



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Eliza Wiśniewska

DUS-II.055.25.2026.MBu
Warszawa, dnia 22 czerwca 2026 r.

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z petycją w sprawie nierównego traktowania obywateli w polskim systemie emerytalnym i naruszenia zasad równego traktowania oraz niedyskryminacji, Departament Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie swojej właściwości, uprzejmie wyjaśnia.

Funkcjonujące w Polsce zabezpieczenie emerytalne jest konsekwencją przyjmowanych w procesie rozwoju historycznego rozwiązań emerytalnych, które nie naruszają wartości konstytucyjnych i nie były kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Należy bowiem podkreślić, że art. 67 Konstytucji RP zapewnia prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy dużą swobodę w określeniu zasad jego przyznawania, a tym samym nie wymaga od niego stworzenia wspólnego dla wszystkich obywateli systemu zabezpieczenia emerytalnego. Ustawodawca jest uprawniony do wprowadzenia, obok systemu powszechnego, systemów odrębnych dla określonych grup zawodowych, opartych na innych zasadach niż obowiązujące w systemie powszechnym, a uzasadnionych, np. pracą w szczególnych warunkach czy o szczególnym charakterze (np. górników czy nauczycieli) lub szczególnymi warunkami pełnienia służby.

W konsekwencji dopuszczalne jest również ustalenie przez ustawodawcę warunków nabywania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych z systemów odrębnych, a także 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.

Należy podkreślić, że wynikający z art. 5 Konstytucji RP obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli uzasadnia tworzenie szczególnego statusu służb mundurowych. Daje to ustawodawcy prawo wprowadzenia preferencyjnych rozwiązań dla grup zawodowych realizujących zadania o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa.

Podkreślić też trzeba, że żołnierze zawodowi i funkcjonariusze podlegają daleko idącym ograniczeniom praw i wolności, np. zakazowi strajku. Korzystniejszy system emerytalny ma im to rekompensować, jak również kompensować dodatkowy wysiłek poniesiony podczas pełnienia służby (związany z dyspozycyjnością, podporządkowaniem i ofiarnością oraz ryzykiem utraty zdrowia i życia podczas pełnienia obowiązków), który stanowi o istotnej

odrębności zadań wykonywanych przez przedstawicieli wymienionych grup, względem tych przypisanych pracownikom cywilnym. Analizując wskazane zagadnienie należy zatem brać pod uwagę nie tylko ekonomiczny rachunek zysków i strat, ale również kwestie motywacji do pełnienia służby oraz budowania etosu poszczególnych zawodów.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wyższe wymagania wobec funkcjonariuszy służb mundurowych mogą być równoważone silniejszą ochroną socjalną, w tym zaopatrzeniem emerytalnym. Trybunał wskazywał również, że ustawodawca może odmiennie kształtować status emerytalny żołnierzy zawodowych/funkcjonariuszy służb mundurowych, ponieważ pełnią oni rolę szczególnie ważną dla bezpieczeństwa państwa.

Z uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne. Środki na wypłatę emerytur i rent dla tych grup pochodzą w całości z budżetu państwa. Prawo do emerytury mundurowej nie powstaje z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ale z upływem wskazanego w przepisach okresu służby, który zależy od daty rozpoczęcia zawodowej służby wojskowej i wynosi 15 lub 25 lat. Umożliwia to przejście na emeryturę w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny. Ponadto wysokość emerytury mundurowej uzależniona jest od wysokości przysługującego uposażenia oraz okresu służby.

Faktem jest, że w ramach powszechnej reformy systemu zabezpieczenia społecznego z 1998 r. osoby przyjęte do służby po 1 stycznia 1999 r. zostały pierwotnie włączone do systemu powszechnego, a ich uposażenia oskładkowano, a ponadto miały nabywać uprawnienia emerytalne na podstawie przepisów powszechnych, tj. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.). Ponieważ reforma nie została oceniona pozytywnie, zapadła decyzja o rezygnacji z ww. zmian. Na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1609, z późn. zm.) funkcjonariusze i żołnierze ponownie zostali objęci systemem zaopatrzeniowym.

W roku 2012, w ramach kompleksowej reformy systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, wprowadzono zmiany, w wyniku których, zarówno dla funkcjonariuszy, jak i żołnierzy zawodowych powołanych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r., zastosowano nowe zasady ustalania prawa do emerytury oraz jej wysokości.

Dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy przed 1 stycznia 2013 r. (z wyjątkiem funkcjonariuszy Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Straży Marszałkowskiej) podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku, natomiast wymagany okres służby to 15 lat. Z kolei dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. podstawę wymiaru emerytury stanowi średnie uposażenie należne przez 10 kolejnych lat kalendarzowych (wybranych przez funkcjonariusza albo ostatnich, jeżeli nie dokonał wyboru), a wymagany okres służby to 25 lat.

Wskazane odrębności w zakresie zasad ustalania prawa do tzw. policyjnej i wojskowej emerytury oraz jej wysokości wynikają z reform wprowadzonych w poszczególnych latach, które poprzedzono stosownymi analizami. Należy podkreślić, że głównym celem reformy z 2012 r. było wydłużenie okresu służby wymaganego do nabycia prawa do emerytury, a tym samym zapewnienie dłuższego pozostawania w służbie doświadczonych funkcjonariuszy, podobnie jak w przypadku dużej reformy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (reforma z 1998 r. z korektą w 2003 r. i 2022 r.). Zgodnie z uzasadnieniem reformy systemu zaopatrzeniowego w 2012 r. „zmierzając do zachęcenia funkcjonariuszy i żołnierzy

zawodowych do dłuższej aktywności zawodowej oraz dążąc do racjonalizacji wydatków budżetu państwa przeznaczonych na emerytury i renty funkcjonariuszy i żołnierzy, jest uzasadnione opracowanie sprawnego systemu emerytalnego służb mundurowych, adekwatnego do postępujących zmian społeczno-gospodarczych”.

Zmiany te mają zastosowanie do osób przyjętych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. i ocenić można, że stanowią konieczny kompromis między możliwościami budżetu państwa i zasadą pracowniczej równości, a koniecznością zapewnienia niezakłóconego działania państwa w kluczowych obszarach i zaoferowania funkcjonariuszom ekwiwalentnych świadczeń w związku ze służbą.

Departament Ubezpieczeń Społecznych uważa za właściwe przypomnieć, że w 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rozważał złożenie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie, czy przywileje emerytalne górników i służb mundurowych naruszają konstytucyjną zasadę równości obywateli.

Zgodnie z *Informacją o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* zawartą w „Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich” 2011, nr 1, ostatecznie, 1 lutego 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie zgodności z Konstytucją odrębnego i uprzywilejowanego systemu emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych (sprawa znak: RPO-584481-III/08 z 01.02.2010 r. – w sprawie wcześniejszych emerytur żołnierzy i innych służb mundurowych). Postępowanie jednak umorzono, ponieważ kolejny Rzecznik Praw Obywatelskich wniosek wycofał (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt K 6/10).

Jak wynika z uzasadnienia postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt K 6/10, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z 17 września 2010 r., na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), cofnął swój wniosek.

W uzasadnieniu swego pisma Rzecznik stwierdził, że po ponownym przeanalizowaniu zarzutów podniesionych we wniosku z 1 lutego 2010 r., uważa je za nietrafne. Uznaje, że zakwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego przez to, że w zakresie warunków nabywania prawa do emerytury różnicują sytuację prawną osób uprawnionych do tego świadczenia, prowadząc do nieuzasadnionego oraz niesprawiedliwego uprzywilejowania żołnierzy i funkcjonariuszy poprzez zachowanie ich uprawnień do wcześniejszej emerytury w porównaniu z osobami objętymi powszechnym systemem emerytalnym, wobec których zastosowano zasadę stopniowego eliminowania takiego uprawnienia, wymagałoby skutecznego zakwestionowania konstytucyjności regulacji przewidującej odrębne systemy zaopatrzenia emerytalnego dla służb mundurowych. Tymczasem w świetle dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zaaprobowanej w szczególności ostatnio w wyroku z 24 stycznia 2010 r. w sprawie zasad obliczania wysokości świadczeń emerytalnych (sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), obowiązywanie odrębnych systemów zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy formacji mundurowych, korzystniejszych od powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego obejmującego pozostałych obywateli (z wyjątkiem sędziów i prokuratorów), nie jest traktowane jako uprzywilejowanie stanowiące naruszenie zasad równości (art. 32 Konstytucji) i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny traktuje odrębne systemy zaopatrzenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy jako dozwolone zróżnicowanie uprawnień, obiektywnie i racjonalnie uzasadnione szczególnym charakterem pełnionej przez nich służby dla ochrony bezpieczeństwa, suwerenności i integralności terytorialnej państwa oraz praw i wolności obywateli, związanej z (uciążliwą)

telefon
adres email
rządowej
strona www

adres korespondencyjny
organu administracji

zwiększoną dyspozycyjnością i nierzadko z bezpośrednim narażeniem własnego życia i zdrowia (por. w szczególności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z: 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3 oraz 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Powyższe oznacza, że konstytucyjnie dopuszczalne jest zróżnicowanie form zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji również rodzajów świadczeń i warunków nabywania do nich prawa, w tym także wieku emerytalnego.

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace w zakresie postulowanym w petycji.

Jednocześnie Departament uprzejmie informuje, że wniosek o zbadanie przez Parlament Europejski oraz Komisję Europejską, przedstawionej sprawy, został błędnie skierowany do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które jest niewłaściwe w tym zakresie, gdyż nie jest pośrednikiem w przekazywaniu petycji do struktur Unii Europejskiej.

Pouczenie

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

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Do wiadomości:

Biuro Ministra
dot. petycji nr 105-2026