



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-II.055.39.2026.CG

Warszawa, dnia 2026-09-17

Pan

Dotyczy: zbiegu emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego.

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 z dnia 10 sierpnia 2026 r. w ww. sprawie, przekazaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Departament Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie swojej kompetencji, uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Petycja jest związana z zagadnieniem zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych, świadczących pracę po zwolnieniu ze służby, które pojawia się zarówno w 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, a więc zarówno do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej jak i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Ministerstwa Sprawiedliwości. Jest to także stale przewijający się temat w interpelacjach i zapytaniach poselskich, zarówno w tej kadencji, jak i w poprzednich kadencjach Sejmu RP.

Departament pragnie wskazać, że wśród funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, którzy korzystają z zaopatrzenia emerytalno-rentowego można wyodrębnić, według kryterium daty przyjęcia do służby, dwie grupy: funkcjonariuszy, którzy służbę rozpoczynali po 1 stycznia 1999 r. i później oraz tych, którzy do służby wstąpili przed 2 stycznia 1999 r. (z treści petycji wynika, że Pan należy do tej drugiej grupy osób).

Zróżnicowanie występuje w zakresie, po pierwsze, sposobu uwzględniania okresów składkowych i nieskładkowych, w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, po drugie zaś, 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 funkcjonariuszy do okresów, z których budowana jest podstawa wymiaru emerytury mundurowej, nie uwzględnia się okresów tak zwanej pracy cywilnej.

Inna jest natomiast sytuacja w przypadku funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych), którzy rozpoczęli służbę przed 2 stycznia 1999 r., czyli przed reformą polskiego systemu emerytalnego. Ci funkcjonariusze (żołnierze zawodowi) mogą pobierać co do zasady jedną emeryturę, przy czym okresy pracy cywilnej podlegają uwzględnieniu przy ustalaniu wysokości emerytury mundurowej, jednak tylko w określonym zakresie do maksymalnej podstawy wymiaru i według zróżnicowanych wskaźników. Ze względu na to, że po nabyciu prawa do emerytury mundurowej podejmują aktywność zawodową, która wiąże się z podleganiem ubezpieczeniom społecznym i są za nich odprowadzane składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, to ta grupa byłych funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych), czuje się pokrzywdzona w takim znaczeniu, że część z nich pomimo, że nabywa prawo do emerytury powszechnej, to nie jest im ta emerytura wypłacana. To prawo jest bowiem ustalane i ustalana jest wysokość emerytury, a jednocześnie ze względu na obowiązujące reguły zbiegu, zgodnie z art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ta emerytura powszechna jest z reguły zawieszona, ponieważ jest niższa niż emerytura mundurowa. Powstaje więc poczucie, że odprowadzanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie służy w przyszłości zwiększeniu wysokości pobieranych świadczeń, ponieważ okresy pracy cywilnej nie są uwzględniane do wymiaru emerytury, gdyż wysokość emerytury mundurowej nie zwiększa się po osiągnięciu maksymalnego jej pułapu, a jednocześnie, mimo nabycia prawa do emerytury powszechnej, osoby te takiej emerytury nie mogą pobierać ze względu na obowiązujące reguły zbiegu. Jednocześnie należy pamiętać, że przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 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, która poprzedzała obowiązującą ustawę emerytalną.

Biorąc jednakże pod uwagę ilość wystąpień krytycznie oceniających kształt obowiązujących przepisów dotyczących reguł zbiegu, a także podnoszoną w nich argumentację, podjęto współpracę międzyresortową mającą na celu wypracowanie optymalnego rozwiązania przedmiotowego zagadnienia.

Na przestrzeni 2025 i 2026 r. odbyło się 5 roboczych spotkań (ostatnie w dniu 21 lipca br.) przedstawicieli (w randze podsekretarzy i sekretarzy stanu) MRPiPS, MON oraz MSWiA. W efekcie tych spotkań oraz współpracy z właściwymi departamentami ww. resortów, ZUS-u i „mundurowych” organów emerytalno-rentowych, został przygotowany wariant zmian reguły zbiegu, zakładający modyfikację podstawowej regulacji określonej w art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odpowiednich regulacji zawartych w systemie zaopatrzeniowym w odniesieniu do wskazanej grupy ubezpieczonych.

Przygotowanie ww. wariantu cechuje duży stopień złożoności nie tylko od strony prawnej, ale również ekonomicznej, gdyż wszystkie rozstrzygnięcia zapadające na szczeblu rządowym w odniesieniu do systemu emerytalnego (bez względu na to, czy mowa o systemie powszechnym, czy też systemach szczególnych, w których ujęci są funkcjonariusze i żołnierze zawodowi) wiążą się z decyzjami mającymi istotny wpływ na wydatki po stronie Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (w odniesieniu do systemu powszechnego) i budżetu państwa (w szczególności w stosunku do systemów mundurowych).

Z uwagi na powyższe, MRPiPS w piśmie z dnia 7 lipca br. zwróciło się do Ministra Finansów i Gospodarki (dalej: „MFiG”), jako organu właściwego, o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości realizacji ww. wariantu zmian, ze względu na aktualne realia budżetowe państwa.

W swojej odpowiedzi z dnia 29 lipca 2026 r. MFiG zwrócił uwagę, że wydatki publiczne są ponoszone w ramach dostępnej przestrzeni wydatkowej wyznaczonej regułami fiskalnymi, które są determinowane przepisami prawa krajowego i unijnego, tj. przede wszystkim ustawą o finansach publicznych w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), wyznaczającej nieprzekraczalny limit wydatków dla agregatu większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz regulacjami unijnymi warunkującymi wysokość deficytu oraz zadłużeniem sektora instytucji rządowych i samorządowych. W odpowiedzi tej wskazano również na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu decyzją Rady UE, i związaną z nią realizacją „Średniookresowego planu budżetowo strukturalnego na lata 2025-2028” uchwalonego przez Radę Ministrów, który w ramach przyjętej ścieżki wydatków zakłada ograniczenie deficytu nominalnego do poniżej 3% PKB w 2028 r. i redukcję długu w średnim okresie.

MFiG podkreślił, że przy ocenie możliwości finansowania nowych rozwiązań legislacyjnych konieczne jest uwzględnianie ww. ograniczeń oraz całokształtu działania systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

Uwzględnienie stanowiska MFiG oraz podniesionych przez niego okoliczności skutkuje koniecznością dalszego prowadzenia pogłębionych prac analitycznych nad poszukiwaniem optymalnego rozwiązania modyfikującego obowiązujące reguły zbiegu, skierowanego do ww. kręgu podmiotowego. Z tego powodu nie jest możliwe wskazanie konkretnego terminu zakończenia prac w tym przedmiocie.

Pouczenie

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

Z wyrazami szacunku

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