



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Biuro Ministra
Zastępcą Dyrektora
Anna Wilanek-Kińska

BM-WKA-0511-2-7/2023
Warszawa, 10 marca 2023 r.

Pan
Antoni Duda
Prezes Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych

Pan
Jerzy Skrycki
I Wiceprezes Zarządu Głównego Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych

Szanowni Panowie Prezesi,

odpowiadając na petycję w sprawie zmiany przepisów dotyczących zbiegu prawa do emerytury mundurowej i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przekazuję następujące informacje.

Na wstępie należy zauważyć, że od 1999 r. składki pokrywają pracodawca oraz pracownik. W związku z wprowadzeniem od 1999 r. obciążenia pracowników częścią składek na ubezpieczenia społeczne zostały podwyższone wszystkie wynagrodzenia pracowników, tak aby potrącenia należnych od nich składek nie spowodowały zmniejszenia wypłat ich wynagrodzeń. Takie działanie objęło również wynagrodzenia zatrudnionych emerytów i rencistów.

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 oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w ponoszeniu kosztów tych świadczeń.

Administratorem danych osobowych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). MSWiA wyznaczył Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Adres mailowy: iod@mswia.gov.pl. Pani/Pana dane osobowe będą wykorzystywane w celu rozpatrzenia wniesionej/go przez Panią/Pana skargi/wniosku/petycji. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego/ustawy o petycjach. Pani/Pana dane osobowe: będą udostępnione wyłącznie podmiotom upoważnionym na podstawie przepisów prawa oraz nie będą wykorzystywane w celu profilowania. MSWiA nie zamierza przekazywać Pani/Pana danych osobowych do państwa trzeciego/organizacji międzynarodowej. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez czas realizacji sprawy, a następnie archiwizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do treści danych oraz ich sprostowania. Przysługuje także Pani/Panu prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego tj.: Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Podanie Pani/Pana danych osobowych jest obowiązkowe, gdyż wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego/ustawy o petycjach i jest niezbędne do rozpatrzenia wniesionej/go przez Panią/Pana skargi/wniosku/petycji.

Jednak obowiązujący stan prawny uwzględnia 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 rentowymi).

Osoba uprawniona do tzw. emerytury mundurowej, jeżeli spełnia wymagane warunki bez uwzględnienia okresów zawodowej służby, na podstawie ustawy z 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.) może mieć z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym przyznaną drugą emeryturę. Jeśli wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury mundurowej przy ustalaniu uprawnień do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczaniu jej wysokości nie uwzględnia się okresów zawodowej służby. A zatem nie ma możliwości uznania za okresy składkowe, w rozumieniu wspomnianej ustawy z 17 grudnia 1998 r., okresów służby funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do emerytury mundurowej.

W wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed 2 stycznia 1999 r., mogą być uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby i okresy równorzędne z tą służbą, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w art. 15 ustawy z 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.). Emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o:

- 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby;
- 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów;
- 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, poprzedzających służbę;
- 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.

Analogiczne zasady, zarówno w powyższym, jak i dalej omawianym zakresie, obowiązują żołnierzy zawodowych, których emerytury są ustalane na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2528).

Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 omawianej ustawy z 18 lutego 1994 r. osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed 2 stycznia 1999 r. przysługuje prawo do zaliczenia do wystługi emerytalnej okresów aktywności zawodowej po służbie. Na wniosek emeryta dolicza się do wystługi emerytalnej okresy zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy oraz okresy opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru

składek na te ubezpieczenia. Doliczenie tych okresów następuje, jeżeli emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz emeryt ukończył 55 lat życia - mężczyzna lub 50 lat życia - kobieta albo stał się inwalidą zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 tejże ustawy.

Maksymalny wymiar emerytury mundurowej określa art. 18 wspomianej ustawy z 18 lutego 1994 r. bez uwzględnienia dodatków (pielęgniacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego, za tajne nauczanie), zasiłków i świadczeń pieniężnych (przyznanych na podstawie odrębnych przepisów), nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru, tj. uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. (w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby). Zatem lata pracy cywilnej skutkują wymiennie tylko w przypadku emerytów, którzy nie osiągnęli przyjętego przez przepisy prawa maksymalnego wymiaru emerytury mundurowej.

W przypadku zwiększenia emerytury o 15% podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, kwota emerytury nie może przekroczyć 80% podstawy wymiaru emerytury. Podobnie w systemie powszechnym wysokość emerytury podlega ograniczeniu. Kwota emerytury lub renty wraz ze zwiększeniami nie może przekraczać 100% podstawy wymiaru emerytury lub renty zgodnie z art. 86 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.

Uzyskanie prawa do emerytury z systemu powszechnego reguluje ustawa z 17 grudnia 1998 r. W jej art. 2 ust. 1 pkt 1 wskazano, że prawo do świadczeń określonych w tej ustawie przysługuje ubezpieczonemu, po spełnieniu warunków do nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z FUS. W przypadku zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w art. 95 ustawy z 17 grudnia 1998 r., wypłaca się jedno z nich - wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Zasadę tę stosuje się również w razie zbiegu prawa do emerytur lub renty określonych w ustawie z 17 grudnia 1998 r. z prawem do świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Podobnie art. 7 ustawy z 18 lutego 1994 r. stanowi, że w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w ww. ustawie z prawem do emerytury lub renty albo uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach prawa, wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Osoba pozostająca w służbie przed 2 stycznia 1999 r. nie może mieć wypłacanych obu świadczeń, ponieważ w wymiarze przysługującej mu emerytury mundurowej mogą być brane pod uwagę nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w ustawie z 17 grudnia 1998 r., 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.

Zasada pobierania tylko jednego świadczenia nie obowiązuje wyłącznie w przypadku, gdy emerytura mundurowa została obliczona według zasad określonych w art. 15a lub art. 15d lub art. 18e ustawy z 18 lutego 1994 r. Funkcjonariusze, którym ustalono emeryturę na podstawie tych przepisów prawa mogą co prawda pobierać równocześnie dwie emerytury, tj. mundurową (wyłącznie za okresy służby) i z systemu powszechnego (w przypadku spełnienia warunku

wymaganego do jej nabycia, tj. po ukończeniu określonego w systemie powszechnym wieku), jednak nie mogą zwiększać wysokości emerytury mundurowej poprzez doliczenie do wystugi emerytalnej okresów składkowych i nieskładkowych. Są więc pozbawieni możliwości, którą posiadają funkcjonariusze pozostający w służbie przed 2 stycznia 1999 r.

Wyjątek od tej zasady wprowadziła (obowiązująca od 10 czerwca 2022 r.) ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1115). Wskazane zmiany w systemie emerytur mundurowych dotyczą funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych przyjętych do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r., ale przed 1 października 2003 r., którzy mają co najmniej 25 lat służby. Zgodnie z ostatnio wspomnianą ustawą z 12 maja 2022 r. okresy składkowe przypadające przed służbą i po służbie mogą być bowiem doliczone na wniosek funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego do wystugi emerytalnej. Funkcjonariusze i żołnierze zawodowi, przyjęci do służby we wskazanym okresie, uzyskali uprawnienie doliczania do wystugi 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 do wyboru dwie możliwości. Pierwsza - doliczenie do emerytury mundurowej pracy cywilnej i tym samym pobieranie tylko emerytury mundurowej. Druga - pozostanie na dotychczasowych zasadach wyliczania emerytury, tj. 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 lub 65 lat).

Ponadto należy mieć na uwadze, 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. 16 Konstytucji) w konsekwencji, jest też dopuszczalne ustalenie przez ustawodawcę warunków nabywania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych z systemów odrębnych i metod 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 świadczenie 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie ma usprawiedliwionych podstaw, aby wprowadzić do systemu prawa ubezpieczeń społecznych rozwiązania przekazywania składek zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy też zwrotu/przekazania składek na ubezpieczenia społeczne do właściwych zakładów emerytalno-rentowych np. Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, czy też Wojskowego Biura Emerytalnego.

Za niezasadnością takiego rozwiązania przemawia także publicznoprawny (a nie prywatnoprawny) charakter składki na ubezpieczenie emerytalne, potwierdzony zarówno w orzecznictwie 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), dotyczący charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne. Podkreślono w nim, 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 przeznaczone 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 ubezpieczenie społeczne”.

Przekazując powyższe wyjaśnienia pragnę wyrazić nadzieję, że uznają je Panowie za przydatne.

Z poważaniem

ZASTĘPCA DYREKTORA
Biura Ministerstwa
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
i Administracji
M. W. Słus.
ANNA WILANOWSKA