

Received: 7.01.2021
Accepted: 30.04.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 707-716
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6219
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Justyna Czerniak-Swędzioł*
Nr ORCID 0000-0002-1524-2307

ZASADA (NIE)KUMULACJI, CZYLI O ZBIEGU PRAWA DO ŚWIADCZENIA EMERYTALNEGO Z SYSTEMU POWSZECHNEGO I WOJSKOWEGO

PRINCIPLE OF (NON) CUMULATION, THAT IS, ABOUT THE CONFLUENCE OF THE RIGHT TO A RETIREMENT PENSION FROM THE GENERAL AND MILITARY SYSTEMS

Streszczenie: Żołnierze zawodowi posiadają własny, odrębny od powszechnych ubezpieczeń społecznych system zabezpieczenia społecznego, przewidujący ochronę socjalną z tytułu wysługi lat, całkowitej niezdolności do służby i śmierci żywiciela (zaopatrzenie emerytalne). Nie jest przy tym wykluczona możliwość skumulowania i pobierania przez żołnierza zawodowego dwóch świadczeń emerytalnych przysługujących z różnych systemów, tj. powszechnego i zaopatrzeniowego. Zasada kumulacji świadczeń na gruncie obowiązujących przepisów dedykowana jest jednak wąskiej grupie uprawnionych. Za podstawową i dominującą uznaje się bowiem zasadę niekumulacji, która stanowi wyraz obowiązującej w prawie ubezpieczeń społecznych zasady solidarności ryzyka i nie pozostaje sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Tak więc w przypadku zbiegu prawa do kilku świadczeń określonych w ustawie, organ rentowy ma obowiązek do wypłaty tylko jednego (wyższego) świadczenia (art. 95 ust.1 u.e.r. oraz art. 7 u.z.e.ż), nawet jeśli prawo to wynika z różnych ustaw, a możliwość ewentualnego łączenia świadczeń musi być wyraźnie wskazana w przepisach. Rozdzielenie systemów ubezpieczeniowego i zaopatrzeniowego pozwala na to, aby każdy z tych systemów realizował osobno zobowiązania wobec żołnierzy zawodowych bez związku z systemem powszechnym. Zachowując zasadę, że za ten sam okres ubezpieczenia emerytalnego nie mogą jednocześnie przysługiwać dwa świadczenia emerytalne (art. 5 ust. 2a u.e.r.). Wskazując na zbieg świadczeń (emerytalnych), należy wyodrębnić element zbieżny (wspólny), łączący oba świadczenia, i ów element winien odnosić się do przedmiotu, jakim jest świadczenie, nie zaś do podmiotu (uprawnionego), któremu świadczenia przysługują. O wyjątku od zasady niekumulacji (czyli zasady pobierania jednego świadczenia) w sytuacji żołnierza zawodowego pozostającego w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 roku nie decyduje data przyjęcia do służby, lecz brak możliwości obliczenia emerytury wojskowej przy uwzględnieniu „cywilnego” stażu emerytalnego. Obejmowanie instytu-

* dr; Uniwersytet Jagielloński. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: justyna.czerniak-swedziol@uj.edu.pl

cją zbiegu prawa do świadczeń (z emerytury powszechnej i wojskowej) przy równoległości tych zdarzeń zaprzecza konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej. Nie jest sprawiedliwe społecznie pozbawianie ubezpieczonego, który spełnił ustawowe wymogi, prawa do świadczenia tylko przez wzgląd na solidaryzm społeczny. W takich sytuacjach znaczna część życia zawodowego emeryta nie ma żadnego odzwierciedlenia w wysokości otrzymywanych przez niego świadczeń emerytalnych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, system emerytalny powszechny, zabezpieczenie społeczne, system emerytalny wojskowy, zasada kumulacji, zasada niekumulacji, emerytura wojskowa, zbieg prawa do świadczeń, doliczenie stażu cywilnego

Summary: Professional soldiers have their own social security system, separate from the general social insurance system, which provides social protection in the event of long service, total incapacity to serve and the death of the breadwinner (pension benefits). At the same time, a professional soldier can accumulate and receive two pensions from different systems, ie universal and reserve. However, the principle of accumulation of benefits based on the applicable provision is dedicated to a narrow group of entitled persons. The principle of non-cumulation is considered to be the basic and dominant one. It is an expression of the principle of risk solidarity in force in social insurance law and is not inconsistent with the constitutional principle of equality expressed in Art. 32 of the Polish Constitution. In the event of the overlapping of the right to several benefits specified in the Act, the pension authority is obliged to pay only one (higher) benefit, even if this right results from various acts, and the possibility of combining benefits must be clearly indicated in the provisions of law. Separation of the insurance and supply system allows each of these systems to fulfill separate obligations towards professional soldiers, not related to the general system. Maintaining the principle that for the same period of retirement pension insurance, two retirement benefits cannot be awarded simultaneously (Article 5 (2a) (2a) of the Pension Act). The exception to the principle of non-accumulation (ie the principle of collecting one benefit) in the case of a professional soldier remaining in service before January 2, 1999 is not determined by the date of admission to service, but the lack of the possibility to calculate the military pension taking into account the "civil" retirement age. The convergence of the right to benefits (from the general and military pension) with the parallel occurrence of these events is contrary to the constitutional principle of social justice. It is not socially just to deprive an insured person who has met the statutory requirements of the right to benefits solely on the basis of social solidarity. In such situations, a significant part of the retiree's professional life is not reflected in the amount of received retirement benefits.

Keywords: social security, universal pension system, military pension system, the principle of cumulation, the principle of non-cumulation, military retirement pension, overlapping of the right to benefits, adding civil service

WSTĘP

Konstytucja RP – na mocy art. 67 – nakłada na państwo obowiązek zabezpieczenia obywateli w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Obowiązek ten realizowany jest przez dwie, nieco różne metody, czyli przez system ubezpieczenia społecznego oraz przez system zaopatrzenia społecznego. Chociaż, dokonując usystematyzowania polityki zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny¹ wskazał, że w skład zabezpieczenia społecznego² wchodzi trzy instytucje, tj.

¹ Wyrok TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1993/2/33.

² E.A. Maj, *Istota systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2015, nr 1, https://wsfip.edu.pl/docs/biezacynumer/ZN1_2015/ZN_WSFIP_1_2015_6_Maj_Elzbiet.pdf [dostęp: 13.01.2021].

ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i w sposób uzupełniający – pomoc społeczna. Nie ulega jednak wątpliwości, że odgraniczenie ubezpieczenia społecznego od systemu świadczeń przeznaczonych dla funkcjonariuszy pozostających na służbie państwowej opierało się głównie na kryterium metody finansowania: w pierwszym przypadku ze składek, a w drugim bezpośrednio ze środków Skarbu Państwa³ z części, których dysponentami są: Minister Obrony Narodowej (żołnierze zawodowi, funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego), Minister Spraw Wewnętrznych (funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej) i Minister Sprawiedliwości (funkcjonariusze Służby Więziennej)⁴.

Niezwykle istotnym elementem polskiego systemu zabezpieczenia społecznego pozostaje zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych, które swoim zakresem obejmuje dwa subsystemy, tj. zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych oraz zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Funkcjonowanie tychże systemów zarówno ze względów społecznych, jak i ekonomicznych pozostaje niezwykle ważne, choć w doktrynie przedmiotu poświęca mu się stosunkowo niewiele miejsca⁵.

Żołnierze (i funkcjonariusze) posiadają własny, odrębny od powszechnych ubezpieczeń społecznych system zabezpieczenia społecznego, przewidujący ochronę socjalną z tytułu wysługi lat, całkowitej niezdolności do służby i śmierci żywiciela (zaopatrzenie emerytalne) oraz w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową/policyjną (zaopatrzenie wypadkowe). Specyfika zabezpieczenia społecznego w relacji do pracowniczego ubezpieczenia społecznego polega na tym, że wprawdzie żołnierze (i funkcjonariusze) korzystają z ochrony socjalnej na wypadek ziszczenia się podobnego ryzyka socjalnego, to jednak inna jest forma tej ochrony, którą w doktrynie przedmiotu określono jako kombinację formy ubezpieczeniowej i pomocniczej⁶. Jak zauważa K. Antonów⁷, pozostawanie w służbie stanowi gwarancyjną więź ubezpieczeniową *sensu largo*, która nie wykazuje większości cech klasycznego stosunku podlegania ubezpieczeniom, co nie oznacza, że nie występują tu pewne elementy charakterystyczne dla modelowego ujęcia. Chodzi zwłaszcza o te uprawnienia osób w stosunku służby względem wojskowych organów emerytalnych w zakresie ochrony wysługi emerytalnej i rozciągnięcia tychże gwarancji zaopatrzeniowej także na czas po zwolnieniu ze służby. Zbliżenie niepracowniczego modelu

³ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 294.

⁴ K. Antonów, *Położenie socjalne osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Lex 2015.

⁵ W. Koczur, *Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2017, nr 312, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-22c5a571-014e-4df7-945e-7c53700e6758/c/05.pdf> [dostęp: 13.01.2021]; I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, [w:] *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustawy z orzecnictwem*, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 525 i n.; P. Kuźma, *Jakie zmiany w wojskowym systemie emerytalnym?*, *PiZS* 2010, nr 3, s. 10 i n.; R. Babińska, *Systemowe zagadnienia zabezpieczenia emerytalnego wojskowych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3079, Socjologia XLIV*, Wrocław 2008, s. 261 i n.

⁶ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 233, cyt. za: K. Antonów, *Położenie socjalne...*, Lex 2015.

⁷ K. Antonów, *Sprawy w zakresie ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Lex 2011.

ubezpieczeń do modelu pracowniczego pozostaje widoczne również ze względu na podobieństwa istniejące zarówno w dziedzinie tytułu zabezpieczenia społecznego (wykonywanie zatrudnienia), jak i reguł kompensacji w razie zajścia ryzyka socjalnego (uzależnienie nabycia prawa do świadczenia i jego podstawy wymiaru od okresu podlegania ubezpieczeniu/służby) oraz z uwagi na systemowe (normatywne i pojęciowe) związki między ubezpieczeniami społecznymi a zaopatrzeniem emerytalnym w postaci powielenia niektórych ubezpieczeniowych konstrukcji prawnych (w szczególności w obszarze ustalania prawa do świadczeń, ich realizowania i dochodzenia roszczeń) lub też wprowadzenia ogólnych (zob. art. 11 u.z.e.ż.⁸) i szczegółowych (np. art. 6, 24 i 26 u.z.e.ż.) odesłań do stosowania przepisów prawa ubezpieczeń społecznych w sprawach nieuregulowanych w ustawach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (i funkcjonariuszy)⁹.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na problem dotyczący zbiegu prawa do świadczeń dla uprawnionego (żołnierza zawodowego), który pobiera świadczenie z jednego systemu (powszechnego lub wojskowego), a drugi system (powszechny lub system zaopatrzeniowy) odmawia wypłaty świadczeń, powołując się na zasadę niekumulacji wyrażoną zarówno w art. 95 u.e.r.¹⁰, jak i w art. 7 u.z.e.ż. W świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego jawi się kilka istotnych wątpliwości, które należy rozstrzygnąć, m.in. czy o zbiegu prawa do świadczeń można mówić w przypadku, gdy świadczenia te przysługują równolegle, a jedynym elementem je łączącym pozostaje osoba uprawniona do tych świadczeń, czy o wypłacie świadczeń przy zbiegu tytułów prawnych winno decydować to, które świadczenie uprawniony pobiera, a o które wystąpił. W jaki sposób interpretować „brak możliwości” doliczenia stażu cywilnego do służby, i wreszcie: co decyduje o możliwości zastosowania wyjątku od zasady niekumulacji, czy właśnie ten „brak możliwości”, czy może data przyjęcia do służby. Analizowane zagadnienie ma stanowić również próbę rozstrzygnięcia „sporu” o właściwe stosowanie przepisów z obu systemów prawnych. Systemów, które pozostają we współzależności, co prowadzi do ich materialnoprawnego i proceduralnego zintegrowania przy jednoczesnej odrębności instytucji zaopatrzenia emerytalnego osób w stosunku służby.

1. ZASADA NIEKUMULACJI

Zbieg prawa do świadczeń oznacza sytuację, w której jedna osoba uprawniona spełnia warunki do otrzymania więcej niż jednego świadczenia. Możliwy jest zbieg uprawnień do emerytury i renty rodzinnej wypadkowej¹¹, albo do różnych emerytur (np. w obniżonym wieku emerytalnym oraz emerytury w wieku powszechnym)¹², ale również zbieg prawa do świadczeń określonych w ustawie (emerytura powszechna) oraz świadczeń przewi-

⁸ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. 2020.586, tekst jedn. z dnia 3.04.2020 r.); dalej: u.z.e.ż.z.

⁹ K. Antonów, *Położenie socjalne...*

¹⁰ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2020.53, tekst jedn. z dnia 13.01.2020 r.); dalej: u.e.r.

¹¹ Zob. wyrok SN z dnia 31 stycznia 2017 r., II UK 648/15, OSNPUSiSP 2018, nr 4, poz. 48.

¹² Zob. wyroki SN z dnia 5 października 2006 r., I UK 82/06, LEX nr 424489 i z dnia 8 marca 2017 r., II UK 755/15, LEX nr 2271459 oraz wyrok SA w Katowicach z dnia 23 września 2013 r., III AUa 2307/12, LEX nr 1378692

dzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym (emerytura wojskowa) względnie w przepisach odrębnych. Model teoretyczny zbiegu prawa do świadczeń przewiduje trzy rozwiązania: pobieranie jednego świadczenia (zasada niekumulacji), pobieranie więcej niż jednego świadczenia bez ograniczeń (zasada kumulacji) oraz pobieranie więcej niż jednego świadczenia z ograniczeniami (zasada częściowej kumulacji)¹³.

Zasada niekumulacji (tj. wypłacania tylko jednego świadczenia), będąca zasadą podstawową, stanowi wyraz obowiązującej w prawie ubezpieczeń społecznych zasady solidarności ryzyka i nie pozostaje sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP¹⁴. Tak więc w przypadku zbiegu prawa do kilku świadczeń określonych w ustawie, organ rentowy ma obowiązek do wypłaty tylko jednego (wyższego) świadczenia – art. 95 ust.1 u.e.r., z tym zastrzeżeniem, że uprawnionemu przysługuje prawo wyboru wypłaty świadczenia niższego. Wybór niższego świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych należy do sfery samodzielnych uprawnień i nie podlega ocenie sądu¹⁵. Natomiast jeśli zainteresowany nie złoży żadnego oświadczenia w tej kwestii, organ rentowy kontynuuje wypłatę świadczenia wyższego. Zainteresowany może w każdym czasie zażądać zamiany świadczenia wypłacanego na inne przysługujące. W przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin również wyrażona została zasada niekumulacji – art. 7 u.e.ż., zgodnie z którą możliwe jest pobieranie tylko jednego świadczenia ze środków publicznych, nawet jeśli prawo to wynika z różnych ustaw, zaś możliwość ewentualnego łączenia świadczeń musi być wyraźnie wskazana w przepisach¹⁶.

Zgodnie z art. 95 ust.2 *ab initio* u.e.r. w zw. z art. 2 ust. 2 u.e.r. żołnierzom zawodowym, a także pozostałym po nich członkom rodziny przysługują świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w u.e.r., z zastrzeżeniem że – uwzględniając brzmienie art. 7 u.e.ż. – na mocy z art. 95 ust.1 u.e.r. ubezpieczony uprawniony do emerytury powszechnej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie może jednocześnie pobierać emerytury wojskowej (zasada niekumulacji), mimo że spełnił warunki do ich nabycia¹⁷.

Jak wskazuje się w literaturze¹⁸, nakaz uwzględnienia art. 96 u.e.r. dotyczy sytuacji jednoczesnego zbiegu prawa do emerytury określonej w art. 3 pkt.1 u.e.r., prawa do świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób wymienionych w art. 2 ust. 2 u.e.r. oraz prawa do świadczeń wskazanych w art. 96 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 u.e.r. O ile więc zagadnienie dotyczące pobierania jednego świadczenia w sytuacji tzw. zbiegu prawa do świadczeń nie rodzi większych problemów interpretacyjnych, a zasady jego wykładni zostały w sposób jednolity ugruntowane w judykaturze, o tyle sam wyjątek, przewidziany

¹³ M. Bartnicki, *Komentarz do art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] K. Antonów (red.), *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Lex,el.2019*.

¹⁴ Zob. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2012 r., I UK 390/11, OSNPUSiSP 2013, nr 9-10, poz. 114, wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 marca 2016 r., III AUa 1816/15, LEX nr 2026435).

¹⁵ Zob. wyroki SN z dnia 20 lutego 2018 r., II UK 706/16, LEX nr 2490064, z dnia 9 września 1997 r., II UKN 218/97, OSNAPIUS 1998, nr 13, poz. 401

¹⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, [w:] *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustawy z orzecznictwem*, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 525 i n.

¹⁷ Zob. wyroki SN: z dnia 4 grudnia 2013 r., II UK 223/13, LEX nr 1394110; z dnia 8 maja 2012 r., OSNPUSiSP 2013, nr 7-8, poz. 91; z dnia 24 maja 2012 r., LEX nr 1227967, oraz wyroki SA: w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2015 r., III AUa 513/15, LEX nr 1993254 i w Krakowie z dnia 13 lipca 2016 r., III AUa 1254/15, LEX nr 2084140.

¹⁸ M. Bartnicki, *Komentarz do art. 95 ustawy o emeryturach i rentach...*

w art. 95 ust. 2 *in fine* u.e.r., stwarza znacznie więcej wątpliwości interpretacyjnych. I dlatego też przedmiotem dalszych rozważań będzie analiza wyróżnionego w przepisach wyjątku zachodzącego w sytuacji uprawnionych żołnierzy zawodowych, których emerytura wojskowa wyliczona została na zasadach określonych w art. 15a lub art.18e u.e.ż.

2. ZASADA KUMULACJI ŚWIADCZEŃ NA ZASADZIE WYJĄTKU

Ustawodawca we wskazanym powyżej art. 95 ust. 2 *in fine* u.e.r. wyróżnił przypadek szczególny, zachodzący w sytuacji obliczenia emerytury wojskowej na zasadach określonych w art. 15 a lub art. 18e u.e.ż. Zastosowanie wykładni gramatycznej prowadzi do wniosku, że w powyższej sytuacji regulacja z art. 95 ust. 2 w zw. z ust.1 u.e.r. – czyli opisana powyżej zasada nie kumulacji – zostaje wyłączona. Problem zachodzi jednak w ocenie skutków tego wyłączenia.

Do kumulacji świadczeń dojdzie zatem w dwóch przypadkach. Po pierwsze, zgodnie z brzmieniem art. 18 ust.3 u.e.ż., jeżeli suma emerytury obliczonej na podstawie art. 15a u.e.ż oraz emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niższa od kwoty najniższej emerytury, emeryturę wojskową podwyższa się w taki sposób, aby suma tych emerytur nie była niższa od kwoty najniższej emerytury. Z kolei w myśl art. 7 u.e.ż. w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przewidzianych w tych ustawach z prawem do emerytury lub renty przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym zbieg świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury wojskowej wymienionej w art. 95 ust.2 u.e.r. uprawnia do łącznego pobierania tych świadczeń (zasada kumulacji). Po drugie, do kumulacji świadczeń (emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i emerytury wojskowej) może dojść również wtedy, gdy emerytura wojskowa dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. – art. 15 u.e.ż. – nie mogła ulec podwyższeniu z tytułu „cywilnych” okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych) z uwagi na osiągnięcie kwoty tego świadczenia w maksymalnej wysokości, tj. 75% podstawy wymiaru (art. 18 ust.1 u.e.ż.).

Co do braku możliwości doliczenia stażu „cywilnego” do wysługi emerytalnej, który pozostaje całkowicie niezależny od woli uprawnionego, ale uzależniony pozostaje jedynie od prawnej niemożliwości „skonsumowania” okresów „cywilnych” w emeryturze wojskowej, zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w przełomowym wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r.¹⁹ W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy doszedł do słusznego wniosku, że w takiej samej sytuacji (tzn. braku możliwości wykorzystania „cywilnych” okresów ubezpieczenia w podstawie wymiaru emerytury wojskowej) znajdują się zarówno żołnierze powołani do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.e.ż.), jak i niektórzy żołnierze pozostający w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. W przypadku tej ostatniej grupy wystarczy bowiem odpowiednio długa służba i wzrosty emerytury z tytułu szczególnych właściwości służby (art. 15 ust. 2 i 3 u.e.ż.) lub z tytułu inwalidztwa wojskowego (art. 15 ust. 4 u.e.ż.), aby – przy ograniczeniu podstawy wymiaru emerytury wojskowej do maksymalnie 75% (art. 18 ust. 1 u.e.ż.) – „cywilne” okresy ubezpieczenia w żaden sposób nie

¹⁹ Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt I UK 426/17, OSNP 2019/9/114.

zwiększały świadczenia. I dlatego też obie te grupy uprawnionych osób w stosunku służby powinny być, w zakresie zbiegu prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, traktowane jednakowo.

Zagadnienie, które rozpatrywał SN, sprowadzało się do interpretacji użytego w art. 95 ust. 2 u.e.r. sformułowania „emerytura (...) została obliczona według zasad określonych w art. 15a albo 18e ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin” oraz do rozstrzygnięcia, czy ma on znaczenie podmiotowe czy też przedmiotowe – ukierunkowane na sposób jej obliczenia. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że za właściwy należy uznać taki kierunek wykładni ustawy emerytalnej, z którego wynika, że wskazane powyżej sformułowanie „emerytura (...) obliczona według zasad” 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. O wyjątku od zasady niekumulacji (czyli zasady pobierania jednego świadczenia) nie decyduje zatem data przyjęcia do służby, lecz brak możliwości obliczenia emerytury wojskowej przy uwzględnieniu „cywilnego” stażu emerytalnego²⁰.

Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się w aspekcie wpływu okresów z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego na prawo i wysokość świadczeń wojskowych dla żołnierzy, którzy pozostawali w służbie przed 2.01.1999 r. Do wysługi emerytalnej tych żołnierzy zalicza się (z urzędu) posiadane przed przyjęciem do służby okresy składkowe i nieskładkowe w rozumieniu ustawy emerytalnej²¹. Okresy te uwzględnia się w ten sposób, że emerytura wojskowa wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za nie więcej niż 3 lata okresów składkowych poprzedzających służbę (a o 1,3% za każdy następny rok i 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę). Tak ustalona emerytura podlega na wniosek zwiększeniu – w wyniku doliczenia okresów przypadających po zwolnieniu ze służby – o 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok zatrudnienia przed dniem 1.01.1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy oraz za każdy rok okresów opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 31.12.1998 r. lub za okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia – pod warunkiem że emerytura ta wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru i emeryt ukończył 50/55 lat życia albo stał się inwalidą. Tym samym żołnierz, który pozostawał w służbie przed 2.01.1999 r., może w świadczeniu wojskowym korzystać ze stażu emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, natomiast przyjęty do służby po raz pierwszy po 1.01.1999 r. nie ma takiego uprawnienia. Mimo to nie wszyscy żołnierze, którzy pozostawali w służbie przed 2.01.1999 r., mogą faktycznie zrealizować uprawnienie do wykorzystania wysługi emerytalnej w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Wystarczy bowiem odpowiednio długa służba i wzrosty emerytury z tytułu szczególnych właściwości służby lub z tytułu inwalidztwa

²⁰ Por. wyroki: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2020 r., III AUa 1019/19, Lex nr 3063811, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 lipca 2020 r., III AUa 365/20, Lex nr 3063805, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 lipca 2019 r., III AUa 1045/18, Biul.SAKa 2019/4/34-36.

²¹ W literaturze zwraca się uwagę, iż pozostaje to w sprzeczności z generalną zasadą systemu zaopatrzenia emerytalnego, w którym tytułem świadczenia (emerytury) jest wysługa, zob. więcej: A. Malaka, *Zabezpieczenie emerytalne służb mundurowych*, [w:] U. Jackowiak, L. Abramowicz (red.), *Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, Kraków 2007, s. 158 i n.

wojskowego, aby – przy ograniczeniu podstawy wymiaru emerytury wojskowej do maksymalnie 75% – okresy ubezpieczenia w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego w żaden sposób nie zwiększały świadczenia. W takim przypadku emeryt wojskowy (emeryt funkcjonariusz), niezależnie od swojej woli, może nie mieć prawnej możliwości skonsumowania żadnego okresu ubezpieczenia społecznego w systemie powszechnym w ustalonej emeryturze z zabezpieczenia społecznego. Jest to, jak argumentuje E. Nasternak²² w aprobującej głosie do omawianego powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego, sprzeczne z filozofią zreformowanego powszechnego systemu emerytalnego, gdzie składki zgromadzone na wyodrębnionym koncie stanowią podstawę do ustalenia należnego świadczenia. Zdaniem Autora zasadne wydaje się, aby wszyscy żołnierze i funkcjonariusze urodzeni po 31.12.1948 r. i objęci reformą powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego byli traktowani w ten sposób jak żołnierze i funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy po 1.01.1999 r. Wynika to z tego, że w systemie powszechnym zależność między wielkością zgromadzonych przez ubezpieczonego składek a wysokością świadczenia jest bezpośrednia i ścisła, co jednocześnie oznacza osłabienie zasady solidarności ubezpieczonych w powszechnym ubezpieczeniu społecznym. W związku z tym, jeżeli żołnierz lub funkcjonariusz urodzony po 31.12.1948 r. spełniałby warunki do emerytury z zaopatrzenia społecznego i dodatkowo posiadałby staż ubezpieczeniowy w systemie powszechnym, powinien mieć umożliwione nabycie prawa do obu świadczeń²³. Wydaje się jednak, że ograniczanie tego uprawnienia jedynie ze względu na datę urodzenia nie jest słuszne. Mimo że uprawnieni urodzeni przed 31.12.1948 r. podlegają pod inny system emerytalny (zdefiniowanego świadczenia), nie powinni zostać wyłączeni z grupy uprawnionych do nabycia obu świadczeń, jeżeli ich sytuacja faktyczna na to pozwala.

3. ZBIEG PRAWA DO ŚWIADCZEŃ – WYKŁADNIA JĘZYKOWA

Rozdzielenie systemów ubezpieczeniowego i zaopatrzeniowego pozwala na to, aby każdy z tych systemów realizował osobno zobowiązania wobec żołnierzy zawodowych bez związku z systemem powszechnym, przy zachowaniu zasady, że za ten sam okres ubezpieczenia emerytalnego nie mogą jednocześnie przysługiwać dwa świadczenia emerytalne (art. 5 ust. 2a u.e.r.). Dokonując wykładni językowej pojęcia „zbieg”, które oznacza „miejsce zetknięcia się lub złączenia czegoś”²⁴, należy wskazać, że przy zbiegu świadczeń (emerytalnych) istnieje element zbieżny (wspólny), łączący oba świadczenia, i ów element odnosi się do przedmiotu, jakim jest świadczenie, nie zaś do podmiotu (uprawnionego), któremu świadczenia przysługują. Zarówno w art. 95 u.e.r., jak i w art. 7 u.e.ż. mowa jest o zbiegu świadczeń, nie zaś o zbiegu ubezpieczonych²⁵. Podzielam pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, że język prawa nie powinien nadawać pojęciom innego znaczenia niż te przyjęte w języku codziennym. Odczytując pojęcie „zbieg świadczeń” semantycznie, należy przyznać, że takim punktem styczności mogą być tożsa-

²² E. Nasternak, *Zbieg prawa do emerytur. Glosa do wyroku SN z dnia 24 stycznia 2019 r., I UK 426/17, OSP 2020/6/52.*

²³ Tamże.

²⁴ www.sjp.pwn.pl [dostęp: 15.01.2021].

²⁵ Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 kwietnia 2020 r., III AUa 626/19, Lex nr 3049613, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., III AUa 333/19, Lex nr 2788528.

me okresy warunkujące przyznanie dwóch, niezależnych względem siebie świadczeń. Jeżeli ubezpieczony wywodzi swoje prawo do emerytury wojskowej i powszechnej, wskazując na te same okresy ubezpieczenia, to wówczas świadczenia te będą miały łączący je punkt i pozostaną w zbiegu. Natomiast jeżeli ubezpieczony, po spełnieniu warunków ustawy emerytalnej, ma prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a jednocześnie niezależnie od powyższego dysponuje prawem do emerytury wojskowej, po spełnieniu warunków przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, to wydaje się, że są to prawa niezależne od siebie i nie można mówić, aby w tym zakresie pozostawały we wzajemnym zbiegu. Jeżeli więc prawa nie pozostają ze sobą w zbiegu, to nie można stosować norm wyłączających realizację jednego ze świadczeń. Możliwość jednoczesnego nabycia prawa do emerytury z ubezpieczenia społecznego i emerytury wojskowej jest możliwe wówczas, gdy okresy ubezpieczenia powszechnego i okresy służby nie zostały wzajemnie uwzględnione przy ustalaniu prawa do świadczeń, a każdy z nich z osobna jest samodzielnie wystarczający do uzyskania prawa do emerytury w określonym systemie²⁶.

PODSUMOWANIE

Niestety, aktualna interpretacja przepisów, przyjmowana przez organy emerytalne co do zbiegu prawa do świadczeń, zdecydowanie wykracza poza wykładnię językową (semantykę) tego pojęcia. Przyjmuje się, że do zbiegu świadczeń dochodzi w każdym przypadku, gdy ubezpieczonemu przysługują dwa świadczenia, i to bez znaczenia, czy jest jakiś element łączący. W przypadku uprawnionego, który pozostaje uprawniony do emerytury powszechnej, jak i do emerytury wojskowej, pomimo równoległości tych zdarzeń – na gruncie aktualnej interpretacji obowiązujących przepisów – obejmowane są instytucją zbiegu. Takie rozumienie wydaje się zaprzeczać konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej, albowiem nie jest sprawiedliwe społecznie pozbawianie ubezpieczonego, który spełnił ustawowe wymogi, prawa do świadczenia tylko przez wzgląd na solidaryzm społeczny. W takich sytuacjach znaczna część życia zawodowego emeryta nie ma żadnego odzwierciedlenia w wysokości otrzymywanych przez niego świadczeń emerytalnych.

Przeprowadzona analiza orzeczeń sądowych, które po wyroku Sądu Najwyższego w dniu 24 stycznia 2019 roku w sposób znaczący zmieniają ukształtowaną wykładnię przepisów, niestety nie zmieniła dotychczasowej praktyki właściwych organów emerytalnych, które nadal zawieszają wypłatę „drugiej emerytury” uprawnionemu. Poza tym sprawy rozpoznawane przez Sąd Najwyższy, które zostały omówione w niniejszym opracowaniu, w większości przypadków dotyczą spraw uprawnionych żołnierzy zawodowych, którzy otrzymują świadczenie emerytalne pobierane z Wojskowego Biura Emerytalnego (jako świadczenie korzystniejsze), a którym to Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił prawa do świadczeń z uwagi na zasadę niekumulacji. Zdecydowanie mniej rozstrzygnięć zapada w sprawach, gdzie uprawniony wybiera świadczenie z ubezpieczenia społecznego jako korzystniejsze, a świadczenie z zaopatrzenia emerytalnego zostaje zawieszane w trybie art. 7 u.z.e.ż. Przy czym o wypłacie świadczeń przy zbiegu tytułów prawnych nie ma żadnego znaczenia, które świadczenie uprawniony pobiera, a o które wystąpił.

²⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 lipca 2014 r., Lex nr 1496004.

Nie ulega wątpliwości, że prawo do otrzymywania jednego świadczenia (zasada niekumulacji) z ubezpieczenia społecznego jest trwale usankcjonowane, i to zarówno na gruncie art. 95 ustawy emerytalnej, jak i w analogicznym art. 7 ustawy zaopatrzeniowej, wskazując, że ubezpieczony uprawniony do emerytury z FUS nie może jednocześnie pobierać emerytury wojskowej, mimo że spełnił warunki do jej nabycia, i odwrotnie. O zastosowaniu wyjątku od zasady niekumulacji decyduje brak możliwości obliczenia emerytury wojskowej przy uwzględnieniu stażu cywilnego. Jeżeli więc emerytura wojskowa zostaje obliczona wyłącznie w oparciu o wojskowy staż emerytalny i posiada maksymalną wysokość 75% podstawy wymiaru, co nie jest wynikiem wzrostu z tytułu „cywilnej” wysługi emerytalnej, to w rezultacie uprawnionemu winno przysługiwać prawo do pobierania dwóch świadczeń – zasada kumulacji.

Należałoby zatem rozważyć – postulat *de lege ferenda* – możliwość wyraźnego odniesienia w obowiązujących przepisach prawa zasady kumulacji nie tylko do żołnierzy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.e.ż), ale również do żołnierzy zawodowych pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., bez względu na datę ich urodzenia i posiadających maksymalną podstawę wymiaru emerytury wojskowej (75% zgodnie z art. 18 ust.1 u.e.ż.), która wynikać może zarówno z tytułu wysługi lat w służbie, jak i z tytułu szczególnych właściwości służby (art. 15 ust. 2 i 3 u.e.ż.), ale jednocześnie nie może wynikać z doliczenia „cywilnej” wysługi emerytalnej.

Bibliografia

Antonów K., *Położenie socjalne osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VII: *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Lex 2015.

Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przed sądowych i ochrony cywilnosądowej*, Lex 2011.

Bartnicki M., *Komentarz do art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] K. Antonów (red.), *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* Lex/el.2019.

Babińska R., *Systemowe zagadnienia zabezpieczenia emerytalnego wojskowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3079, Socjologia XLIV, Wrocław 2008.

Jędrasik-Jankowska I., *Komentarz do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin*, [w:] *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustawy z orzecznictwem*, wyd. 2, Warszawa 2019.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.

Koczur W., *Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 312.

Kuźma P., *Jakie zmiany w wojskowym systemie emerytalnym?*, PiZS 2010, nr 3.

Maj E.A., *Istota systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2015, nr 1.

Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.