

MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
BIURO PROMOCJI I MEDIÓW

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 661 12 35 fax +48 22 661 12 26
www.mrpips.gov.pl; e-mail: sekretariat.bpm@mrpips.gov.pl

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2017 r.

BPM-II.051.89.2017.AB

Pan Zdzisław Czarnecki
Prezydent Federacji Stowarzyszeń
Służb Mundurowych RP
ul. Marszałkowska 115 lok. 368 B
00-102 Warszawa
sekretariatfssm@op.pl

Stosownej Treści,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 marca 2017 r., l. dz. 71/2017 (data wpływu do MRPiPS 27 marca 2017 r.) w sprawie świadczeń emerytalno-rentowych i systemu zabezpieczeń społecznych, uprzejmie informuję, że zagadnienia zawarte w piśmie stanowią zarówno wnioski o udzielenie informacji w trybie *ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. 2016 r. poz. 1764) jak również pytania rozpatrywane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

Poniżej przedstawiam stosowne informacje, zgodnie z właściwością Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)

Z uwagi na szczególny tytuł uprawnień, jakim jest służba, a nie praca, oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń w ponoszeniu ich kosztów, system zaopatrzeniowy jest systemem autonomicznym w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych. Z tego względu kształtowanie przepisów systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych nie należy do zakresu uprawnień Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych przewidują możliwość doliczania do wysługi emerytalnej mającej wpływ na wysokość tzw. emerytury mundurowej (emerytury wojskowej lub policyjnej) okresów pracy podlegającej ubezpieczeniom społecznym, wykonywanej po zwolnieniu z zawodowej służby.

Taka możliwość dotyczy osób, które są uprawnione do emerytury wojskowej lub policyjnej przyznanej z tytułu służby, do której wstąpiły przed dniem 2 stycznia 1999 r. Emerytura „mundurowa” przysługująca takim osobom może być na ich wniosek zwiększona z tytułu zatrudnienia lub innej pracy podlegającej ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym. Do wysługi emerytalnej mającej wpływ na wysokość emerytury policyjnej lub wojskowej są doliczane okresy zatrudnienia wykonywanego przed dniem 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy oraz przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r. okresy podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu. Okresy te dolicza się, jeżeli emerytura „mundurowa” wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru oraz emeryt stał się inwalidą albo ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta.

Za każdy rok okresu zatrudnienia (ubezpieczenia) emeryturę „mundurową” zwiększa się o 1,3% podstawy jej wymiaru. Okres „cywilnej” pracy ma zatem wpływ na wysokość tej emerytury. Nie w każdym przypadku w wysokości emerytury wojskowej lub policyjnej 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 policyjnej określa art. 18 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2016 r. poz.708). Zgodnie z tym przepisem kwota emerytury, bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie, nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru, tj. uposażenia należnego żołnierzowi zawodowemu w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej. Zatem lata pracy „w cywilu” skutkują wymiennie tylko w przypadku emerytów, którzy z tytułu posiadanej na dzień zwolnienia ze służby wysługi emerytalnej nie osiągnęli przyjętego przez ustawodawcę maksymalnego wymiaru emerytury, tj. 75% podstawy wymiaru. Taki sam przepis zawiera ustawa z dnia 10 grudnia 1992 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1037, z późn. zm.).

W systemie powszechnym również określono maksymalną wysokość emerytury. Zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.) wskaźnik wysokości podstawy wymiaru

emerytury nie może być wyższy niż 250% tzw. kwoty bazowej. Oznacza to, że jeżeli stosunek przychodu, od którego faktycznie opłacono składki, do kwoty przeciętnego wynagrodzenia jest wyższy niż 250%, to wskaźnik podstawy wymiaru emerytury jest automatycznie zredukowany do 250%. Tak więc nie zawsze cały przychód, od którego były opłacone składki na ubezpieczenie społeczne, ma wpływ na wysokość emerytury.

Określenie maksymalnej wysokości emerytury funkcjonuje zatem zarówno w systemach służb mundurowych, jak również w systemie powszechnym.

Należy podkreślić, że każdy były żołnierz zawodowy i były funkcjonariusz, który po przejściu na emeryturę policyjną (wojskową) wykonywał pracę objętą powszechnym ubezpieczeniem społecznym, może uzyskać prawo do drugiej emerytury, na zasadach określonych w ustawie *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, jeżeli spełnia wymagane warunki bez uwzględnienia okresów zawodowej służby. Emerytowany żołnierz (funkcjonariusz), który wstąpił do zawodowej służby po raz pierwszy przed dniem 2 stycznia 1999 r. może pobierać jedną z przyznanych mu emerytur: policyjną (wojskową) albo z powszechnego systemu emerytalnego.

Ponadto informuję, że w systemie ubezpieczeń społecznych przeciętna kwota emerytury lub renty nie stanowi i nigdy nie stanowiła parametru służącego do ustalenia wysokości świadczenia (emerytury, renty) należnego konkretnej osobie. Pojęcie „przeciętnego świadczenia” jest natomiast stosowane przy ocenie wpływu zasad ustalania oraz waloryzowania emerytur i rent na sytuację materialną emerytów i rencistów w różnych systemach ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalnego oraz na tle innych grup społecznych, w szczególności osób utrzymujących się z pracy podlegającej ubezpieczeniom społecznym.

Ubezpieczenie społeczne stanowi realne zabezpieczenie środków materialnych osobom ubezpieczonym na wypadek choroby, macierzyństwa, inwalidztwa lub starości. Źródłem finansowania emerytur i rent są przede wszystkim składki wpłacane na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez osoby objęte tymi ubezpieczeniami oraz przez ich pracodawców. Wysokość świadczeń emerytalno-rentowych powinna być w związku z tym w przybliżeniu odpowiednia do osobistego udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń, a w każdym razie nie powinna nadmiernie odbiegać od tego udziału.

Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu ubezpieczenia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Polega ona, najkrócej rzecz ujmując, na określonym

spłaszczaniu wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia.

Uzasadnieniem tak rozumianej funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych. Z tego powodu w systemie ubezpieczeń społecznych przewidziano – podobnie jak w systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych - minimalną kwotę emerytury i renty, jak również maksymalną wysokość świadczenia.

Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest, co podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny (np. orzeczenie TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97), zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów. Możliwa jest modyfikacja istniejącej regulacji prawnej, nawet na niekorzyść obywateli, jeżeli nowe regulacje prowadzą do rozwiązań trafniejszych społecznie oraz lepiej odpowiadającym założeniom. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, zaś jednostka musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych i gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, również takich, które znoszą lub ograniczają istniejące prawa podmiotowe.

Przykładem regulacji (na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych), które spowodowały odebranie uprawnień wcześniej przyznanych, jest *ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym* (Dz. U. z 1990 r. Nr 66, poz. 390), która z dniem 29 września 1990 r. uchyliła przepisy art. 56-58 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, na podstawie których osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe przysługiwały świadczenia na zasadach korzystniejszych niż w przypadku pozostałych pracowników.

Należy podkreślić, że nie tylko zlikwidowano możliwość przyznawania takich świadczeń w przyszłości, ale zweryfikowano również prawo do świadczeń wcześniej przyznanych. Osobom, którym w dniu 29 września 1990 r. przysługiwały emerytury, renty inwalidzkie i renty rodzinne przyznane na podstawie uchylonych z tym dniem przepisów, zamiast tych świadczeń przyznano od dnia 1 października 1990 r. odpowiednie świadczenia na zasadach ogólnych, obowiązujących ogół pracowników. Natomiast osoby, które nie spełniały warunków wymaganych do przyznania takich świadczeń, otrzymały świadczenie w kwocie najniższej. Weryfikacja objęła też świadczenia przyznane na podstawie innych przepisów określających zasady przyznawania świadczeń przez Prezesa Rady Ministrów

w szczególnym trybie, a także świadczenia przyznane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 22 lipca 1952 r.

Innym przykładem regulacji obniżającej kwotę świadczenia niektórym świadczeniobiorcom jest *ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 104, poz. 450, z późn. zm.), która wprowadziła z dniem 15 listopada 1991 r. przepis ograniczający podstawę wymiaru emerytury i renty do kwoty stanowiącej 250 % tzw. kwoty bazowej.

Przepis ten miał zastosowanie nie tylko do świadczeń nowo przyznawanych, ale również do przyznanych przed 15 listopada 1991 r. Emerytury, renty inwalidzkie i renty rodzinne przyznane przed tym dniem podlegały bowiem rewaloryzacji, polegającej na obliczeniu ich na nowo w myśl art. 28-30 ww. ustawy, a więc z zastosowaniem przepisu, że podstawa wymiaru emerytury lub renty nie może być wyższa niż kwota stanowiąca 250 % tzw. kwoty bazowej. W wyniku rewaloryzacji, kwota świadczenia przysługująca od 1 listopada 1991 r. mogła zatem być niższa od dotychczas wypłacanej.

Zgodnie art. 32 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 *ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...)*, jeżeli nowa kwota świadczenia, ustalona od 1 listopada 1991 r., była niższa od dotychczasowej - obniżenie świadczenia następowało od dnia 1 stycznia 1992 r. Jeżeli zaś nowa kwota świadczenia nie przekraczała kwoty 1.000.000 zł miesięcznie (wartość przed denominacją złotego) i była niższa od kwoty wypłacanego dotąd świadczenia, to wypłacano je w kwocie dotychczasowej, nie wyższej jednak niż 1.000.000 zł miesięcznie, do czasu, gdy jego nowa wysokość (ustalona w myśl art. 28-30 ww. ustawy) w wyniku waloryzacji przekroczyła tę kwotę. *Ustawa o rewaloryzacji emerytur i rent (...)* chroniła wypłatę świadczenia w dotychczasowej wysokości tylko wówczas, gdy kwota zrewaloryzowanego świadczenia nie przekraczała 1.000.000 zł, zatem dotychczasowe świadczenie mogło zostać obniżone mimo że należało do niskich, jeżeli przekraczało wspomnianą kwotę.

Zmiana zasad naliczania świadczeń w kierunku, który pogarsza sytuację świadczeniobiorców, obniżając ich świadczenia wynikała także z nowelizacji w art. 35 pkt 11 *ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent (...)* przepisów art. 54 *ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin* (Dz.U. z 2016 r. poz. 871, z późn. zm.) przez zniesienie kumulacji renty inwalidzkiej z tej ustawy z emeryturą nabytą w pełnej wysokości i zastąpienie jej kumulacją częściową - renty z połową emerytury albo emerytury z połową renty.

Należy podkreślić, że w ramach prowadzonego aktualnie przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego analizowane są różne propozycje zmian w zakresie systemu emerytalnego, ale nie znalazły one jeszcze odzwierciedlenia w postaci konkretnego projektu ustawy.

Ponadto informuje, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie prowadziło żadnych prac związanych z wprowadzeniem limitów świadczeń emerytalnych i rentowych w stosunku do jakiegokolwiek grupy społecznej. Obecnie także nie są prowadzone takie prace, nie jest też planowane ich rozpoczęcie.

Warto zauważyć, że celem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest umożliwienie bezkolizyjnego funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego umawiających się stron, tak by pracownik migrujący nie ponosił negatywnych następstw podejmowania pracy na terytorium różnych państw. Przepisy te stanowią zespół reguł prawnych o charakterze koordynacyjnym, który wyłącznie koordynuje wewnętrzne (krajowe) przepisy prawne umawiających się państwach, obowiązujące w zakresie zabezpieczenia społecznego, natomiast nie tworzy i nie zmienia tych przepisów. Dlatego też ewentualna zmiana przepisów emerytalno-rentowych, w zakresie będącym przedmiotem Pana zainteresowania, byłaby możliwa wyłącznie na poziomie krajowego ustawodawstwa wewnętrznego, nie zaś na poziomie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Z poważaniem,

DYREKTOR
Biura Promocji i Mediów
Magdalena Kłosińska