



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.390.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 17838 Pani Posłanki Gabrieli Lenartowicz, w sprawie możliwości pobierania emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez emerytów służb mundurowych, którzy po zakończeniu służby odprowadzali składki do systemu powszechnego, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Odnosząc się do kwestii poruszonych we wstępie interpelacji, należy omówić podstawowe regulacje wynikające z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ („FUS”) i z systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych, dotyczące ustalania uprawnień do świadczeń emerytalnych osób uprawnionych do emerytury mundurowej, które podejmowały tzw. cywilną aktywność zawodową. Z przepisów ustawy emerytalnej wynika, że osoba uprawniona do emerytury mundurowej może mieć, z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym, przyznaną drugą emeryturę, jeżeli spełnia wymagane warunki bez uwzględnienia okresów zawodowej służby. Zgodnie z art. 5 ust. 2a wskazanego aktu, przy ustalaniu uprawnień do emerytury z FUS 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 emerytalnego², 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 m.in. w zakresie, po pierwsze, sposobu uwzględniania w emeryturze mundurowej okresów składkowych i nieskładkowych w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, a po drugie 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 tym przypadku do okresów,

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”.

z których obliczana jest wysokość emerytury mundurowej nie uwzględnia się okresów tzw. 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 zawodowej służby, ale też 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 korzystniej względem systemu 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 7/21⁵).

Należy podkreślić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (a więc podstawowa regulacja odnosząca się do systemu emerytalnego) nie wymaga od ustawodawcy stworzenia jednakowego dla wszystkich obywateli systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca jest więc uprawniony do wprowadzenia dla określonych grup zawodowych, obok systemu powszechnego, systemów odrębnych, opartych na innych zasadach, korzystniejszych niż w systemie powszechnym, uzasadnionych np. szczególnymi warunkami pełnienia służby. W konsekwencji jest też dopuszczalne określenie 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 ponadto 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.

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 świadczenia⁶.

Trzeba zaznaczyć także, że składki na ubezpieczenie emerytalne mają charakter publicznoprawny, a nie prywatnoprawny, co potwierdzono zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego (TK). W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt K 1/14) TK zaakceptował i przytoczył m.in. wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r.

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 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).

(sygn. akt II UK12/08)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 publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne”.

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 pracownikowi ich rodzin⁸, która poprzedzała obowiązującą ustawę emerytalną.

Kwestia wprowadzenia zmian do ustawy emerytalnej, jakie miałyby dotyczyć żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed 2 stycznia 1999 r. i świadczą pracę po jej zakończeniu, podejmowana jest w petycjach przesyłanych do sejmowej i senackiej komisji petycji oraz w wystąpieniach kierowanych do ministrów odpowiedzialnych za kształtowanie rozwiązań w zakresie zbiegu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych - Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹, 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 świadczenie to nie jest im wypłacane. Prawo do emerytury powszechnej jest bowiem - tak jak jej wysokość - ustalane, a jednocześnie, ze względu na obowiązujące reguły zbiegu, zgodnie z art. 95 ustawy emerytalnej, jej wypłata zostaje zawieszona jako niższej od emerytury mundurowej. W efekcie wśród osób, których dotyczy to rozwiązanie powstaje wrażenie, że odprowadzanie składek na FUS nie służy zwiększeniu wysokości ich świadczeń, ponieważ okresy pracy cywilnej nie są uwzględniane przy ustalaniu wymiaru emerytury.

Ze względu na skalę wystąpień krytycznie oceniających kształt obowiązujących przepisów dotyczących reguł zbiegu i wskazywaną w nich argumentację, podjęto decyzję o rozpoczęciu prac międzyresortowych mających na celu wypracowanie w tym zakresie optymalnego rozwiązania. W ich efekcie w 2025 r., po przeanalizowaniu różnych możliwości rozwiązania tej kwestii, przygotowano z członkami kierownictwa ww. resortów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz organów emerytalno-rentowych służb mundurowych 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 zakłada modyfikację podstawowej regulacji dot. zbiegu, określonej w art. 95 ustawy emerytalnej

⁷ OSNP nr 21-22/2009, poz. 291.

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.”

⁹ Petycje te (wraz z odpowiedziami) są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (można więc się zapoznać zarówno z ich treścią, jak i sposobem ich załatwienia.)

oraz regulacji w tym samym przedmiocie zawartych w systemie zaopatrzeniowym, w odniesieniu do wskazanej grupy ubezpieczonych.

Prace we wskazanym zakresie nadal są prowadzone. Specyfika zmian w ustawie emerytalnej oznacza, że przekładają się one wprost na regulacje ustawowe dotyczące zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i członków ich rodzin. Wskazane rozwiązania wymagają w związku z tym uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także - ze względu na ich ewentualne koszty - Ministrem Finansów i Gospodarki. O postępie prac na bieżąco informowana jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Obecnie w ZUS prowadzone są prace nad określeniem szacunkowych kosztów ww. rozwiązań i liczby osób, których będą one dotyczyć. O ich zakończeniu i ich rezultatach Pani Posłanka zostanie poinformowana odrębnym pismem.

Zapewniam, że chociaż prace nad rozwiązaniem kwestii zbiegu emerytur powszechnych i tzw. emerytur mundurowych mają charakter wewnętrzny, to wszystkie propozycje rozwiązań składane przez organizacje reprezentujące emerytów służb mundurowych i przez samych świadczeniobiorców (w formie indywidualnych wystąpień i petycji) są uwzględniane i rzetelnie analizowane.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/