tej ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w ustawie zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy stwierdził jednocześnie, że bez znaczenia dla powyższej kwestii jest ta część regulacji art. 95 ust. 2, która zastrzega wyjątek dla przypadku, gdy emerytura wojskowa została obliczona według zasad określonych w art. 15a ustawy zaopatrzeniowej. Odmienne Sąd Najwyższy odniósł się natomiast do rozstrzyganego problemu w wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r., I UK 426/17 (OSNP 2019 nr 9, poz. 114), wyjaśniając, że użyte w art. 95 ust. 2 ustawy emerytalnej sformułowanie „emerytura (...) obliczona według zasad określonych w art. 15a albo art. 18e ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych” oznacza odwołanie się do zasad obliczenia emerytury wojskowej określonych w tych przepisach, a więc z uwzględnieniem wyłącznie służby wojskowej, co z kolei uzasadnia prawo do pobierania dwóch emerytur „wypracowanych” niezależnie od siebie. Zatem o wyjątku od zasady pobierania jednego świadczenia nie decyduje data przyjęcia do służby, ale brak możliwości obliczenia emerytury wojskowej przy uwzględnieniu „cywilnego” stażu emerytalnego.

W celu rozstrzygnięcia powyższych rozbieżności została wydana uchwała powiększonego składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 grudnia 2021 r. (sygn. akt. III UZP 7/21). Sąd Najwyższy uznał, że ustawodawca przyjął zasadę niekumulacji świadczeń

przysługujących na wypadek spełnienia się ryzyka „starości” w ramach różnych systemów, zarówno ubezpieczenia społecznego, jak i zaopatrzenia. Zasada ta doznaje jednak ustanowionych ustawowo wyjątków. Sąd Najwyższy poddał szczegółowej analizie art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Uznał on, że systemowa wykładnia użytego w art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zwrotu „z wyjątkiem przypadku, gdy emerytura wojskowa (...) została obliczona według zasad określonych w art. 15a albo 18e ustawy (zaopatrzeniowej) ...” daje podstawę do przyjęcia, że ów wyjątek powinien być interpretowany nie tylko przedmiotowo, to znaczy wyłącznie z uwzględnieniem kryterium zasad obliczania emerytury wojskowej wynikających z art. 15a albo 18e ustawy zaopatrzeniowej, ale także podmiotowo, co oznacza wymóg odniesienia się do adresatów tych przepisów. To dla nich ustawodawca wprowadził bowiem (na przyszłość) możliwość równoczesnego pobierania emerytury wojskowej i emerytury powszechnej, pozbawiając ich równocześnie prawa do podwyższenia emerytury wojskowej z tytułu doliczenia stażu „cywilnego” i pozostawiając jednak taką samą możliwość (prawo wyboru) także dla żołnierzy powołanych do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r., po spełnieniu (poczynając od dnia 1 stycznia 2025 r.) przesłanek określonych w art. 18i ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd Najwyższy dokonał analizy uprawnień żołnierzy z uwzględnieniem istotnych różnic w systemie emerytalnym, które dotyczą różnych grup uprawnionych. Zauważył on, że we wcześniejszym okresie mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której wzrost emerytury wojskowej mógł nastąpić z tytułu doliczenia okresów składkowych i nieskładkowych, a prawo do emerytury powszechnej wiązało się nie tylko z osiągnięciem wieku emerytalnego, ale także z posiadaniem określonego stażu emerytalnego. Natomiast nowe zasady obliczania emerytur wojskowych dla żołnierzy powołanych do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. oraz poczynając od dnia 1 stycznia 2013 r. znajdują bądź będą w przyszłości znajdować zastosowanie w czasie, gdy przesłanką nabycia prawa do emerytury powszechnej jest wyłącznie osiągnięcie wieku emerytalnego i zapłata przynajmniej jednej składki emerytalnej, a prawo to nie zależy od okresu, w którym kapitał emerytalny był gromadzony.

Sąd Najwyższy wskazał, że dyferencjacja uprawnień żołnierzy w zakresie prawa do wypłaty świadczeń emerytalnych w zbiegu nie powinna być postrzegana tylko przez pryzmat samej daty powołania do służby jako determinanty różnych uprawnień w przypadku zbiegu prawa do świadczeń emerytalnych, lecz należy

również uwzględnić, że dwie grupy żołnierzy (powołani do służby przed i po 1 stycznia 1999 r.) były objęte w okresie odbywania tej służby różnymi systemami emerytalnymi, co data powołania ich do służby jedynie ilustruje. Okoliczność ta, polegająca na wprowadzeniu od dnia 1 stycznia 1999 r. systemu „zdefiniowanej składki” w miejsce systemu „zdefiniowanego świadczenia” i związane z tym istotne różnice w zakresie unormowania sposobu opłacania składek na powszechne ubezpieczenie społeczne przez żołnierzy powołanych do służby do dnia 1 stycznia 1999 r., jak i po tym dniu może zostać uznana za istotną cechę różniącą te podmioty. Taką cechą może być też zróżnicowanie ze względu na zachowaną w stosunku do jednej tylko grupy żołnierzy (przynajmniej potencjalną) możliwość zwiększenia emerytury wojskowej przez doliczenie do wysługi emerytalnej „stażu cywilnego”. W takim przypadku sytuacja prawna tych żołnierzy mogłaby być zatem oceniana co najwyżej jako podobna do żołnierzy powołanych do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. Podobieństwo obu tych grup polegałoby natomiast wyłącznie na tym, że jedni i drudzy są żołnierzami zawodowymi, ale posiadającymi różne uprawnienia w zakresie sposobu obliczania ich emerytur. Celem oraz treścią wprowadzonego przez ustawodawcę zróżnicowania jest „wpasowanie” żołnierzy pozbawionych prawa do wzrostu emerytury wojskowej z tytułu doliczenia „stażu cywilnego” w nowy system ubezpieczeń społecznych bazujący na zdefiniowanej składce, która w dużym stopniu oznacza realizację zasady wzajemności składki i prawa do świadczenia oraz abstrahuje od solidarnościowego charakteru świadczeń zabezpieczeniowych. Po drugie, moment wprowadzenia omawianej dyferencjacji wskazuje na zwiążanie jej z przyjętym w ustawie emerytalnej procesem stopniowego wygaszania dotychczasowych uprawnień emerytalnych na rzecz jednolitego, powszechnego systemu. Proces ten jest zaś w pełni akceptowany zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100, z dnia 4 stycznia 2000 r., K. 18/99, OTK ZU 2000 nr 1, poz. 1 oraz K. 1/00, OTK 2000 nr 6, poz. 185 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 217/10, LEX nr 950438 i z dnia 26 kwietnia 2016 r., I UK 151/15, LEX nr 2050671). Po trzecie, wspomniana dyferencjacja ma charakter proporcjonalny, gdyż bilansuje ją omówiona wcześniej regulacja art. 18i ustawy zaopatrzeniowej⁴.

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 grudnia 2021 r., III UZP 7/21.

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują, że prawo do świadczeń emerytalnych jest zróżnicowane dla dwóch grup funkcjonariuszy mundurowych lub żołnierzy zawodowych. Kryterium różnicowania ww. uprawnień jest określony przez ustawodawcę moment rozpoczęcia służby. Funkcjonariusze i żołnierze zawodowi, którzy rozpoczęli służbę po 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają prawo do dwóch świadczeń z obu systemów, jeśli po zakończeniu służby podejmą pracę lub działalność objętą obowiązkiem powszechnego ubezpieczenia społecznego. Natomiast ci, którzy rozpoczęli służbę wcześniej, nie mają tego prawa i ich obowiązuje zasada, że w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS z prawem do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach (np. świadczenia z systemu zaopatrzeniowego) wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Należy uznać, że obowiązująca regulacja dotycząca rozstrzygnięcia, że w razie zbiegu prawa do świadczeń przysługuje tylko jedno świadczenie, znajduje uzasadnienie merytoryczne wynikające ze sposobu ustalania prawa do emerytury i jej wysokości. Cechy różniące te dwie grupy uprawnionych należy uznać za relewantne i stanowiące uzasadnienie do zróżnicowania ich sytuacji prawnej w zakresie prawa do emerytury w przypadku zbiegu uprawnień do dwóch świadczeń. Stanowisko potwierdzające tą tezę zostało również przedstawione przez Sąd Najwyższy w ww. uchwale Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 grudnia 2021 r.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa” (SK 22/99). Wprowadzenie postulowanej zmiany zwiększyłoby w istotny sposób wydatki na wypłaty świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego dla żołnierzy i funkcjonariuszy. Ze względu na deficyt funduszu emerytalnego w ZUS pośrednio byłyby one pokrywane z budżetu państwa poprzez zwiększenie deficytu w tym funduszu. Z powyższych względów nie wydaje się zasadne wprowadzanie

zmian zrównujących obie omówione grupy żołnierzy w zakresie prawa do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

V. Podsumowanie

W petycji zaproponowano zmianę przepisów dotyczących zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie zbiegu prawa do emerytury z zaopatrzenia społecznego i ubezpieczenia społecznego. Miałyby ona zapewnić żołnierzom oraz funkcjonariuszom służb mundurowych, bez względu na datę urodzenia (przyjęcia do służby), prawo do pobierania dodatkowo emerytury z systemu ubezpieczenia społecznego po uzyskaniu tzw. emerytury mundurowej.

W kompetencji Sejmu mieści się wprowadzenie przedmiotowej zmiany przepisów prawa. Należy jednak wskazać, że obowiązująca regulacja przewidująca, że określonej grupie żołnierzy i funkcjonariuszy w razie zbiegu prawa do kilku świadczeń przysługuje tylko jedno świadczenie, znajduje uzasadnienie merytoryczne wynikające ze sposobu ustalania prawa do emerytury i jej wysokości. Ponadto wprowadzenie postulowanej zmiany zwiększyłoby w istotny sposób wydatki na wypłaty świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego dla żołnierzy i funkcjonariuszy i w konsekwencji dotację z budżetu Państwa do FUS. Z powyższych względów nie wydaje się zasadne wprowadzanie zmian zrównujących uprawnienia wszystkich żołnierzy i funkcjonariuszy w zakresie prawa do pobierania dodatkowo emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

*Deskryptory bazy REX: petycja; zabezpieczenie społeczne, emerytura
Weryfikacja: Dorota Dzieńskiuk*