



# Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych  
Dyrektor  
Konrad Miłoszewski

DUS-II.055.15.2022.MBu  
Warszawa, dnia 21 listopada 2022 r.

Szanowny Panie,  
działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z Pana petycją w sprawie zmiany przepisów emerytalno-rentowych w zakresie zbiegu uprawnień do emerytury mundurowej i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Na wstępie należy podkreślić, że system zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych jest systemem autonomicznym w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych. Wynika to ze szczególnego tytułu uprawnienia, jakim jest służba, a nie praca, oraz ze względu na brak jakiegokolwiek udziału uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w ponoszeniu ich kosztów. 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 Społecznych*<sup>1</sup> wynika, że osoba uprawniona do emerytury mundurowej może mieć z tytułu pracy objętej ubezpieczeniem społecznym 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 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 emerytalnego<sup>2</sup>, które wykluczają możliwość

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm., dalej powoływanej jako „*ustawa emerytalna*”.

<sup>2</sup> Art. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 520, 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-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1626), dalej powoływanej jako „*ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy*”.

uznania za 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.<sup>3</sup>, mogą być natomiast uwzględniane nie tylko okresy zawodowej służby, ale także okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w *ustawie emerytalnej*. Okresy składkowe poprzedzające okres służby są liczone po 2,6% podstawy wymiaru, a więc w znacznie korzystniejszym wymiarze niż w systemie ubezpieczeń społecznych. Przy czym nie w każdym przypadku w wysokości emerytury „mundurowej” są uwzględnione wszystkie udowodnione okresy zatrudnienia (ubezpieczenia). Każdy system zabezpieczenia emerytalnego określa bowiem maksymalną wysokość świadczenia, która nie może być przekroczona, chociażby miało to oznaczać, że nie wszystkie udowodnione okresy będą uwzględnione w wymiarze świadczenia.

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, tj. uposażenia należnego w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby. Zatem lata pracy „w cywilu” skutkują wymiernie tylko w przypadku emerytów, którzy nie osiągnęli przyjętego przez ustawodawcę maksymalnego wymiaru emerytury mundurowej. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 18 *ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych*.

Kwestie związane z ewentualnym podwyższeniem maksymalnego wymiaru emerytur „funkcjonariuszy mundurowych”, należą do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej. Kształtowanie systemu zaopatrzenia emerytalnego nie leży bowiem w gestii Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Niemniej jednak należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek<sup>4</sup>. Przypomnieć też trzeba, że świadczenia emerytalne z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych są finansowane wyłącznie przez budżet państwa.

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. 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. Jest to więc bardzo preferencyjny sposób obliczania emerytury. Pozwala on bowiem 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 tego powodu osoba, która wstąpiła do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r. pobierać może tylko jedną z przysługujących emerytur: emeryturę mundurową (obliczoną za okresy służby oraz „cywilnej” pracy) albo emeryturę z FUS (obliczoną tylko za okresy „cywilnej” pracy).

---

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

<sup>4</sup> Zob. np. wyrok TK z 30 maja 2000 r., sygn. akt K. 37/98 oraz z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K. 9/00.

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 są uwzględniane wyłącznie okresy zawodowej służby<sup>5</sup>. 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). W tym przypadku mogą być wypłacane obie emerytury, gdyż każdy z systemów, tzn. zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy, realizuje wyłącznie własne zobowiązania, a budżet państwa nie jest obciążony finansowaniem zwiększenia emerytury mundurowej z tytułu okresów składkowych i nieskładkowych zanim świadczeniobiorca osiągnie wiek uprawniający do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Należy nadmienić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wymaga od ustawodawcy stworzenia jednego dla wszystkich obywateli systemu zaopatrzenia 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 systemu odrębnego. Ustawodawcy przysługuje także 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.

Biorąc pod uwagę, że dla osób, które wstąpiły do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r., utrzymano preferencyjny sposób wymierzania emerytury mundurowej, umożliwiając obliczenie jej z uwzględnieniem okresów ubezpieczenia oraz, że świadczenie to jest w całości finansowane ze środków budżetu państwa, należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące zasady wypłaty świadczeń emerytalnych są racjonalne. Warto przypomnieć, że pogląd ten podzieliła również senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która po rozpatrzeniu 7 kwietnia 2016 r. petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przyznania prawa do pobierania dwóch świadczeń emerytalnych z odrębnych systemów – powszechnego i zaopatrzenia emerytalnego (P9-07/16), zdecydowała o niepodjęciu nad nią dalszych prac.

---

<sup>5</sup> art. 15a i art.18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 15a, art. 15d i art. 18e ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zaznaczyć jednak należy, że wyłom od tej generalnej zasady wprowadziła niedawna (obowiązująca od dnia 10 czerwca 2022 r.) nowelizacja systemu emerytur mundurowych (zob. ustawę z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2022 r. poz. 1115), lecz tylko dla tych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r., ale przed 1 października 2003 r., oraz mają co najmniej 25 lat służby. Na mocy tej nowelizacji okresy przypadające przed służbą i po służbie mogą być bowiem doliczone na wniosek funkcjonariusza lub żołnierza do wysługi emerytalnej. Funkcjonariusze i żołnierze uzyskali uprawnienie doliczania do wysługi emerytalnej mundurowej również lata pracy cywilnej w wymiarze 1,3 proc. za każdy rok pracy. Doliczanie będzie mogło trwać do czasu osiągnięcia pełnej emerytury, tj. 75 proc. podstawy jej wymiaru (przy czym warunkiem koniecznym jest osiągnięcie 25 lat służby). Grupa funkcjonariuszy i żołnierzy, których dotyczy to rozwiązanie, w momencie podejmowania decyzji o przejściu na emeryturę, ma zatem do wyboru dwie możliwości. Pierwsza to doliczenie do emerytury mundurowej pracy cywilnej i tym samym pobieranie tylko emerytury mundurowej. Druga możliwość - to pozostanie na dotychczasowych zasadach wyliczania emerytury, czyli niedoliczanie do emerytury mundurowej pracy cywilnej i zachowanie prawa do dwóch emerytur, tj. emerytury mundurowej i emerytury z systemu powszechnego (za pracę cywilną - po spełnieniu warunków wieku 60/65 lat).

Z uwagi na odmienny sposób ustalania emerytury mundurowej, to data wstąpienia do służby decyduje o rodzaju zbiegu - czy przysługuje jedna emerytura (wyższa lub wybrana przez zainteresowanego), czy przysługują dwie emerytury. Wobec tego osoby, którym obliczono emeryturę mundurową zgodnie z art. 15 właściwej dla danego rodzaju służby ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, mają prawo do pobierania jednej emerytury - wyższej lub wybranej. Zasady tej nie stosuje się natomiast do emerytur obliczonych w myśl art. 15a, a także art. 18e obu ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym oraz art. 15d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 grudnia 2021 r. (sygn. akt III UZP 7/21) potwierdził, że „ubezpieczonemu, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pobiera emeryturę wojskową wynoszącą 75% podstawy jej wymiaru obliczoną bez uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych, z tytułu których jest uprawniony również do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedno z tych świadczeń - wyższe lub wybrane przez niego (art. 95 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 291 ze zm. W związku z art. 7 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 586, ze zm.)”.

Tym niemniej do resortu rodziny i polityki społecznej napływają wnioski, w tym Pański, od niezadowolonych z tego stanu rzeczy emerytów z systemu zaopatrzenia tzw. służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r., a obecnie oczekują, że ich praca na emeryturze znajdzie odzwierciedlenie w wymiarze pobieranego świadczenia.

Mając na uwadze brak możliwości zmiany rozwiązań dotyczących zbiegów emerytury „mundurowej” z emeryturą z FUS, a także uznając, że ewentualne zwiększenie kwoty pobieranych świadczeń może mieć miejsce jedynie w ramach ewentualnego podwyższenia maksymalnego wymiaru emerytur „mundurowych”, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zwróciło się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także do Ministerstwa Obrony Narodowej, z prośbą o rozważenie zgłaszanego przez emerytów „mundurowych” postulatu podniesienia maksymalnego wymiaru emerytury „mundurowej” i większego niż dotychczas uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych wymienionych w ustawie emerytalnej.

## Pouczenie

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

Z wyrazami szacunku,  
Konrad Miłoszewski  
Dyrektor  
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych  
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/