Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.3.51.2026
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na oświadczenie BPS/043-62-1640/26 Pana Senatora Zdzisława Pupy w sprawie uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, proszę przyjąć poniższe informacje.

Z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[1] („FUS") wynika, że osoba uprawniona do emerytury mundurowej może mieć, z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym, przyznaną drugą emeryturę na podstawie tego aktu, jeżeli spełnia wymagane warunki bez uwzględnienia okresów zawodowej służby. Zgodnie z art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej, przy ustalaniu uprawnień do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczaniu jej wysokości nie uwzględnia się okresów zawodowej służby, jeżeli wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury „mundurowej". Przepis ten jest konsekwencją regulacji zawartych w systemie zaopatrzenia emerytalnego[2], które wykluczają możliwość uznania za okresy składkowe, w rozumieniu ustawy emerytalnej, okresów służby funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy nabyli prawo do emerytury mundurowej.

Wśród funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, którzy korzystają z zaopatrzenia emerytalno-rentowego można wyodrębnić, według kryterium daty przyjęcia do służby, dwie grupy: tych, którzy służbę rozpoczynali od 2 stycznia 1999 r. i później oraz tych, którzy do służby wstąpili przed 2 stycznia 1999 r. Zróżnicowanie występuje między innymi w zakresie, po pierwsze, sposobu uwzględniania w emeryturze mundurowej okresów składkowych i nieskładkowych w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, po drugie zaś polega na ustanowieniu określonych reguł zbiegu prawa do świadczeń emerytalno- rentowych (mowa tutaj w szczególności o emeryturze).

W przypadku pierwszej grupy mamy do czynienia z zasadą pełnej odrębności systemów emerytalnych - oznacza to możliwość nabycia i pobierania emerytury zarówno w systemie mundurowym, jak i powszechnym. Wynika to z faktu, że w przypadku tej grupy do okresów, z których obliczana jest wysokość emerytury mundurowej, nie uwzględnia się okresów tak zwanej pracy cywilnej.

Z kolei w wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed 2 stycznia 1999 r.[3] mogą być uwzględniane nie tylko okresy

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm., dalej powoływanej jako „ustawa emerytalna".
[2] Art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 305), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych", oraz art. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2026 r. poz. 505), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy".
[3] Art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

tel. 222-500-108
info@mrpips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

zawodowej służby, ale też okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w ustawie emerytalnej. Okresy składkowe (poprzedzające służbę w wymiarze 3 lat[4]) są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, a więc w znacznie korzystniejszym wymiarze niż w systemie ubezpieczeń społecznych, natomiast po 1,3% za każdy rok okresów składkowych ponad okres trzyletni. Z tego powodu, zgodnie z przepisami art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej, art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i art. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, emeryt mundurowy pozostający w służbie przed 2 stycznia 1999 r. może pobierać tylko jedną z przysługujących mu emerytur - emeryturę mundurową albo emeryturę z FUS, co potwierdził Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, (uchwała składu 7 sędziów z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III UZP 7/21[5]).

Należy podkreślić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (a więc podstawowa regulacja odnosząca się do systemu emerytalnego) nie wymaga od ustawodawcy stworzenia jednego dla wszystkich obywateli systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca jest więc uprawniony do wprowadzenia, obok systemu powszechnego, systemów odrębnych dla określonych grup zawodowych, opartych na innych zasadach, korzystniejszych niż w systemie powszechnym, uzasadnionych np. szczególnymi warunkami pełnienia służby (art. 19 Konstytucji). W konsekwencji, jest też dopuszczalne ustalenie przez ustawodawcę warunków nabywania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych z systemów odrębnych i metody obliczania ich wysokości w inny sposób niż w systemie powszechnym, jak i określenie, czy i w jakim zakresie okres aktywności zawodowej innej niż służba (praca), z tytułu której powstaje prawo do świadczeń z systemu odrębnego, wpływa na wysokość świadczenia z tego systemu. Ustawodawcy przysługuje też swoboda ustalania, czy świadczenia emerytalno-rentowe, przysługujące z korzystniejszego systemu odrębnego, mogą być kumulowane ze świadczeniami emerytalno-rentowymi z innego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym z powszechnego systemu emerytalnego.

Trzeba pamiętać, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka akceptuje uprawnienie państwa będącego stroną Konwencji o ochronie prawa człowieka do samodzielnego kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego - w tym do wprowadzenia zasady wypłaty jednego świadczenia[6].

Należy wyraźnie podkreślić, że składki na ubezpieczenie emerytalne mają charakter publicznoprawny (a nie prywatnoprawny), co potwierdzono zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt K 1/14) Trybunał zaakceptował i przytoczył m. in. wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt II UK 12/08)[7], dotyczący charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne. Podkreślono w nim, że „system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Inaczej rzecz ujmując, środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami

funkcjonariuszy.

[4] Co do pozostałych okresów składkowych stosuje się przelicznik po 1,3% podstawy wymiaru za rok.

[5] Podjętej po rozpoznaniu na rozprawie, zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2021 r., sygn. akt III UZP 5/21.

[6] Zob. w tej kwestii uzasadnienie ww. uchwały SN z dnia 15 grudnia 2021 r., gdzie przywołano decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 grudnia 2018 r. nr 39247/12 (LEX nr 2626955) i nr 41178/12 (LEX nr 2627060).

[7] OSNP nr 21-22/2009, poz. 291.

publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne".

Omówione regulacje dotyczące zbiegu świadczeń i odnoszące się do osób pobierających emerytury mundurowe, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r. są zatem zasadne i nie mają charakteru dyskryminującego w stosunku do innych grup ubezpieczonych ani nie naruszają innych zasad konstytucyjnych (w szczególności zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych). Przepisy ustawy emerytalnej regulujące zbieg świadczeń wypłacanych z systemu powszechnego i systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych w przypadku tej grupy nie odbiegają od regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin[8], która poprzedzała obowiązującą ustawę emerytalną.

Zagadnienie zmian w ustawie emerytalnej dotyczących żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed 2 stycznia 1999 r. i świadczących pracę po zwolnieniu ze służby, pojawia się zarówno w wielu petycjach przesyłanych do sejmowej czy senackiej komisji petycji, jak również w wystąpieniach indywidualnych, które kierowane są do ministrów odpowiedzialnych za kształtowanie rozwiązań w zakresie zbiegu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych - zarówno do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Obrony Narodowej jak i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z ich treści wynika, że wskazana grupa funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) czuje się pokrzywdzona, gdyż część z nich, choć nabywa prawo do emerytury powszechnej, to nie jest ona im wypłacana. Prawo do niej jest bowiem (tak jak wysokość emerytury) ustalane, a jednocześnie - ze względu na obowiązujące reguły zbiegu - zgodnie z art. 95 ustawy emerytalnej, emerytura powszechna zostaje zawieszona jako niższa od emerytury mundurowej. W efekcie powstaje wrażenie, że odprowadzanie składek na FUS nie służy zwiększeniu wysokości świadczeń, ponieważ okresy pracy cywilnej nie są uwzględniane przy ustalaniu wymiaru emerytury,

Ze względu na liczbę wystąpień krytycznie oceniających kształt obowiązujących przepisów dotyczących reguł zbiegu i wskazywaną w nich argumentację, podjęto współpracę międzyresortową mającą na celu wypracowanie optymalnego rozwiązania tego zagadnienia. W jej ramach odbyły się w siedzibie MRPiPS w 2025 r. robocze spotkania przedstawicieli Kierownictwa (w randze podsekretarzy i sekretarzy stanu): Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ich efekcie wyznaczono do dalszych analiz wariant zmiany reguły zbiegu emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego w odniesieniu do osób, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r. Dalsze analizy prowadzone są przy udziale przedstawicieli Kierownictwa: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zakładu Ubezpieczeń

[8] Dz. U. poz. 267, z późn. zm. Art. 69 tej ustawy stanowił bowiem:
„Art. 69
1. W razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury i renty albo do dwóch rent przewidzianych w ustawie, wypłaca się jedno z tych świadczeń - wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.
2. Przepis ust. 1 stosuje się również - z uwzględnieniem art. 70 - w razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty określonych w ustawie z prawem do świadczeń przewidzianych w odrębnych przepisach o ubezpieczeniu społecznym lub o zaopatrzeniu emerytalnym."

Społecznych.

Jako, że każda zmiana dotycząca reguł zbiegu pobierania emerytury powszechnej z emeryturą mundurową wiąże się z koniecznością zwiększenia dotacji z budżetu państwa do FUS, a także środków w częściach budżetowych, z których wypłacane są emerytury mundurowe, po zakończeniu wstępnych prac analitycznych niezbędne będzie uzyskanie pozytywnego stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Małgorzata Baranowska
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/