



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
DUS-II.055.8.2026.CG

Warszawa, dnia 2026-04-22

Pan

Szanowny Panie,

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w odpowiedzi na petycję w sprawie zmiany przepisów w zakresie systemu emerytalnego służb mundurowych, przekazaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 4 lutego 2026 r., Departament Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie swojej kompetencji, uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych jest systemem autonomicznym w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych (z tytułu szczególnego uprawnienia, jakim jest służba, a nie praca, oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w ponoszeniu kosztów tych świadczeń). Obowiązujący stan prawny uwzględnia jednakże sytuację osób, które przed wstąpieniem do zawodowej służby lub po przejściu na emeryturę mundurową wykonywały pracę w sferze „cywilnej”, z tytułu której były objęte powszechnym ubezpieczeniem społecznym (ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym).

Z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ wynika, że osoba uprawniona do emerytury mundurowej może mieć, z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym, przyznaną drugą emeryturę na podstawie ww. ustawy, 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 (dalej „FUS”) i obliczaniu jej wysokości nie uwzględnia się okresów zawodowej służby, jeżeli wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury „mundurowej”. Trzeba zaznaczyć, iż powyższy przepis jest konsekwencją regulacji zawartych w systemie zaopatrzenia emerytalnego², które wykluczają możliwość uznania za okresy składkowe, w rozumieniu ustawy emerytalnej, okresów służby funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy nabyli prawo do emerytury mundurowej.

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 2024 r. poz. 1121, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”.

W wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed dniem 2 stycznia 1999 r.³, są natomiast uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w *ustawie emerytalnej*. Okresy składkowe (poprzedzające służbę w wymiarze 3 lat⁴) są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, a więc w znacznie korzystniejszym wymiarze niż w systemie ubezpieczeń społecznych, natomiast po 1,3% pod za każdy rok okresów składkowych ponad ten trzyletni okres.

Nie w każdym przypadku w wysokości emerytury mundurowej są uwzględnione wszystkie udowodnione okresy ubezpieczenia, ponieważ każdy system zabezpieczenia emerytalnego określa maksymalną wysokość świadczenia, która nie może być przekroczona.

Maksymalny wymiar emerytury określa art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*. Kwota emerytury policyjnej, bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie, nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru⁵. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych*. Jednakże w przypadku zwiększenia emerytury policyjnej z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, kwota tej emerytury nie może przekroczyć 80% podstawy jej wymiaru.

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 dniem 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, (tj. uchwale składu 7 sędziów z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III UZP 7/21⁶). Nie może mieć wypłacanych obu świadczeń, ponieważ w wymiarze przysługującej mu emerytury mundurowej mogą być uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w *ustawie emerytalnej*, mimo że nie są to okresy zawodowej służby. Pozwala to na uwzględnienie w wymiarze emerytury mundurowej (przysługującej bez względu na wiek), okresów ubezpieczenia, które uprawniają do emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych dopiero po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku osób, które po raz pierwszy wstąpiły do służby po dniu 1 stycznia 1999 r., ponieważ w wymiarze emerytury mundurowej przyznawanej takiej osobie, co do zasady, są uwzględniane wyłącznie okresy zawodowej służby⁷. Żadne okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) nie mogą być uwzględnione przy obliczaniu kwoty tej emerytury. Emeryt mundurowy po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego może uzyskać prawo do drugiej emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego, która zostanie obliczona wyłącznie za „cywilne” okresy zatrudnienia (ubezpieczenia).

³ Art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych* i art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*.

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

⁵ W praktyce jednak, większość emerytów którzy mają ustaloną emeryturę na podstawie art. 15 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*, korzysta z możliwości doliczenia do wyслуги emerytalnej okresów pracy cywilnej, przez co zwiększa wysokość pobieranej przez siebie emerytury. De facto z możliwości tej nie mogą skorzystać tylko byli funkcjonariusze z bardzo długim stażem służby, który pozwala na ustalenie im maksymalnej wysokości emerytury od razu po zwolnieniu ze służby.

⁶ 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.

⁷ Art. 15a i art. 18e *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych* oraz art. 15a, art. 15d i art. 18e *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*.

Należy również nadmienić, 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 zaopatrzenia 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 systemu odrębnego. Ustawodawcy przysługuje także 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.

Można przy tym wskazać, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka akceptuje uprawnienie państwa – strony Konwencji o ochronie prawa człowieka do samodzielnego kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego, w tym do wprowadzenia zasady wypłaty jednego świadczenia⁸.

Niezależnie od powyższego, Departament pragnie podkreślić, że zagadnienie zmian w ustawie emerytalnej dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed 2 stycznia 1999 r. i świadczących pracę po zwolnieniu ze służby, pojawia się zarówno w wielu petycjach kierowanych do sejmowej czy senackiej komisji petycji, jak również w wystąpieniach indywidualnych, kierowanych do resortów odpowiedzialnych za kształtowanie rozwiązań w zakresie zbiegu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, zarówno do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej jak i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jest to także stale przewijający się temat w interpelacjach i zapytaniach poselskich, zarówno w tej kadencji, jak i w poprzednich kadencjach Sejmu RP.

Z ich treści wynika, że ta grupa funkcjonariuszy czuje się pokrzywdzona w takim znaczeniu, że część z nich, choć nabywa prawo do emerytury powszechnej, to emerytura ta nie jest im wypłacana. To prawo jest bowiem - tak jak wysokość emerytury - ustalone, a jednocześnie - ze względu na obowiązujące ww. reguły zbiegu - zgodnie z art. 95 ustawy emerytalnej, emerytura powszechna zostaje co do zasady zawieszona, jako niższa od emerytury mundurowej. W efekcie powstaje wrażenie, że odprowadzanie składek na FUS nie służy zwiększeniu w przyszłości wysokości pobieranych świadczeń, ponieważ okresy pracy cywilnej nie są uwzględniane przy ustalaniu wymiaru emerytury, skoro wysokość emerytury mundurowej nie zwiększa się po osiągnięciu jej maksymalnego pułapu, a jednocześnie, mimo nabycia prawa do emerytury powszechnej, byli żołnierze zawodowi (funkcjonariusze), którzy służbę rozpoczęli przed reformą systemu emerytalnego, takiej emerytury nie mogą pobierać ze względu na obowiązujące reguły zbiegu.

Z tych powodów podjęto współpracę międzyresortową mającą na celu wypracowanie optymalnego rozwiązania przedmiotowego zagadnienia.

⁸ 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).

Departament pragnie poinformować, że na początku 2025 r. rozpoczęto współpracę międzyresortową (w której biorą udział przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Obrony Narodowej) w celu rozwiązania problemu zbiegu emerytur powszechnych i tzw. emerytur mundurowych, przysługujących żołnierzom zawodowymi funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy byli lub wciąż pozostają czynni zawodowo. W trakcie tych prac, na przestrzeni 2025 r., odbyło się kilka roboczych spotkań przedstawicieli Kierownictwa (w randze podsekretarzy i sekretarzy stanu) przywołanych resortów.

W ich efekcie oraz współpracy z właściwymi departamentami ww. resortów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz organów emerytalno-rentowych służb mundurowych, przygotowano do dalszych analiz wariant zmian reguły zbiegu emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego dotyczący osób, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r. Proponowane rozwiązanie zakładałoby modyfikację podstawowej regulacji dot. zbiegu, określonej w art. 95 ustawy emerytalnej oraz regulacji w tym samym przedmiocie, zawartych w systemie zaopatrzeniowym, dla wszystkich osób, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r.

Prace w ww. zakresie są nadal prowadzone. Specyfika analizowanych zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oznacza, że przekładają się one wprost na regulacje ustawowe z zakresu zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i członków ich rodzin. Oznacza to, że proponowane rozwiązania wymagają uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także - ze względu na ich ewentualne koszty - z Ministrem Finansów i Gospodarki. Stąd też, na obecnym etapie, nie jest możliwe podanie terminu końcowego przedmiotowych prac, ani tym bardziej terminu ich zmaterializowania w postaci rządowego projektu ustawy.

Na koniec Departament pragnie podkreślić, że chociaż toczące się prace nad rozwiązaniem kwestii zbiegu emerytur powszechnych i tzw. emerytur mundurowych mają charakter wewnętrzny (stąd też nie jest możliwe włączenie do tych prac przedstawicieli środowiska, w którego imieniu Pan działa), to jednak brane są pod uwagę i podlegają rzetelnej analizie propozycje rozwiązań, składane nie tylko przez organizacje reprezentujące emerytów służb mundurowych, ale także zgłaszane przez samych świadczeniobiorców w formie indywidualnych wystąpień, czy też petycji.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Sebastian Kamiński
Zastępca Dyrektora
Departament Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/