



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-II.055.51.2025.CG

Warszawa, dnia 2026-01-21

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 przywrócenia prawa do pobierania emerytury cywilnej obok emerytury policyjnej dla funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę przed 1999 r., przekazaną przez Kancelarię Prezydenta RP w piśmie z dnia 4 listopada 2025 r., Departament Ubezpieczeń Społecznych uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Petycja dotyczy zagadnienia zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych 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, 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.

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 ubezpieczeniami społecznymi, 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

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, 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 2024 r. poz. 242, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych”.

okresy składkowe, w rozumieniu *ustawy emerytalnej*, okresów służby funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy nabyli prawo do emerytury mundurowej.

W wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed dniem 2 stycznia 1999 r.³, mogą być 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

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*”.

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 wysługi 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.

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).

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.

Warto również podkreślić, że przepisy ustawy emerytalnej, dotyczące zbiegu świadczeń wypłacanych z systemu powszechnego i systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych, nie odbiegają od regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.⁹

Niezależnie od powyższego, Departament jeszcze raz 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 w wielu wystąpieniach, z których 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 – ustalane, 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.

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.

Departament pragnie poinformować, że w drugiej połowie ubiegłego roku w siedzibie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odbyły się robocze spotkania przedstawicieli (w randze podsekretarzy i sekretarzy stanu) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

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.

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).

⁹ 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.”

Administracji. W efekcie tych spotkań wybrano wstępnie (do dalszych analiz), wariant zmian reguły zbiegu emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego przez osoby, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r.

Przygotowanie optymalnego rozwiązania dotyczącego przedmiotowego zagadnienia jest zadaniem niezmiernie skomplikowanym zarówno od strony prawnej, jak i ekonomicznej, gdyż wszystkie rozstrzygnięcia, zapadające na szczeblu rządowym w odniesieniu do systemu emerytalnego (bez względu na fakt, czy to jest to system powszechny, czy są to systemy szczególne, w których obecni są funkcjonariusze i żołnierze zawodowi), wiążą się z decyzjami ekonomicznymi, mającymi istotny wpływ na wydatki po stronie FUS w odniesieniu do systemu powszechnego, a także budżetu państwa (w szczególności w stosunku do systemów mundurowych).

Dalsze prace analityczne będą prowadzone z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jako że każda zmiana dotycząca reguł pobierania w zbiegu emerytury powszechnej i mundurowej w odniesieniu do wskazanej grupy żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wiąże się z koniecznością zwiększenia dotacji z budżetu państwa do FUS oraz środków w częściach budżetowych, z których wypłacane są emerytury mundurowe, po zakończeniu wstępnych prac analitycznych niezbędne będzie uzyskanie pozytywnego stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki.

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-/

Do wiadomości:
Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Interwencyjnej
Pomocy Prawnej i Listów
Dot.: BIPL.0600.5614.2025.ML

Klauzula informacyjna dot. przetwarzania danych osobowych w zakresie kierowanej do MRPiPS korespondencji (dane zebrane w sposób inny niż od osoby, której dotyczą) Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE poniżej przekazuję następujące informacje:	
TOŻSAMOŚĆ ADMINISTRATORA	Administratorem danych osobowych jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z siedzibą w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5, 00-513 Warszawa.
DANE KONTAKTOWE ADMINISTRATORA	Z administratorem danych można się skontaktować poprzez adres mailowy: info@mrips.gov.pl , lub pisemnie na adres siedziby administratora.
DANE KONTAKTOWE INSPEKTORA OCHRONY DANYCH	Z Inspektorem Ochrony Danych można się kontaktować we wszystkich sprawach dotyczących przetwarzania danych osobowych w szczególności w zakresie korzystania z praw związanych z ich przetwarzaniem poprzez adres mailowy: iodo@mrips.gov.pl lub pisemnie na adres siedziby administratora.
CELE PRZETWARZANIA I PODSTAWA PRAWNA	Pani / Pana dane będą przetwarzane w celu rozpatrzenia przesłanej do MRPiPS korespondencji. Podstawą prawną przetwarzania danych jest art. 6 ust. 1 lit. e RODO.
ODBIORCY DANYCH	Pani/Pana dane osobowe mogą być przekazywane podmiotom przetwarzającym dane osobowe na zlecenie administratora, a także innym podmiotom na podstawie obowiązujących przepisów (przykład: sądowi, Policji, instytucjom kontrolnym, podmiotom lub osobom fizycznym występującym z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej).
OKRES PRZECHOWYWANIA DANYCH	Pani/Pana dane będą przetwarzane w okresie przewidzianym dla archiwizacji dokumentów wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego.
PRAWA PODMIOTÓW DANYCH	Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do Pani/Pana danych oraz prawo żądania ich sprostowania, sprzeciwu, ich usunięcia po upływie wskazanych okresów lub ograniczenia ich przetwarzania.
ZAUTOMATYZOWANE PODEJMOWANIE DECYZJI, W TYM PROFILOWANIE	Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu
PRAWO WNIESIENIA SKARGI DO ORGANU NADZORCZEGO	Przysługuje Pani/Panu również prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych w państwie członkowskim Pani/Pana zwykłego pobytu, miejsca pracy lub miejsca popełnienia domniemanego naruszenia. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO) Adres: Stawki 2, 00-193 Warszawa Telefon: 22 531 03 00
INFORMACJA O DOWOLNOŚCI LUB OBOWIĄZKU PODANIA DANYCH	Podanie danych osobowych jest dobrowolne, jednakże ich przetwarzanie jest warunkiem rozpatrzenia korespondencji