

BADK.DPK.131.615.2020

**Opinia prawna**  
**w sprawie próśby o skierowanie przez Marszałka Senatu wniosku do**  
**Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia zgodności z Konstytucją**  
**regulacji nieprzewidującej traktowania okresu przebywania na wojskowej**  
**rencie inwalidzkiej, jako okresu nieskładkowego**

W piśmie z dnia 20 lipca 2020 r. (nr RPW/20844/2020 P) sformułowano prośbę do Marszałka Senatu o skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów emerytalno-rentowanych w zakresie, w jakim nie przewidują traktowania okresu przebywania na wojskowej rencie inwalidzkiej, jako okresu nieskładkowego, o którym mowa w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

I.

Autor pisma (ur. w 1952 r.), kilka miesięcy po rozpoczęciu (w 1970 r.) służby wojskowej uległ (w 1971 r.) wypadkowi podczas zajęć służbowych. Komisja orzekła, że jest czasowo niezdolny do służby. Rentę inwalidzką pobierał przez ponad 2 lata. W związku z przejściem na emeryturę, w 2017 r. zażądał od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potraktowania okresu pobierania renty jako okresu nieskładkowego, o którym mowa w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dzięki temu miałby wyższą emeryturę). Negatywną decyzję Zakładu zaskarżył do sądu; sądy w obu instancjach podtrzymały decyzję.

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie okresów składkowych i nieskładkowych, których wymiar jest uwzględniany przy obliczaniu wysokości emerytury, przewiduje jednolite dla wszystkich zasady ich ustalania. Oznacza to, że tego samego rodzaju okresy są uznawane dla wszystkich za okresy składkowe oraz tego samego rodzaju okresy dla wszystkich są uznawane za okresy nieskładkowe. Niektóre stany z okresu życia osoby ubiegającej się o emeryturę nie są przez ustawę rozpoznawane ani jako okres składkowy, ani jako nieskładkowy (również jednolicie dla wszystkich). Ustawa nie wprowadza w tym zakresie wyjątków. Wprowadza natomiast wyjątki dla niektórych grup zawodowych w postaci skrócenia liczby lat okresu składkowego lub nieskładkowego, niezbędnego by ubiegać się o emeryturę, czy - ogólniej - wprowadza niższy wiek uprawniający niektóre grupy zawodowe do emerytury. Co prawda w art. 7 w pkt 2 ustawy przewiduje się, że okresem nieskładkowym jest okres „pobierania renty chorobowej po ustaniu zatrudnienia w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa obowiązującego w danym zawodzie lub po ustaniu obowiązku ubezpieczenia społecznego z innego tytułu”, jednakże „renta chorobowa”, jest dawnym określeniem świadczenia rehabilitacyjnego. Skoro do okresu nieskładkowego wlicza się okres pobierania świadczenia rehabilitacyjnego (art. 7 pkt 1 lit. c), w konsekwencji należało też wliczyć jego poprzedniczkę - rentę chorobową. Natomiast renta z tytułu niezdolności do pracy, ani jej „mundurowa” odpowiedniczka - renta inwalidzka, nie są uwzględniane, ani jako okres składkowy, ani nieskładkowy.

Jedną z konstytucyjnych zasad kształtowania polskiego porządku prawnego jest równoprawność obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dotyczy to także przepisów systemu emerytalno-rentowego. Równoprawność (równe traktowanie przez prawo) nie wymaga zatem szczególnego uzasadnienia przy kształtowaniu porządku prawnego. Odwrotnie: uzasadnienia wymagają wszelkie przepisy, które czynią wyjątki od zasady równości wobec prawa. Powszechny, jak i mundurowy system emerytalno-rentowy wprowadzają sporo wyjątków uprzywilejowujących, a czasem upośledzających niektóre grupy zawodowe. Jeżeli znajdują one uzasadnienie w innych zasadach konstytucyjnych, nie traktuje się ich, jako naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Przykładem przywileju jest niższy wiek emerytalny dla niektórych grup zawodowych, albo wprowadzenie w miejsce wieku emerytalnego, minimalnego stażu pracy (służby) niezbędnego do uzyskania emerytury. Istotne jest jednak by te uprzywilejowujące regulacje dotyczyły wszystkich osób charakteryzujących się cechą, ze względu na którą ten przywilej ustalono.

Do wyliczenia wysokości emerytury osoby urodzonej przed 1949 r. (oraz urodzonej w latach 1949-1968 - jeżeli o to wniesie i spełni dodatkowe warunki) konieczne jest ustalenie okresu składkowego oraz okresu nieskładkowego, który również, w przeciwieństwie do czasu pozostawiania poza oboma okresami, uwzględniany jest przy jej wyliczaniu (oba okresy są niekiedy określane, jako „staż pracy”).

Okres składkowy, co do zasady, to okres w którym ubezpieczony odprowadzał składki na ubezpieczenia społeczne. Okres nieskładkowy, od tego również są wyjątki, to okres w którym ubezpieczony nie odprowadzał składek, ale pozostawał w stosunku pracy (np. urlop wychowawczy, ale też nauka w szkole wyższej). Okres pobierania renty inwalidzkiej (renty z tytułu niezdolności do pracy), to okres, w którym ubezpieczony nie pozostaje w stosunku pracy (w stosunku służby). Nie jest zatem uznawany za okres nieskładkowy (za staż pracy).

Konstytucja RP (w art. 67) ustanawia prawo obywatela do „zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W zakresie, w jakim Autor pisma w okresie inwalidztwa pobierał rentę, a po osiągnięciu wieku emerytalnego - uzyskał prawo do emerytury, wymagania tego przepisu Konstytucji zostały spełnione.

Przedstawiony przez Autora pisma problem należałoby zatem zrekonstruować i postawić w sposób następujący. W mundurowym systemie emerytalnym emerytura ustalana jest w oparciu o liczbę lat służby (kiedyś minimum 15, obecnie 25 lat). Jej wysokość nie jest zależna od zgromadzonych kwoty składek, lecz od liczby lat służby i ostatnio pobieranego uposażenia. Okres pobierania renty nie wlicza się jednak do lat służby. Jeżeli po okresie renty nie nastąpi powrót do służby (wojskowej), a dotychczasowy rencista zacznie w ramach „cywilnego” stosunku pracy podlegać powszechnemu systemowi emerytalnemu, to okres wcześniejszego przebywania na rencie również nie jest wliczany do stażu (okresu składkowego lub nieskładkowego). Problem dotyczy zatem przejścia w ciągu okresu zarobkowego z systemu mundurowego do powszechnego systemu ubezpieczeniowo-emerytalnego. Osoba przechodząca z służby mundurowej do cywilnej pracy zawodowej „dziedziczy” lata służby, jako lata pracy (stażu), jako okres składkowy (lub nieskładkowy). Nie oznacza to jednak, że dziedziczy cały mundurowy sposób ustalania emerytury. Gdyby „dziedziczyła” wszystko oznaczałoby to, że choć przedwcześnie odeszła z służby, nie traci prawa do uzyskania w przyszłości emerytury mundurowej. Traci zatem przywileje w postaci sposobu wyliczania emerytury (nie oparty na składkach) oraz możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (kiedyś po 15, obecnie po 25 latach służby). Pewne jest, że w żadnym z systemów okres renty inwalidzkiej nie wlicza do stażu (okresu składkowego lub nieskładkowego). Nie jest wykluczone, że Autorowi pisma chodziło o to, że w jego przekonaniu prawo przewiduje niewystarczające sposoby wynagradzania szkód na zdrowiu wynikających z służby wojskowej (powodujących konieczność przebywania na rencie), w przypadku, gdy poszkodowany „wypada” z mundurowego systemu ubezpieczeniowo-emerytalnego i traci wszelkie przywileje z tego wynikające, a które można by potraktować, jako kompensatę ewentualnego ryzyka z tą służbą związanego. W piśmie brak jednak argumentacji w tym zakresie.

Konkludując, **zarzut niezgodności z Konstytucją regulacji emerytalnych, w zakresie w jakim nie przewidują uznania okresu pobierania wojskowej renty inwalidzkiej, będącej następstwem wypadku podczas wykonywania zajęć służbowych, nie zasługuje na uwzględnienie w postaci wniosku Marszałka Senatu do Trybunału Konstytucyjnego.**

## II.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Senatu przewodniczy obradom Senatu, strzeże praw Senatu oraz reprezentuje Senat na zewnątrz (art. 110 ust. 2 w związku z art. 124). Co do zasady, swoje kompetencje, w tym tę do składania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 191 ust. 1 pkt 1), Marszałek Senatu realizuje w ramach zadań wyznaczonych mu przez art. 110 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji **Marszałek powinien odmówić złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.** Choć Konstytucja nie zakazuje Marszałkowi wniesienia wniosku do Trybunału w innych, niż wynikających z art. 110 ust. 2 Konstytucji sprawach, podjęcie tego rodzaju sprawy, mogłoby spowodować konieczność rozpatrywania w przyszłości wielu tego rodzaju próśb w trybie właściwym dla Rzecznika Praw Obywatelskich, co nie było celem ustrojodawcy. Sprawa, o której mowa piśmie do Marszałka, jest sprawą nadającą się (formalnie) do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny w trybie pytania prawnego sądu (sąd uznał jednak - w związku z prośbą Autora - że nie ma podstaw by kwestionować regulację) lub skargi konstytucyjnej jednostki. Jak wynika z akt sprawy Autor pisma próbował wszcząć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie zastosował się jednak do wymagań przewidzianych przez ustawę - przede wszystkim nie korzystał z pośrednictwa adwokata lub rady prawnego.

## III.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż niezależnie od nazwy pisma do Marszałka Senatu, stanowi ono petycję w rozumieniu ustawy o petycjach. Mimo, że petycja skierowana została - *verba petitio* - do Marszałka Senatu, **nie ma przeszkód by została rozpatrzona w trybie właściwym dla petycji, a więc nie ograniczającym sposobu jej rozstrzygnięcia do złożenia wniosku do TK lub odmowy jego złożenia.** Potraktowanie prośby zgodnie z jej literalnym brzmieniem, oznaczać może bowiem, że Marszałek odmówi złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (pomijając kwestię tego, czy problem ten na rozpatrzenie go przez Trybunał Konstytucyjny zasługuje). Tymczasem, nawet jeżeli regulacja nie zasługuje zdaniem Marszałka na rozpatrzenie przez Trybunał, może zasługiwać na rozpatrzenie z innych powodów przez inne organy. Potraktowanie pisma, jako petycji, w tym przekazanie go do

właściwej komisji, może pozwolić na szersze (merytoryczne, a nie tylko konstytucyjne i nie tylko związane z okresem nieskładkowym) spojrzenie na problem przedstawiony w piśmie oraz na uwzględnienie opinii właściwych organów administracji rządowej (zwykle przekazywanych właściwej komisji w trybie petycyjnym).

Sporządził:

Marek Jarentowski  
główny ekspert ds. legislacji  
m.jarentowski@senat.pl  
tel. 22 694 93 38

Roman Kapeliński  
dyrektor  
/podpisano elektronicznie/