

# PROBLEMATYKA PRZYWILEJÓW W SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – UWAGI POLEMICZNE NA MARGINESIE ARTYKUŁU ŁUKASZA KASPROWICZA

MARCIN CZECHOWSKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.25/m.czechowski

W numerach 1 i 3 kwartalnika „Ius Novum” z 2019 roku ukazał się artykuł Łukasza Kasprowicza zatytułowany *Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego* (część I i II). Publikacja ta jest poświęcona kwestii rozwiązań ekonomiczno-prawnych na starość, które mają charakter przywilejów. Podstawowy problem badawczy w opracowaniu sprowadza się do pytania, czy uprzywilejowane uprawnienia emerytalne dla wybranych grup zawodowych mają uzasadnienie w kontekście zasad określonych w konstytucji RP. Autor za cel artykułu obrał również wykazanie, że tak obszerny zakres przywilejów, polegających na zwolnieniu wybranych grup zawodowych z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie i uprawniających do wcześniejszej emerytury, to czynniki bardzo kosztowne i destrukcyjne dla całego systemu i dla ogółu ubezpieczonych w powszechnym systemie emerytalnym. W konkluzjach Ł. Kasprowicza opowiedział się za likwidacją większości omawianych przywilejów i zbudowaniem powszechnego, jednolitego i spójnego modelu systemu zabezpieczenia społecznego, obejmującego wszystkie grupy zawodowe. Dopuścił jedynie następujące wyjątki w tym zakresie: szczególnie uciążliwe lub szkodliwe warunki pracy, znacząco wpływające na utratę zdrowia, a także sytuacja, kiedy ubezpieczony traci zdrowie lub życie, na przykład w czasie misji wojskowej lub akcji ratowniczej.

Podjęcie tematu przywilejów w zabezpieczeniu na starość było pożądanym przedsięwzięciem. Artykuły naukowe dotyczące tej problematyki ukazują się rzadko, a pierwsza kompleksowa publikacja – monografia – pojawiła się na pol-

---

\* dr, Instytut Prawa i Administracji Akademii Pomorskiej w Słupsku, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Koszalinie, e-mail: marcinczechowski@interia.pl, ORCID: 0000-0002-0895-3768

skim rynku wydawniczym dopiero w 2019 roku<sup>1</sup>. Niewykluczone, że dzieje tak między innymi z uwagi na kontrowersje. Kontekst historyczny sprawia, że słowo „przywilej” wywołuje najczęściej negatywne skojarzenia, mimo iż oznacza jedynie szczególnie uprawnienie przyznane jednostce lub grupie osób<sup>2</sup>. Sugeruje jednak, że sytuacja beneficjenta jest lepsza niż innych. Można posunąć się nawet dalej: że osoba korzystająca z przywileju czyni to kosztem innych<sup>3</sup>.

Na początku pierwszej części artykułu zostały przedstawione jego cele i przybliżone słownikowe znaczenie pojęcia „przywilej”. Ukazano również historię przywilejów emerytalnych w powojennej Polsce oraz omówiono pojęcia „solidaryzm” i „sprawiedliwość”, oczywiście w kontekście zabezpieczenia na starość. W ramach punktu poświęconego podstawom normatywnym systemu ubezpieczeń społecznych Autor odwołał się do gruntownej reformy przeprowadzonej w 1998 roku<sup>4</sup>, częściowego jej cofnięcia (2003)<sup>5</sup> i dokonanego w 2012 podniesienia, a cztery lata później obniżenia wieku emerytalnego<sup>6</sup>. Trafna jest ocena postępowania ustawodawcy wobec obu ustaw zmieniających wiek emerytalny. Mając na uwadze okoliczności uchwalania tych regulacji i towarzyszące temu motywacje, Ł. Kasprówicz stwierdził, że postępowanie ustawodawcy podważa zaufanie obywateli do państwa prawa i świadczy o braku czytelnej wizji odnośnie do budowania koherentnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Dla zobrazowania poruszanej w artykule problematyki Autor zbadał sytuację emerytalną „(...) tylko niektórych grup zawodowych korzystających z przywilejów, w szczególności emerytalnych, a także wybrane uprawnienia uznawane za przywileje w stosunku do większości osób zatrudnionych”. W rzeczywistości opracowaniem objęto niemal wszystkie grupy zawodowe, którym przysługują przywileje w zabezpieczeniu na starość, czyli funkcjonariuszy służb mundurowych<sup>7</sup>, osoby duchowne, pracowników branży górniczej, nauczycieli, rolników, sędziów i prokuratorów. Pominięte zostały jedynie osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, mimo że niezależnie od wysokości osiąganych dochodów mają możliwość opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w tej samej wysokości, co wynika z jednakowej podstawy wymiaru tych składek<sup>8</sup>. Nie wiadomo więc, jaki jest stosunek Autora do tej formy uprzywilejowania. Znalazły się natomiast

<sup>1</sup> D. Walczak, *Przywileje w zabezpieczeniu na starość w Polsce*, Toruń 2019.

<sup>2</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1995, s. 1014.

<sup>3</sup> P. Chmielnicki, *Wyciskanie brukselki. Inicjatywy legislacyjne mniejszego koalicjanta w sprawie systemu ubezpieczeń społecznych*, w: P. Chmielnicki, D. Minich, *Gorzki smak kiełbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015–2016*, Warszawa 2019, s. 230.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r., nr 137, poz. 887.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r., nr 166, poz. 1609.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 38.

<sup>7</sup> Ł. Kasprówicz posłużył się terminem „służby mundurowe” na określenie Sił Zbrojnych RP oraz funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych.

<sup>8</sup> Podstawę tę stanowi kwota zadeklarowana, nie niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (ogłoszonego w trybie art. 19

rozważania na temat uprawnienia do wcześniejszego przejścia na emeryturę kobiet i osób zatrudnionych w warunkach szkodliwych lub uciążliwych dla zdrowia.

Zapoznając się z opracowaniem Ł. Kasprowicza, można odnieść wrażenie, że niektóre z poruszonych w nim zagadnień nie zostały przedstawione dogłębnie i wszechstronnie. Zastrzeżenia pojawiają się przy lekturze fragmentów poświęconych funkcjonariuszom służb mundurowych oraz sędziom i prokuratorom.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych grup, Autor rozpoczął omawianie jej sytuacji emerytalnej od posunięć sprzed około 20 lat, kiedy to żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych inkorporowano do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (1998), a następnie ponownie włączono do systemu zaopatrzeniowego (2003). Ł. Kasprowicz krytycznie odniósł się do zmiany z 2003 roku, zwracając uwagę, że zaopatrzeniowy system emerytalny, który nie jest finansowany ze składek na ubezpieczenie, obciąża budżet państwa, głównie ubezpieczonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odwołał się też do, jak stwierdził, głosu uczonych, którzy z żalem przyjęli wyłączenie żołnierzy i funkcjonariuszy z powszechnego systemu. Z przypisu wynika, że za stanowisko uczonych została uznana wypowiedź jedynie M. Góry, czyli współtwórcy reformy z 1998 roku. Pomimo formalnego włączenia od 1 stycznia 1999 do 30 września 2003 roku żołnierzy i funkcjonariuszy do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, istota zabezpieczenia społecznego tych grup nie uległa zmianie. Ich uposażenia zostały podwyższone do kwoty brutto, a różnicę – jako indywidualne składki na ubezpieczenie społeczne – zaczęły opłacać odpowiednio resorty obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji oraz sprawiedliwości. Propozycja takiej reformy w Niemczech spotkała się ze stanowczym sprzeciwem Ministra Finansów RFN i ministrów poszczególnych landów, którzy stwierdzili, że składki na ubezpieczenie społeczne za funkcjonariuszy będą znacznie bardziej obciążać budżet niż system emerytalny funkcjonujący według zasad zaopatrzenia społecznego<sup>9</sup>. W Polsce zaś nie przedłożono opinii społecznej jakiegokolwiek opracowania wykazującego wielkość oszczędności związanych z przeniesieniem żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy do powszechnego ubezpieczenia społecznego. Ł. Kasprowicz jedynie przypuszcza, że mniejsze byłyby koszty organizacyjno-prawne związane z obsługą naliczania i wypłaty świadczeń, gdyż odbywałaby się ona w jednej wyspecjalizowanej instytucji, na przykład w ZUS-ie, a nie, jak obecnie, w odrębnych emerytalnych biurach i zakładzie.

Autor podjął się również ukazania rozwiązań wprowadzonych w 2012 roku w ramach reformy zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych w kontekście zasady ochrony praw nabytych. Dokonano wówczas gruntownych zmian w systemie emerytalnym tych grup, zwłaszcza w zakresie warunków nabycia emerytury, co zostało przybliżone w analizowanym artykule. Ł. Kasprowicz zwrócił uwagę, że ustawodawca inaczej określił prawa osób ubezpie-

---

ust. 10 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych na dany rok kalendarzowy, Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.).

<sup>9</sup> W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 1, s. 154.

czonych w powszechnym systemie emerytalnym, a inaczej prawa osób korzystających z systemu zaopatrzeniowego. W stosunku do funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych zatrudnionych przed 31 grudnia 2012 roku zachowano dotychczasowe uprawnienia emerytalne na zasadzie praw nabytych, podczas gdy objęci powszechnym systemem ubezpieczeń przed wejściem w życie ustawy z 11 maja 2012 roku podwyższającej wiek emerytalny nie uzyskali takiej ochrony. Zdaniem Autora, podejście ustawodawcy może wywoływać poczucie niesprawiedliwości i naruszenia zasad współżycia społecznego. Nie wspomniał jednak, że w powszechnym systemie okres dochodzenia poszczególnych ubezpieczonych do granicy 67. roku życia został rozłożony na wiele lat<sup>10</sup>. Oceniając tę regulację, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2014 roku stwierdził, że dokonana zmiana nie ma charakteru arbitralnego, gdyż mając stopniowy charakter, jest mało dotkliwa i pozwala zainteresowanym przystosować się do niej<sup>11</sup>. Jak zauważył K. Antonów, nie usuwa to jednak poważnych wątpliwości co do zgodności tak różnie stanowionego prawa emerytalnego z zasadą równości w znaczeniu równości w prawie<sup>12</sup>. Trzeba jednak pamiętać, jaki był zakres zmian w warunkach uzyskania emerytury w obu systemach, które przeprowadzono w 2012 roku. W powszechnym systemie wiek emerytalny mężczyzn został podniesiony o 2 lata (z 65 do 67), a kobiet o 7 lat (z 60 do 67), czyli odpowiednio o około 3% i 10%. Jeśli chodzi o żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, to okres służby, po którym zaczyna przysługiwać emerytura wojskowa i policyjna, został znacznie bardziej wydłużony, bo aż o 40% (z 15 do 25 lat), a oprócz tego wprowadzono jeszcze wymóg ukończenia 55. roku życia<sup>13</sup>. Na marginesie należy wspomnieć, że przy okazji nie doszło do podwyższenia górnej granicy podstawy wymiaru emerytury. Pozostawienie tej granicy na dotychczasowym poziomie (75%) powodowało, że ostatnie 6–7 lat służby żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy wstąpili do wojska bądź formacji zmilitaryzowanych bezpośrednio po uzyskaniu pełnoletności, nie wpływało na wysokość ich emerytury<sup>14</sup>. Trzeba też zauważyć, że zmiany w powszechnym systemie emerytalnym zostały wymuszone czynnikami demograficznymi (zmniejszanie się liczby urodzin, wydłużanie średniego wieku życia), których bezpośredni wpływ na tak zwany mundurowy system emerytalny wydaje się mniejszy<sup>15</sup>. Na skutek protestów funkcjonariuszy

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1383, art. 24 ust. 1.

<sup>11</sup> K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

<sup>12</sup> K. Antonów, *Zasady równości i sprawiedliwości społecznej w prawie emerytalnym*, „Annales UMCS” 2015, nr LXII, s. 19.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 664.

<sup>14</sup> Szerzej M. Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016, s. 267.

<sup>15</sup> Szerzej P. Kuźma, *Jakie zmiany w wojskowym systemie emerytalnym?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr. 3, s. 11–12.

oraz spadku zainteresowania służbą ustawodawca zrozumiał, że 7 lat temu za daleko posunął się przy zmienianiu na niekorzyść wojskowego i policyjnego systemu emerytalnego. W 2019 roku zniósł bowiem obowiązek osiągnięcia 55. roku życia przy przechodzeniu na emeryturę dla osób przyjętych do służby po 1 stycznia 2013<sup>16</sup>. U podstaw tego kroku leżała chęć uatrakcyjnienia zatrudnienia w formacjach policyjnych i wojskowych, gdyż zmniejszająca się podaż pracy i szybsze tempo wzrostu wynagrodzeń w sektorze prywatnym spowodowały, że sytuacja kadrowa w nich stała się trudna. Część funkcjonariuszy i żołnierzy odchodzi ze służby jeszcze przed nabyciem uprawnień emerytalnych, a do jej podjęcia zgłasza się znacznie mniej kandydatów. W związku z utrzymywaniem się wysokiego poziomu wakatów w formacjach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i w Służbie Więziennej, w 2020 roku uchwalono regulacje wprowadzające świadczenie motywacyjne, tak aby zatrzymać doświadczonych funkcjonariuszy o wystudze co najmniej 25 lat jak najdłużej w służbie<sup>17</sup>. Na poparcie tezy o zasadności włączenia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych Ł. Kasprowicz odwołał się też do badań opinii społecznej z lat 2011–2012. Wynika z nich, że za takim posunięciem opowiada się większość dorosłych Polaków. Autor zaznaczył również, że spora grupa osób otrzymuje świadczenia emerytalne nawet przed ukończeniem 40. roku życia. Z badań statystycznych zrealizowanych w 2010 roku przez Wojskowe Biuro Badań Społecznych można jednak wyczytać, że tylko 8% żołnierzy zawodowych deklaruowało odejście ze służby po osiągnięciu minimalnych uprawnień, 20% stwierdziło, iż zamierza pozostać w niej do czasu osiągnięcia maksymalnej stawki wojskowej emerytury, a największa część (47,5%) – tak długo, jak będzie to możliwe<sup>18</sup>. Trudno dziwić się takim zapowiedziom, mając na uwadze, że wysokość podstawy wymiaru emerytury po 15 latach służby wynosi jedynie 40%. Zupełnie innych danych dostarczają także aktualne badania, które ustawodawca przytoczył w uzasadnieniu do nowelizującej pragmatyki służbowe ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 roku: większość funkcjonariuszy wypowiada obecnie stosunek służbowy po 25 latach służby, a aktualny średni staż służby przy zwolnieniu wynosi 26 lat i 6 miesięcy<sup>19</sup>. Komentując włączenie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i Straży Marszałkowskiej do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego, Ł. Kasprowicz stwierdził, że chętnych do przywilejów przybywa. Nie wspominał przy tym, pomimo częstego nawiązywania w swoim artykule do orzecznictwa sądowego,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1635.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1610.

<sup>18</sup> Generalny sondaż nastrojów żołnierzy zawodowych – jesień 2010 – Sprawozdanie z badań Wojskowego Biura Badań Społecznych, listopad 2010, s. 36–37.

<sup>19</sup> Sejm RP IX kadencji, druk nr 432, uzasadnienie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych..., s. 7.

że w wypadku celników zmiana ta nastąpiła nie na skutek akcji protestacyjnych organizowanych w 2008 roku na przejściach granicznych czy w 2012 przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, tylko wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 roku<sup>20</sup>. Jeśli zaś chodzi o Straż Marszałkowską, skoro ustawodawca zdecydował się nadać jej status formacji umundurowanej, której funkcjonariusze ślubują wykonywać obowiązki polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa osób i ochronie mienia, nawet z narażeniem własnego życia, to nie znalazłoby konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie strażników marszałkowskich wobec funkcjonariuszy innych formacji umundurowanych.

We fragmencie poświęconym służbom mundurowym Autor nie podjął się rozważenia, czy zasadne jest istnienie odrębnego od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, systemu zabezpieczenia społecznego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Namiastka dociekań znalazła się we *Wprowadzeniu*. Ł. Kasprowicz ograniczył się do stwierdzenia, że system ten jest uzasadniany ryzykiem lub zagrożeniem dla zdrowia i życia nim objętych. Zaznaczył jednak, że prezentowaną argumentację ocenia jako niewystarczającą. Należy pamiętać, że żołnierze i funkcjonariusze, wykonując obarczone wspomnianym ryzykiem obowiązki służbowe, czynią to w imieniu i na rzecz państwa, chroniąc wartości (dobra) określone w przepisach o randze ustawy. Żaden stosunek pracy, w tym również nawiązany na podstawie mianowania, nie obliguje zatrudnionego do przedkładania obowiązków pracowniczych nad własne życie. Tymczasem charakter zadań realizowanych przez Siły Zbrojne i formacje zmilitaryzowane jest taki, że funkcjonariusze i żołnierze muszą wykonywać swe obowiązki służbowe w razie wystąpienia zagrożeń dla własnego zdrowia i życia<sup>21</sup>. Celowe jest zatem objęcie ich odrębnym systemem zabezpieczenia społecznego, gdyż uwzględnia on swoistość socjalnego ryzyka: zwolnienia ze służby przed osiągnięciem wieku emerytalnego, niezdolności do służby z uwagi na szczególne wymagania w postaci pełnej sprawności fizycznej i psychicznej, zwiększonego prawdopodobieństwa śmierci żywiciela, ryzyka wypadku lub choroby związanych ze służbą<sup>22</sup>. Swoistość ryzyka socjalnego, z wyjątkiem ryzyka śmierci żywiciela, które, podobne jak w ubezpieczeniu rentowym, polega na możliwości zwolnienia ze służby, co stanowi zdarzenie przyszłe, niepewne, niekorzystne i niezależne od woli zatrudnionego<sup>23</sup>. W pewnym stopniu Autor zdaje się to zauważać w *Konkluzjach*, gdzie stwierdza, że w przypadku utraty zdrowia lub życia, przykładowo w czasie misji wojskowej lub akcji ratowniczej, państwo lub ubezpieczyciel mają obowiązek zabezpieczyć ubezpieczonego lub jego rodzinę w godne środki do życia. Zastrzega jednocześnie, że owo zabezpieczenie nie powinno dotyczyć całej grupy zawodowej. Ł. Kasprowicz nie przedstawił jednak szczegółów proponowanego przez siebie modelu ubezpieczenia. Należy

---

<sup>20</sup> Wyrok został wydany po rozpoznaniu wniosków grupy posłów oraz Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL i Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, K 39/13, OTK 2015, nr 3A, poz. 27.

<sup>21</sup> M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 45–46.

<sup>22</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 233.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 233–234.

zaznaczyć, że nie tylko spektakularne akcje, ale również wypełnianie codziennych obowiązków służbowych bywa nierzadko szczególnie silnie obciążające dla fizycznego lub psychicznego zdrowia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Jako przykład można podać udział w wojskowych ćwiczeniach poligonowych, zabezpieczanie gwałtownych protestów społecznych czy zapewnianie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa.

Druga część artykułu zawiera między innymi analizę systemu zabezpieczenia społecznego sędziów i prokuratorów. Przybliżając instytucję pod nazwą stan spoczynku sędziów i prokuratorów, Autor zaznaczył że od wynagrodzenia sędziów nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne. Ł. Kasprowicz wyraził opinię, że finansowanie świadczeń emerytur i rent dla sędziów i prokuratorów w systemie zaopatrzeniowym wydaje się niewłaściwe, gdyż wymiar przysługujących im świadczeń uposażeniowych w sposób nieuzasadniony obciąża budżet państwa. Nie dostrzegł jednak, że wydatki na uposażenia w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne wynoszą mniej niż wydatki na składki na ubezpieczenie społeczne, co nie jest bez znaczenia w kontekście kujących budżetów wymiaru sprawiedliwości i prokuratury<sup>24</sup>. Rzadko natomiast występują przypadki utraty prawa do uposażenia, powodujące konieczność otrzymania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa zwaloryzowanej sumy składek za okres pracy na stanowiskach sędziego czy prokuratora. Dzieje się tak jedynie na skutek zrzeczenia się urzędu sędziego czy prokuratora albo zastosowania kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia (art. 91 § 10 u.s.p.<sup>25</sup>, art. 126 § 2 i § 6 Prawa o prokuraturze<sup>26</sup>). Autor przyznał natomiast, że choć instytucja stanu spoczynku niewątpliwie stanowi przywilej, to ma też swoje uzasadnienie w uwarunkowaniach niezawisłości sędziowskiej. Można więc wywnioskować, że Ł. Kasprowicz opowiada się za przeniesieniem sędziów i prokuratorów do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, ale utrzymaniem wobec tych pierwszych stanu spoczynku. Przy takim rozwiązaniu od wynagrodzenia sędziów i prokuratorów byłyby odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne, a zatem po osiągnięciu wieku emerytalnego zamiast uposażenia otrzymywaliby oni emeryturę. Sędziowie przechodziliby ponadto w stan spoczynku, czyli nie mogliby prowadzić działalności gospodarczej i podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem wykonywania funkcji dydaktycznych i naukowych. Sytuacja sędziów kształtowałaby się wówczas nader niekorzystnie. Otrzymując emeryturę ustaloną według ogólnych zasad, ciężałoby na nich ograniczenia związane ze stanem spoczynku. Znalezłoby się w gorszej sytuacji od emerytów. Ci bowiem po przejściu na emeryturę mogą w sposób nieskrępowany angażować się w różnorakie zajęcia zarobkowe. Autor nie rozważył, jak proponowane przez niego rozwiązanie wpłynęłoby na obsadę stanowisk sędziowskich. Łatwo przewidzieć, że nie zachęcałoby ono, aby je zajmować do emerytury, skoro przejście na nią nie wiązałoby się

<sup>24</sup> Ibidem, s. 268.

<sup>25</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., dalej jako: u.s.p.

<sup>26</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.

z jakimkolwiek dodatkowymi korzyściami, a jedynie z różnymi restrykcjami, w tym zwłaszcza ekonomicznymi. W konsekwencji tak ukształtowany stan spoczynku zapewne skutkowałby wcześniejszym odchodzeniem z sądownictwa osób z doświadczeniem orzecznictwem i dorobkiem zawodowym, a nadto tych, których kwalifikacje zostały uzyskane w trakcie państwowej aplikacji oraz szkoleń finansowanych ze środków publicznych. Nie ulega wątpliwości, że negatywnie oddziaływałyby to na wymiar sprawiedliwości i byłoby nieracjonalne. Zdaniem Ł. Kasprowicza, niezawisłość sędziowska nie ma charakteru przywileju, lecz powinności wobec społeczeństwa, natomiast jej strzeżenie zalicza się do obowiązków państwa, które nakłada na sędziów liczne ograniczenia w zakresie działalności politycznej i społecznej oraz osiągania dodatkowych dochodów. Odnosząc się do przytoczonego poglądu, warto zauważyć, że istnienie stanu spoczynku nie tylko sprzyja nieuleganiu jakimkolwiek presjom zewnętrznym w czasie aktywności zawodowej. Tworzy również dla sędziego stan szczególnej ekspektatywy zachowania stanu majątkowego i finansowego zbliżonego do tego, który mu przysługuje w okresie pełnienia urzędu, dzięki czemu sędzia nie jest zainteresowany poszukiwaniem źródeł finansowania i utrzymania<sup>27</sup>. Spoglądając szerzej na instytucję sędziowskiego stanu spoczynku, można za Trybunałem Konstytucyjnym powtórzyć, że została ona wprowadzona w interesie ogólnospołecznym i ma zapewnić podstawowe racje demokratycznego państwa prawa<sup>28</sup>. Warto byłoby także zastanowić się, czy argumenty przemawiające za zasadnością funkcjonowania stanu spoczynku sędziów nie odnoszą się do stanu spoczynku prokuratorów, zwłaszcza że Autor tego nie uczynił. Ramy polemiki nie pozwalają na szczegółową analizę tej kwestii. Mając jednak na uwadze, że istota stanu spoczynku sędziów i prokuratorów jest tożsama, można stwierdzić, że służy on stabilizacji zatrudnienia na stanowiskach prokuratorskich, a poza tym sprzyja utrzymywaniu pewnych standardów zachowań, ważnych z punktu widzenia wizerunku prokuratury w społeczeństwie. Należy ponadto zaznaczyć, że choć prokuratura nie zalicza się do organów władzy sądowniczej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej, a prokuratorzy w postępowaniu przygotowawczym w procesie karnym pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną<sup>29</sup>. Zauważenia wymaga jeszcze fakt, że za celowością określenia emerytury i wieku emerytalnego prokuratorów w odrębnych regulacjach prawnych opowiedziano się podczas VIII Kongresu Narodów Zjednoczonych na temat Zapobiegania Przeszłości i Traktowania Przeszłości (Hawana, Kuba, 27 sierpnia – 7 września 1990)<sup>30</sup>.

Omawiając stan spoczynku sędziów i prokuratorów, Autor nawet nie napomknął, że objęcie tych grup odrębnym – zaopatrzeniowym – systemem świadczeń na wypadek wystąpienia określonych ryzyk losowych nie oznacza, iż w pewnych sytuacjach nie mogą oni stać się podmiotami zobowiązanymi w ramach powszech-

---

<sup>27</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *uwaga IV 1 do art. 180*, w: *Konstytucja RP*, T. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, S.I.P. Legalis.

<sup>28</sup> Wyrok z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK-A 2003, nr 6, poz. 63.

<sup>29</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 23.

<sup>30</sup> Wytyczne dotyczące roli prokuratorów: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx> (dostęp: 13.02.2021).



nego systemu ubezpieczeń społecznych. Aspekt ten jest zaś istotny przy analizie obciążenia systemu zabezpieczenia społecznego wskutek właściwych sędziom i prokuratorom rozwiązań prawno-ekonomicznych o charakterze przywilejów. Z tytułu pracy na stanowisku sędziego bądź prokuratora nie przysługuje prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 100 § 5 u.s.p.), a w razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do renty lub emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedynie uposażenie – z zastrzeżeniem art. 100 § 7 (art. 100 § 6 u.s.p.). Przepisy dotyczące sędziowskiego stanu spoczynku znajdują odpowiednie zastosowanie do prokuratorów (art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze). W praktyce funkcjonowania przytoczonych regulacji pojawiło się wiele wątpliwości co do obowiązków składkowych związanych z podejmowaniem przez sędziów (w okresie służby lub w stanie spoczynku) czynności zarobkowych stanowiących tak tytuł ubezpieczenia społecznego, jak i prawa do świadczeń z poszczególnych ubezpieczeń społecznych po zakończeniu służby (w wyniku rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służby) w kontekście obowiązku przekazania „składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianej za ten okres w przepisach o ubezpieczeniu społecznym” (art. 91 § 10 u.s.p.)<sup>31</sup>. Kwestie te były finalnie rozstrzygane przez Sąd Najwyższy. Utrwaleniu uległo stanowisko, zgodnie z którym wyłączenie sędziów nie ma charakteru podmiotowego, rozumianego w ten sposób, że sędzia nie podlega ubezpieczeniu bez względu na rodzaj prowadzonej działalności, a tylko przedmiotowy<sup>32</sup>. Oznacza to, że sędziowie i prokuratorzy nie podlegają ubezpieczeniom społecznym w związku ze sprawowaniem swojej funkcji i w zakresie wypłacanego im z tego tytułu uposażenia. Nie są jednak wyłączeni z ubezpieczenia z tytułu działalności zarobkowej objętej systemem ubezpieczeń społecznych podejmowanej poza służbą sędziowską bądź prokuratorowską, która nie wiąże się z ich funkcją ustrojową i sprawowaniem urzędu. Przywołana interpretacja odnosi się zarówno do sędziów (prokuratorów) w stanie czynnym, jak i sędziów (prokuratorów) w stanie spoczynku. W wypadku sędziów i prokuratorów korzystających z możliwości zarobkowego wykonywania funkcji naukowych lub dydaktycznych obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne nie wiąże się z nabyciem praw do gwarantowanych w systemie ubezpieczeń świadczeń, które są przewidziane w pragmatykach służbowych, a więc emerytury i renty. Przed Sądem Najwyższym pojawiło się pytanie o racjonalność obejmowania przychodów sędziego z tytułu wykonywania umów zlecenia składką na ubezpieczenie społeczne wobec braku realizacji tego ubezpieczenia. Uchwałą z 8 kwietnia 2004 roku zostało ono rozstrzygnięte na niekorzyść sędziów<sup>33</sup>. Składka odprowadzana jest również od wynagrodzenia sędziów, którzy jednocześnie są zatrudnieni na stanowisku naukowym, dydaktycznym lub naukowo-dydaktycznym, mimo że po przejściu w stan spoczynku nie wypłaca im się emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. B. Wagner zauwa-

<sup>31</sup> Szerzej D.E. Lach, *Sędziowie a ubezpieczenia społeczne*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 9, s. 7–27.

<sup>32</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2004 r., II UZP 1/04, OSNP 2004, nr 17, poz. 302.

<sup>33</sup> II UZP 1/04, OSNP 2004, nr 17, poz. 302.

żyła, że szczególnie wiele wątpliwości natury prawnej, aksjologicznej i funkcjonalnej budzi uregulowanie zabezpieczenia społecznego takich osób po osiągnięciu wieku równego wiekowi emerytalnemu<sup>34</sup>. Wciąż podlegają oni przymusowi ubezpieczenia z tytułu dodatkowego zatrudnienia, a ich pracownicze (ubezpieczeniowe) prawo do emerytury jest nie tyle nawet prawem potencjalnym, ile fikcyjnym, skoro wypłata tego świadczenia w razie „zbiegu” z prawem do uposażenia w stanie spoczynku ulega wstrzymaniu (art. 100 § 6 u.s.p.)<sup>35</sup>. O iluzoryczności prawa do emerytury jeszcze dobitniej świadczy uregulowanie stanowiące, że część składki na ubezpieczenie emerytalne odkładanej w otwartym funduszu emerytalnym jest w całości przekazywana za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na dochody budżetu państwa (art. 100 § 6a u.s.p.). W razie przejścia na emeryturę lub rentę w miejscu zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowym lub naukowo-dydaktycznym i jednocześnie kontynuowania służby sędziowskiej, do czasu przejścia w stan spoczynku sędziego może pobierać równocześnie wynagrodzenie sędziowskie i emeryturę lub rentę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Możliwość ta jest jednak czysto teoretyczna, z uwagi na wysokość wynagrodzenia sędziego, która zawsze przekracza 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, co uzasadnia w każdym przypadku zawieszenie prawa do emerytury (art. 104 ust. 7 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>36</sup> w zw. z art. 100 § 8 u.s.p.). Podsumowując rozważania o dopuszczalnej przepisami prawa dodatkowej aktywności zarobkowej sędziów i prokuratorów, należy zaznaczyć, że nie jest ona uprawiana na dużą skalę. Zatrudnienie na stanowisku naukowym, dydaktycznym lub naukowo-dydaktycznym bywa spotykane u większości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, niektórych spośród Sądu Najwyższego i nielicznych z sądów administracyjnych. Jeśli chodzi o podejmowanie działalności na podstawie umów zlecenia, to z reguły dotyczą one sporadycznie prowadzonych przez sędziów sądów powszechnych zajęć dydaktycznych i szkoleń dla adeptów i przedstawicieli zawodów prawniczych. W środowisku prokuratorów jeszcze rzadziej napotyka się tych, którzy łączą swoją służbę z akcesoryjnym zatrudnieniem czy zawieraniem umów, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Niezależnie od skali dodatkowej aktywności zarobkowej sędziów i prokuratorów, ci którzy decydują się na nią, w sposób niemal bezzwrotny zasilają finansowo fundusze emerytalny i rentowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Aspektu tego nie zauważył Ł. Kaspróvicz, mimo że analizował wpływ uprzywilejowania na obciążenie systemu zabezpieczenia społecznego.

W *Zakończeniu* Autor zebrał wnioski, oceny i postulaty odnoszące się do podstawowych celów swojego opracowania. Niektóre z tez, jak pokazano na przykładzie funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów, nie zostały przekonująco udowodnione. Zapoznając się z artykułem poddanym polemice, można odnieść wrażenie, że Ł. Kaspróvicz badał regulacje dotyczące uprzywi-

---

<sup>34</sup> B. Wagner, *Kilka refleksji na temat sędziowskiego stanu spoczynku i nie tylko*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 16.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 16–17.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.

lejewania w zabezpieczeniu społecznym bez ściślejszego powiązania ich z faktycznymi i prawnymi uwarunkowaniami oddziaływującymi na treść uprawnień emerytalnych poszczególnych grup zawodowych. W wypadku funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów uprawnienia te stanowią ważny element statusu prawnego i społecznego. Wynikają one z charakteru ich służby i równoważą obciążenia związane z wieloma obowiązkami służbowymi, które mają formę ograniczeń poszczególnych praw, na przykład ekonomicznych. Przy prowadzeniu rozważań o przywilejach w zabezpieczeniu na starość wysoce istotne jest, by wieloaspektowo analizować poszczególne zagadnienia. Tylko wtedy można bowiem dokonać gruntownej i zobiektywizowanej oceny istniejących rozwiązań oraz udzielić przekonującej odpowiedzi na pytanie o zasadność różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawa socjalnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Antonów K., *Zasady równości i sprawiedliwości społecznej w prawie emerytalnym*, „Annales UMCS” 2015, nr LXII.
- Chmielnicki P., Minich D., *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015–2016*, Warszawa 2019.
- Czechowski M., *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Kuźma P., *Jakie zmiany w wojskowym systemie emerytalnym?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 3.
- Lach D.E., *Sędziowie a ubezpieczenia społeczne*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 9.
- Piotrowski W., *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 1.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, T. II, Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1995.
- Wagner B., *Kilka refleksji na temat sędziowskiego stanu spoczynku i nie tylko*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.
- Walczak D., *Przywileje w zabezpieczeniu na starość w Polsce*, Toruń 2019.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.

## PROBLEMATYKA PRZYWILEJÓW W SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – UWAGI POLEMICZNE NA MARGINESIE ARTYKUŁU ŁUKASZA KASPROWICZA

### Streszczenie

W numerach 1 i 3 kwartalnika „Ius Novum” ukazał się artykuł Łukasza Kasprowicza zatytułowany *Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego* (część I i II). Podstawowy problem badawczy w opracowaniu sprowadza się do pytania, czy uprzywilejowane upraw-

nienia emerytalne dla wybranych grup zawodowych mają uzasadnienie w kontekście zasad określonych w konstytucji RP. W konkluzjach Autor opowiedział się za likwidacją większości omawianych przywilejów i zbudowaniem powszechnego, jednolitego i spójnego modelu systemu zabezpieczenia społecznego, obejmującego wszystkie grupy zawodowe. Zapoznając się z opracowaniem Ł. Kasprowicza, można odnieść wrażenie, że część z poruszonych w nim zagadnień nie została przedstawiona dogłębnie i wszechstronnie. Zastrzeżenia pojawiają się przy lekturze fragmentów poświęconych funkcjonariuszom służb mundurowych oraz sędziom i prokuratorom. Nasuwa się przypuszczenie, że Ł. Kasprowicz badał regulacje dotyczące uprzywilejowania w zabezpieczeniu społecznym bez ściślejszego ich powiązania z faktycznymi i prawnymi uwarunkowaniami wpływającymi na treść uprawnień emerytalnych poszczególnych grup zawodowych. Aby dokonać gruntownej i zobiektywizowanej oceny istniejących rozwiązań oraz udzielić przekonującej odpowiedzi na pytanie o zasadność różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawa socjalnego, istotne jest, by wieloaspektowo analizować poszczególne zagadnienia.

Słowa kluczowe: przywileje, system zabezpieczenia społecznego, funkcjonariusze służb mundurowych, sędziowie, prokuratorzy

## THE ISSUE OF PRIVILEGES IN THE SOCIAL SECURITY SYSTEM – POLEMIC COMMENTS ON ŁUKASZ KASPROWICZ’S ARTICLE

### Summary

Łukasz Kasprowicz’s article: The issue of privileges in the social security system (Part I and II) was published in issues No. 1/19 and 3/19 of the quarterly *Ius Novum*. The basic research problem of the article consists in the question whether the privileged retirement rights of selected professional groups are justified in the light of the principles laid down in the Constitution of the Republic of Poland. The author states in the conclusions he is for the elimination of the majority of the privileges discussed and the development of a universal, uniform and coherent model of social security system covering all professional groups. Reading Ł. Kasprowicz’s article, one can get an impression that some of the issues discussed have not been exhaustively and comprehensively presented. The fragments concerning officers of uniform services as well as judges and prosecutors raise doubts. It seems that studying the regulations concerning privileges in the social security system, Ł. Kasprowicz did not link them closely with the actual and legal conditions that have impact on the content of retirement rights of particular professional groups. In order to carry out an in-depth and objective assessment of the existing solutions and give a convincing answer to the question about grounds for differentiating the legal situation of beneficiaries of social rights, it is necessary to analyse many aspects of every single issue.

Key words: privileges, social security system, officers of uniform services, judges, prosecutors

Cytuj jako: Czechowski M., *Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego – uwagi polemiczne na marginesie artykułu Łukasza Kasprowicza*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 3, s. 133–146. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.25/m.czechowski

Cite as: Czechowski, M. (2021) 'The issue of privileges in the social security system – polemic comments on Łukasz Kasprowicz's article'. *Ius Novum* (Vol. 15) 3, 133–146. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.25/m.czechowski

