

**Odpowiedź na interpelację nr 23110  
w sprawie emerytur dla służb mundurowych świadczonych  
przez WBE MON, ZER MSWiA, BE SW i ZUS**

**Odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Stanisław Szwed**

Warszawa, 14-05-2021

**Szanowna Pani Marszałek,**

w odpowiedzi na interpelację nr 23110 pani poseł Hanny Gill-Piątek i grupy posłów w sprawie emerytur dla służb mundurowych świadczonych przez WBE MON, ZER MSWiA, BE SW i ZUS, w ramach właściwości ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

System zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych jest systemem autonomicznym w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych. Związane jest to ze szczególnym tytułem uprawnienia, jakim jest służba, a nie praca oraz brakiem jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w ponoszeniu ich kosztów. Obowiązujący stan prawny uwzględnia jednakże sytuację osób, które przed wstąpieniem do zawodowej służby lub po przejściu na emeryturę wojskową (policyjną) wykonywały pracę w sferze „cywilnej”, z tytułu której były objęte powszechnym ubezpieczeniem społecznym (ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym).

Z regulacji zawartych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>[1]</sup> wynika, że osoba uprawniona do wojskowej lub policyjnej emerytury 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 bowiem z art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej, przy ustalaniu uprawnień do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczaniu jej wysokości nie uwzględnia się okresów zawodowej służby, jeżeli wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury „mundurowej”. Wymaga podkreślenia, iż powyższy przepis jest konsekwencją przepisów zawartych w systemie zaopatrzenia emerytalnego<sup>[2]</sup>, które wykluczają możliwość uznania za okresy składkowe w rozumieniu ustawy emerytalnej okresów służby żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do emerytury wojskowej lub policyjnej.

W wymiarze emerytury wojskowej lub policyjnej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed dniem 2 stycznia 1999 r.<sup>[3]</sup>, mogą być zaś uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w ustawie emerytalnej. Okresy składkowe poprzedzające okres służby 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 wojskowej emerytury określa art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych. Kwota emerytury wojskowej, bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie, nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru, tj. uposażenia należnego w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby. Zatem lata pracy „w cywilu” skutkują wymiennie tylko w przypadku emerytów, którzy nie osiągnęli przyjętego przez ustawodawcę maksymalnego wymiaru emerytury wojskowej. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zagadnienia związane z ewentualnym podwyższeniem maksymalnego wymiaru emerytur „mundurowych” należą do kompetencji Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. 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 składek<sup>[4]</sup>. Podkreślenia wymaga także fakt, że świadczenia emerytalne z systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zawodowych są finansowane wyłącznie przez budżet państwa.

W myśl przepisów art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej, art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, emeryt „mundurowy”, pozostający w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., pobierać może tylko jedną z przysługujących mu emerytur – emeryturę „mundurową” albo emeryturę z FUS. Nie może mieć on wypłacanych obu świadczeń, ponieważ w wymiarze przysługującej mu emerytury wojskowej lub policyjnej 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. Taki sposób obliczania emerytury należy uznać za preferencyjny. Pozwala on bowiem na uwzględnienie w wymiarze policyjnej/wojskowej emerytury (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. pobierać może tylko jedną z przysługujących emerytur: emeryturę policyjną/wojskową (obliczoną za okresy służby oraz „cywilnej” pracy) albo emeryturę z FUS (obliczoną tylko za okresy „cywilnej” pracy).

Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku osób, które po raz pierwszy wstąpiły do zawodowej służby po dniu 1 stycznia 1999 r., ponieważ w wymiarze emerytury policyjnej (wojskowej) przyznawanej takiej osobie uwzględniane są wyłącznie okresy zawodowej służby<sup>[5]</sup>. Żadne okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) nie mogą być uwzględnione przy obliczaniu kwoty tej emerytury. Emeryt policyjny (wojskowy) 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, ponieważ każdy z systemów, tzn. zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy, realizuje wyłącznie własne zobowiązania, a budżet państwa nie jest obciążony finansowaniem zwiększenia emerytury policyjnej (wojskowej) z tytułu okresów składkowych i nieskładkowych zanim świadczeniobiorca osiągnie wiek uprawniający do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Należy podkreślić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji 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, dopuszczalne jest też 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.

Biorąc pod uwagę, że dla osób, które wstąpiły do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r., utrzymano preferencyjny sposób wymierzania emerytury wojskowej (policyjnej), umożliwiający obliczenie jej z uwzględnieniem okresów ubezpieczenia oraz, że świadczenie to jest w całości finansowane ze środków budżetu państwa, należy uznać obecnie obowiązujące zasady wypłaty świadczeń emerytalnych za racjonalne.

Sąd Najwyższy w przywołanym w interpelacji wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I UK 426/17, stwierdził, że właściwy jest taki kierunek wykładni art. 95 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej, z którego wynika, że użyte w ust. 2. tego artykułu 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. Przy czym ten „brak możliwości” nie występuje wtedy, gdy emeryt wojskowy nie decyduje się na złożenie wniosku o doliczenie po zwolnieniu ze służby wojskowej okresów składkowych i nieskładkowych, choć mogą one zwiększyć podstawę wymiaru emerytury do 75 %. Wspólnym bowiem mianownikiem uzasadniającym prawo do dwóch świadczeń są uwarunkowania wynikające z przepisów prawa niepozwalające na wykorzystanie stażu „cywilnego” w emeryturze wojskowej, a nie wybór emeryta wojskowego.”

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie podziela przedstawionej wyżej wykładni przepisów.

Z uwagi na odmienny sposób ustalania emerytury mundurowej, to data wstąpienia do służby dalej winna decydować o rodzaju zbiegu - czy przysługuje jedna emerytura (wyższa lub wybrana przez zainteresowanego), czy też przysługują dwie emerytury. Wobec tego osoby, którym obliczono emeryturę wojskową (policyjną) zgodnie z art. 15 właściwej dla danego rodzaju służby ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, mają prawo do pobierania jednej emerytury - wyższej lub wybranej. Zasady tej nie stosuje się natomiast do emerytur obliczonych w myśl art. 15a, a także 18e obu ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym oraz art. 15d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (należy przy tym podkreślić, że taką wykładnię stosują również organy rentowe, co zostało potwierdzone w piśmie Prezesa ZUS z dnia 22 kwietnia br., znak: 992700/611/822/2021-WOS).

Przyjęta przez Ministra przedmiotowa wykładnia znajduje potwierdzenie w orzeczeniach Sądu Najwyższego. Np. w wyroku z dnia 8 maja 2012 r. Sąd Najwyższy - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w sprawie o sygn. II UK 237/11 stwierdził, iż: „Wnioskodawca uprawniony do renty wojskowej i pobierający to świadczenie nie może jednocześnie pobierać świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mimo że spełnił warunki do jego nabycia i prawo to zostało mu przyznane. Tym samym prezentowana w skardze kasacyjnej konstrukcja prawna, zgodnie z którą wnioskodawcy miałyby przysługiwać „niezależnie” oba świadczenia, wobec „ciągu”, a nie zbiegu świadczeń jest całkowicie chybiona i nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Sprawy zbiegu prawa do emerytury z prawem do renty wojskowej z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin rozstrzyga się zgodnie z powszechnymi regułami ustawy o emeryturach i rentach z FUS i tzw. zasadą jednego świadczenia. Zasada ta, dotyczy również zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w odrębnych przepisach z zakresu zabezpieczenia społecznego, niezależnie od ich ubezpieczeniowego czy też zaopatrzeniowego charakteru, z wyjątkami wskazanymi w art. 96, wyżej wskazanymi”.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. II UK 292/03 i w wyroku z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II UK 223/13.

Również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 lutego 2019 r. SK 30/17 stwierdził, iż: „Data wskazana przez skarżącego jako kryterium różnicowania (tj. 1 stycznia 1999 r.) nie jest przypadkowa. Jest to data wejścia w życie ustawy o FUS. Celem ustawodawcy było stworzenie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, który miał obejmować także żołnierzy zawodowych. Przed reformą wskazana grupa zawodowa była objęta systemem tzw. zdefiniowanego świadczenia. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do emerytury z zaopatrzenia emerytalnego zachowali żołnierze, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Z kolei osoby, które objęły służbę po 1 stycznia 1999 r., miały nabywać prawo do świadczeń emerytalnych na zasadach obowiązujących w ramach systemu powszechnego. Sytuacja ta zmieniła się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609), na mocy której do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy został dodany art. 15a. Przy okazji tej nowelizacji rozbudowano również art. 95 ust. 2 ustawy o FUS, m.in. wprowadzając w odniesieniu do żołnierzy, którzy uzyskują prawo do emerytury wojskowej na zasadach określonych w art. 15a EmŻoInU, wyjątek od zasady braku możliwości wypłaty jednocześnie dwóch świadczeń (emerytury wojskowej i emerytury z FUS).”

Trybunał w tym postanowieniu powołał się również na wcześniejsze swoje orzecznictwo, w którym wskazywał, że „różne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza (...) zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Jednocześnie, rozpatrując zarzut naruszenia zasady równości sformułowany w stosunku do przepisów przewidujących odmienne traktowanie żołnierzy w zakresie prawa do emerytury ze względu na datę

rozpoczęcia zawodowej służby wojskowej, Trybunał uznał, że „cechą istotną z punktu widzenia badanej regulacji nie jest jednak to, że porównywane grupy osób odbywały służbę wojskową, lecz to, że objęte były w okresie odbywania tej służby różnymi systemami emerytalnymi” (tamże).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz przychylając się do powołanych wyżej orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2012 r., 27 kwietnia 2004 r. i 4 grudnia 2013 r., a także do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., w opinii Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, przy obecnym brzmieniu przepisów zasadne jest dalsze stosowanie zaprezentowanej powyżej wykładni art. 95 ust. 2 ustawy emerytalnej.

### **Z wyrazami szacunku**

**MINISTER**  
**z up. Stanisław Szwed**  
**Sekretarz Stanu**

<sup>[1]</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm., dalej powoływanej jako „ustawa emerytalna”.

<sup>[2]</sup> Art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 586, z późn. zm.), 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 2020 r. poz. 723, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”.

<sup>[3]</sup> Art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

<sup>[4]</sup> Zob. np. wyrok TK z 30 maja 2000 r., K. 37/98 oraz z 4 grudnia 2000 r., K. 9/00.

<sup>[5]</sup> art. 15a i art.18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 15a, art. 15d i art. 18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.