



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



BM-II.059.2.23.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z zapytaniem poselskim nr 669 Pana Posła Łukasza Horbatowskiego „w sprawie dodatku do emerytur/rent dla osób pełniących funkcję sołtysa i ewentualnego jego rozszerzenia”, proszę przyjąć poniższe informacje.

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce, tak jak zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru, reguluje ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, z późn. zm.).

Katalog podmiotów objętych obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi określa artykuł 6 cytowanej ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są m.in.:

- pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów;
- osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz osobami z nimi współpracującymi;
- osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi.

Przepisy art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566), art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) przyznają radnym organów jednostek samorządu terytorialnego prawo do diet oraz do zwrotu kosztów podróży.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, radny jest obowiązany brać udział w pracach organów samorządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Radny, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Z przepisów jednoznacznie wynika, że ustawodawca nałożył obowiązek brania przez radnego udziału w pracach organów, do których został on wybrany lub powołany. Radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W świetle wykładni tych przepisów działalność radnego, w związku z którą otrzymuje diety, ma charakter społeczny, a nie zarobkowy. Czynności wykonywane w ramach sprawowania

mandatu radnego nie zostały uznane przez sądy za wykonywanie pracy zarobkowej. W ocenie sądów diety nie są wynagrodzeniem za pracę, a jedynie rekompensatą za czas i poniesione wydatki związane z wykonywaniem funkcji radnego. Radny wykonuje bowiem określone czynności na podstawie stosunku publicznoprawnego i nie można tego określić „wykonywaniem pracy”. Decydujące znaczenie dla uznania, że nie może to być kwalifikowane jako „praca zarobkowa” ma fakt, że nie otrzymuje on z tego tytułu wynagrodzenia (zarobku), lecz diety, czyli świadczenie o charakterze publicznoprawnym, rekompensujące ewentualnie utracone korzyści lub poniesione koszty.

W literaturze i orzecznictwie nie budzi wątpliwości stanowisko, że dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z jednostką samorządu terytorialnego ani urzędem obsługującym jej organy, jak również – zawarciem z nimi umowy cywilnoprawnej. Radny wykonuje obywatelski obowiązek wynikający z uczestnictwa w życiu publicznym, a celem takiej działalności nie jest uzyskiwanie dochodu dla zaspokojenia swych potrzeb materialnych, lecz udział – na zasadzie społecznej – w realizacji zadań wspólnoty samorządowej, które radny jest członkiem i którą reprezentuje. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Przykładowo, w wyroku z 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 406/14, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że „dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Podobnie takiego charakteru pozbawiony jest zwrot poniesionych przez radnego kosztów podróży służbowych”.

W związku z powyższym informuję, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace w zakresie oskładkowania diet radnych, a w konsekwencji – powiązania wysokości otrzymywanych w przyszłości przez radnych emerytur z ich aktywnością w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wskazać bowiem należy, że w zreformowanym systemie emerytalnym jedyną drogą zwiększenia emerytur wskutek podejmowania określonej działalności jest odprowadzanie z jej tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne. Innymi słowy, aby osiągnąć cel w postaci zwiększenia emerytur osób, które pełniły w przeszłości mandat radnego, w związku z pełnieniem tej funkcji, niezbędne byłoby oskładkowanie pobieranych przez nich diet. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie planuje jednak wprowadzenia takich rozwiązań i uważa je – z wskazanych wyżej przyczyn związanych z istotą diety jako świadczenia publicznoprawnego – za niecelowe.

W swoim wystąpieniu Pan Poseł zaproponował wprowadzenie do systemu emerytalnego dodatku do emerytury lub renty dla osób, które pełniły funkcję radnego. Należy jednak zauważyć, że system ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim powszechny system emerytalny, opiera się na zasadzie ekwiwalentności odprowadzonych składek i należnego świadczenia. Emerytury wypłacane z systemu powszechnego mają charakter indywidualny, a ich wysokość jest ustalana na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać pod postacią pobieranej emerytury lub renty. Przyznanie dodatkowego świadczenia do emerytury, które nie wynika z wniesionego przez ubezpieczonego wkładu w postaci opłacenia składki ubezpieczeniowej, nie znajduje zatem uzasadnienia w konstrukcji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że funkcjonujące w przeszłości w powszechnym systemie emerytalnym tzw. dodatki branżowe do emerytur i rent z tytułu

wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a przyznawane do dnia 15 listopada 1991 r., zostały po tej dacie zniesione. Zniesienie prawa do tych dodatków wiązało się ze stopniowym przywracaniem systemowi emerytalnemu jego ubezpieczeniowego charakteru, o którym ostatecznie przesądziła przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych.

W nowym systemie emerytalnym, określonym przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, z późn. zm.), źródłem finansowania świadczeń emerytalno-rentowych jest fundusz tworzony ze składek ubezpieczonych i płatników składek. Z systemu tego usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak aby powiązać wysokość przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej.

Obecnie, na gruncie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane są jedynie dwa rodzaje dodatków – dodatek pielęgnacyjny oraz dodatek dla sierot zupełnych. Oba dodatki są świadczeniami o charakterze ubezpieczeniowym, związanymi z ryzykami ubezpieczeniowymi w postaci niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji oraz utraty żywiciela. Wypłata tych dodatków ma miejsce w sytuacji spełnienia się wskazanych ryzyk oraz wiąże się z obowiązkiem opłacania składki ubezpieczeniowej.

Pełnienie funkcji radnego nie mieści się w przewidzianych przez system ubezpieczeń społecznych kategoriach ryzyk ubezpieczeniowych, które obejmują przede wszystkim utratę możliwości osiągania dochodów z pracy wskutek starości lub niezdolności do pracy spowodowanej stanem zdrowia.

W systemie emerytalnym brak jest więc miejsca dla preferencji w wysokości świadczeń dla wybranych grup ubezpieczonych, a przyznanie nowych dodatków do emerytury doprowadziłoby do naruszenia reguły nietworzenia nowych uprawnień, nieznajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne.

Jednocześnie informuję, że często wskazywane przez Zainteresowanych świadczenie ratownicze z tytułu usługi lat w OSP (tzw. dodatek do emerytury) nie wynika z rozwiązań systemu emerytalnego i nie jest finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenie ratownicze w wysokości obecnie 258 zł z tytułu usługi lat w OSP przysługuje strażakowi ratownikowi OSP na podstawie art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych stażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233). Podobnie świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie można traktować jako dodatku do emerytury. Świadczenie to – obecnie w wysokości 336,26 zł miesięcznie – jest przyznawane na wniosek osoby, która pełniła funkcję sołtysa na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Również to świadczenie nie jest świadczeniem z ubezpieczeń społecznych i nie jest finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ewentualne wypracowanie w ramach możliwości budżetu państwa optymalnych rozwiązań, pozwalających na dodatkowe docenienie trudu innych grup osób, w przypadku podjęcia takiej decyzji, winno znajdować odzwierciedlenie w przepisach regulujących ich działalność, a nie w rozwiązaniach z zakresu systemu emerytalnego.

Niezależnie od powyższego, dziękuję za głos zabrany w dyskusji dotyczącej tych zagadnień. W imieniu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pragnę podkreślić, że wszystkie

przekazywane postulaty zmian przepisów, leżących we właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, są wnikliwie analizowane.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/