



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.376.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 17803 Pana Posła Mariusza Krystiana, w sprawie zbiegu prawa do emerytury wojskowej i świadczenia z ZUS żołnierzy zawodowych powołanych do służby przed 1999 rokiem, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ („FUS”) 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 ustawy emerytalnej 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 między nimi dotyczy, po pierwsze, sposobu uwzględniania w emeryturze mundurowej okresów składkowych i nieskładkowych w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, po drugie zaś 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 przypadku tej grupy do okresów, z których obliczana jest wysokość emerytury mundurowej nie uwzględnia się okresów tak zwanej 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

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, z późn. zm.), 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 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.

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 według przelicznika korzystniejszego niż w systemie 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 jedno z przysługujących mu świadczeń emerytalnych – 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 jednego dla wszystkich obywateli systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca jest więc uprawniony do wprowadzenia, obok systemu powszechnego, systemów odrębnych dla określonych grup zawodowych, opartych na innych zasadach, korzystniejszych niż w systemie powszechnym, uzasadnionych np. szczególnymi warunkami pełnienia służby (art. 19 Konstytucji). W konsekwencji jest też dopuszczalne ustalenie 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 też 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.

Należy podkreślić, 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 4 listopada 2015 r. (sygn. akt K 1/14) TK zaakceptował i przytoczył m.in. wyrok SN z 4 czerwca 2008 r. (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

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

⁷ OSNP nr 21-22/2009, poz. 291.

ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne”.

Wskazane regulacje dotyczące zbiegu świadczeń i mające zastosowanie do osób pobierających emerytury mundurowe, które wstąpiły do służby przed 2 stycznia 1999 r. nie mają zatem charakteru dyskryminującego w stosunku do innych grup ubezpieczonych ani nie naruszają konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów. 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 pracowników i ich rodzin⁸, która poprzedzała obowiązującą ustawę emerytalną.

Kwestia wprowadzenia do ustawy emerytalnej zmian dotyczących żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy rozpoczęli służbę przed 2 stycznia 1999 r. i świadczyli lub świadczą pracę po zwolnieniu ze służby podejmowane jest w petycjach przesyłanych do sejmowej i senackiej komisji petycji, a także w wystąpieniach kierowanych do ministrów odpowiedzialnych za kształtowanie rozwiązań w zakresie zbiegu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, czyli do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Obrony Narodowej oraz 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 świadczenia emerytalnego jest bowiem (tak jego wysokość) ustalane, a jednocześnie, zgodnie z art. 95 ustawy emerytalnej, wypłata emerytury powszechnej, jako niższej od emerytury mundurowej, zostaje zawieszona. W efekcie powstaje wrażenie, że odprowadzanie składek na FUS nie służy zwiększeniu wysokości świadczeń, ponieważ okresy pracy cywilnej nie są uwzględniane przy ustalaniu wymiaru emerytury.

Ze względu na liczbę 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 optymalnych regulacji.

W efekcie podjętej w 2025 r. współpracy przedstawicieli i przedstawicieli kierownictwa ww. resortów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz organów emerytalno-rentowych służb mundurowych przygotowano do dalszych analiz wariant zmiany reguł 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 określonej w art. 95 ustawy emerytalnej i odpowiednich regulacji zawartych w systemie zaopatrzeniowym, w odniesieniu do wskazanej grupy ubezpieczonych.

Prace we wskazanym zakresie trwają. Specyfika rozważanych zmian oznacza, że przekładają się one wprost na regulacje ustawowe z zakresu zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i członków ich rodzin i w związku z tym wymagają uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej oraz Ministrem

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.”.

Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także - ze względu na ich ewentualne koszty - z Ministrem Finansów i Gospodarki. Stąd też, na obecnym etapie, nie jest możliwe podanie terminu opracowania rządowego projektu ustawy będącego ich wynikiem.

Bieżące prace dotyczą określenia liczby osób, do których omawiane rozwiązanie ma się odnosić i jego szacunkowych kosztów. O ich zakończeniu i rezultatach Pan Poseł poinformowany zostanie odrębnym pismem.

Informuję również, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie dysponuje danymi na temat osób objętych ograniczeniami wynikającymi z regulacji dot. zbiegu, określonymi w art. 95 ustawy emerytalnej, a także z regulacji zawartych w systemie zaopatrzeniowym.

Z wyrazami szacunku

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