



**Pan**

**Szymon Hołownia**

**Marszałek Sejmu RP**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 1939 Pani Posłanki Iwony Karolewskiej i Pana Posła Włodzisława Gizińskiego w sprawie zmian systemu emerytalnego byłych żołnierzy, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Z analizy niniejszego zapytania oraz dołączonej do niego odpowiedzi, przekazanej Panu Marszałkowi na zapytanie nr 682 (przesłane przez te same osoby) wynika, że obecne zapytanie dotyczy zagadnienia emerytur mundurowych przysługujących zarówno żołnierzom zawodowym, jaki i funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy byli lub wciąż pozostają czynni zawodowo.

Należy na wstępie podkreślić, 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 od 1 stycznia 1999 r. i później oraz tych, którzy do służby wstąpili przed 1 stycznia 1999 r. Różnicowanie 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 powszechnym. Wynika to z faktu, że w przypadku tej grupy żołnierzy (funkcjonariuszy) do okresów, z których budowana jest podstawa wymiaru emerytury mundurowej, nie zalicza się, co do zasady, okresów tak zwanej pracy cywilnej.

Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do funkcjonariuszy, którzy rozpoczynali służbę przed 1 stycznia 1999 r., czyli przed reformą polskiego systemu emerytalnego. Funkcjonariusze ci 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. Ponieważ osoby z tej grupy, po nabyciu prawa do emerytury mundurowej, podejmują aktywność zawodową, która wiąże się z podleganiem ubezpieczeniom społecznym i opłacają składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jej przedstawiciele czują się pokrzywdzeni w takim znaczeniu, że część z nich – pomimo, że nabywa prawo do emerytury powszechnej – nie otrzymuje z tego tytułu emerytalnych świadczeń. Prawo do świadczenia jest bowiem ustalone 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, emerytura powszechna zostaje z reguły zawieszona, będąc niższą od wypłacanej już emerytury mundurowej. W efekcie powstaje wrażenie, że odprowadzanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych 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 (funkcjonariusze), którzy służbę rozpoczęli przed reformą systemu emerytalnego, takiej emerytury nie mogą pobierać ze względu na obowiązujące reguły zbiegu.

Z odpowiedzi na zapytanie nr 682 wynika, że ewentualne zmiany legislacyjne dotyczące problematyki zbiegu prawa do emerytury mundurowej z prawem do emerytury z systemu powszechnego „mogą dotyczyć wyłącznie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i pozostają w gestii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej”.

Należy podkreślić, że powyższe stwierdzenie nie jest zgodne z treścią przepisów dotyczących zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych. Przywołany wyżej przepis art. 95 ustawy emerytalnej dotyczący zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych z systemu powszechnego ze świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych ma bowiem swoje odpowiedniki zarówno w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>1</sup> (art. 7 tej ustawy), jak i ustawie 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<sup>2</sup> (art. 7 tej ustawy). Oznacza to, że – nawet gdyby zmiana reguły zbiegu prawa do emerytury powszechnej z emeryturą mundurową mogła sprowadzić się wyłącznie do zmiany deklarujących ją przepisów – byłaby to zmiana przede wszystkim w ustawach leżących we właściwości Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ponadto w wymiarze emerytury mundurowej przyznanej osobie, która wstąpiła do zawodowej służby przed 1 stycznia 1999 r.<sup>3</sup> mogą być uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe, wymienione w ustawie emerytalnej. Okresy składkowe (poprzedzające służbę w wymiarze 3 lat<sup>4</sup>) są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, a więc korzystniej niż w systemie ubezpieczeń społecznych – przy czym nie w każdym przypadku w wysokości emerytury „mundurowej” są uwzględniane wszystkie udowodnione okresy zatrudnienia (ubezpieczenia). Maksymalny wymiar emerytury mundurowej określa art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Kwota emerytury mundurowej – bez uwzględnienia dodatków pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego i za tajne nauczanie – nie może przekraczać 75% podstawy wymiaru. Analogiczną regulację zawiera w art. 18 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych. 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 emerytury.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 242, dalej powoływana jako: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych”

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1121 z późn. zm., dalej powoływana jako: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”.

<sup>3</sup> Art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

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

<sup>5</sup> 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.

Te regulacje stanowią istotne wyzwanie w przypadku zmiany konstrukcji zbiegu prawa do emerytury w systemie powszechnym z prawem do emerytury w systemie zaopatrzeniowym. Skoro bowiem okresy przebyte w pierwszym z tych systemów mają wpływ na wysokość świadczenia w drugim, to w przypadku wprowadzenia reguły zbiegu dopuszczającej łączne pobieranie świadczeń z obu systemów należałoby rozstrzygnąć, czy zasadne jest uwzględnianie okresów składkowych i nieskładkowych, wymienionych w ustawie emerytalnej, do wymiaru emerytury w systemie zaopatrzeniowym. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia ma dość istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i wiąże się z możliwymi zmianami w przepisach dotyczących zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych, czyli przepisach, które leżą we właściwości Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przywołane regulacje pokazują, że przygotowanie kompleksowych zmian w zakresie dotyczącym emerytur mundurowych przysługujących zarówno żołnierzom zawodowym, jaki i funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy byli lub są czynni zawodowo pozostaje w gestii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ale również ministrów odpowiedzialnych za funkcjonowanie służb mundurowych. Omawiane zagadnienie ma charakter złożony zarówno pod względem prawnym, jak i ekonomicznym i wymaga współdziałania na szczeblu resortowym. Działania podejmowane w odniesieniu do systemu emerytalnego wiążą się z decyzjami ekonomicznymi, mającymi istotny wpływ nie tylko na wydatki po stronie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale także budżetu państwa (w szczególności w stosunku do systemów mundurowych). Z tego powodu możliwe kierunki rozwiązania tego problemu winny stać się przedmiotem współpracy między Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Obrony Narodowej oraz – ze względu na możliwe koszty dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa – Ministrem Finansów. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej po raz kolejny deklaruje pełną gotowość do zaangażowania w takie prace. Gotowość taką podkreślałem również w korespondencji kierowanej bezpośrednio do Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Informuję, że 25 kwietnia 2024 roku Sejmowa Komisja do Spraw Petycji rozpatrywała petycję nr BKSP-144-IX-775/23. Przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowali podjęcie wspólnych prac nad omawianym zagadnieniem. W kwestii emerytur mundurowych przysługujących żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy posiadają tzw. okresy pracy cywilnej, dopuszczalne są różne rozwiązania. Z jednej strony możliwa jest bowiem modyfikacja reguł zbiegu prawa do emerytury powszechnej i emerytury mundurowej określonych w ww. art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z drugiej zaś wprowadzenie zmian w ustawach zaopatrzeniowych, co umożliwiłoby uwzględnianie okresów pracy cywilnej w wysokości emerytury mundurowej w większym niż obecnie stopniu.

Z wyrazami szacunku

**z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**  
**dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni**  
**Podsekretarz Stanu**  
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/