KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 listopada 2026 r.

Opinia do ustawy o Karcie Rodziny Mundurowej

(druk nr 918)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa z dnia 6 listopada 2026 r. o Karcie Rodziny Mundurowej zmierza do wprowadzenia do krajowego systemu prawnego kompleksowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia Karty Rodziny Mundurowej, zwanej dalej „Kartą" i związanych z nią uprawnień dla beneficjentów – funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin oraz ustanowienia Dnia Rodziny Mundurowej.

Ustawa ma na celu wsparcie żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej i funkcjonariuszy służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz członków ich rodzin, a także weteranów i weteranów poszkodowanych i ich rodzin, rencistów i ich rodzin oraz rodzin żołnierzy i funkcjonariuszy zmarłych lub zaginionych.

Celem regulacji jest promowanie służby na rzecz bezpieczeństwa Państwa i umacnianie pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych oraz służb mundurowych w społeczeństwie.

Wydawana na podstawie ustawy Karta będzie dokumentem poświadczającym uprawnienia do korzystniejszego od ogólnie obowiązującego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności, ustalonych bezpośrednio w przepisach ustawy oraz w trybie określonym w ustawie lub na podstawie innych przepisów.

Ustawa określa zasady przyznawania Karty, sposób przyznawania uprawnień osobom posiadającym Kartę oraz sposób realizacji i finansowania zadań wynikających z ustawy.

Przepisy art. 4 ustawy określają zakres podmiotowy ustawy stanowiąc, że prawo do posiadania Karty przysługiwać będzie następującym osobom:

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 93 40, e-mail: Beata.Mandylis@senat.gov.pl

1) żołnierzom pełniącym zawodową służbę wojskową,
2) żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową,
3) żołnierzom aktywnej rezerwy,
4) funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa,
5) osobom posiadającym status weterana albo weterana poszkodowanego,
6) osobom pozostającym w związku małżeńskim z osobami, o których mowa w pkt 1–5,
7) dzieciom pozostającym na utrzymaniu osób, o których mowa w pkt 1–5, które:
   a) nie przekroczyły 18. roku życia, a w przypadku uczęszczania do szkoły lub odbywania studiów w szkole wyższej 25. roku życia, albo
   b) stały się całkowicie niezdolne do pracy lub niezdolne do samodzielnej egzystencji przed osiągnięciem wieku określonego w lit. a,
8) osobom uprawnionym do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego,
9) funkcjonariuszom uprawnionym do policyjnej renty inwalidzkiej, zwolnionym ze służby w służbach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub Urzędzie Ochrony Państwa,
10) uprawnionym do policyjnej renty rodzinnej członkom rodziny zmarłego lub zaginionego funkcjonariusza służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub Urzędu Ochrony,
11) małżonkom oraz dzieciom:
   a) osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego,
   b) funkcjonariuszy uprawnionych do policyjnej renty inwalidzkiej,
12) strażakom ratownikom OSP.

Karta wydawana będzie nieodpłatnie. Organami właściwymi do przyznania Karty, są podmioty wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy.

W art. 7 ust. 5 i 6 ustawa określa jakie dane będą wymagane do uzyskania Karty w przypadku składania wniosku przez uprawnionego we własnym imieniu oraz na rzecz uprawnionego członka rodziny. W ust. 9 określono wszystkie formy składania wniosku: w formie pisemnej, w postaci papierowej albo elektronicznej. Ustawa stanowi, że w przypadku zgubienia, kradzieży Karty lub jej utracenia w inny sposób, na wniosek beneficjenta nową Kartę wydaje właściwy Organ.

Organ przyznając Kartę lub odmawiając jej przyznania zobowiązany będzie do samodzielnej weryfikacji uprawnień i danych osób, wskazanych we wniosku.

Minister Obrony Narodowej lub właściwy Organ będą mogli pozyskiwać informacje niezbędne do ustalenia prawa do Karty z rejestrów publicznych, w tym z rejestru PESEL, z systemu informacji oświatowej, z wykazu studentów, wykazu osób ubiegających się o nadanie stopnia doktora, z Rejestru Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności oraz z rejestrów prowadzonych przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Przyznanie Karty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, natomiast wydania decyzji administracyjnej wymagać będzie odmowa przyznania Karty. Także stwierdzenie utraty prawa do posiadania Karty lub przyznania Karty z naruszeniem przepisów ustawy będzie następowało w drodze decyzji administracyjnej. Od wydanych decyzji będzie przysługiwać odwołanie na zasadach określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych będą odpowiedzialni za zakup blankietów kart tradycyjnych, personalizację blankietów kart, ich dystrybucję oraz za zapewnienie systemów teleinformatycznych umożliwiających w szczególności obsługę funkcjonalności związanych z przyznaniem Karty.

Jednocześnie Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewni oprogramowanie umożliwiające obsługę funkcjonalności związanych z przyznaniem Karty oraz pozwalającą na potwierdzenie i korzystanie z uprawnień przyznanych w ramach Karty.

Dane osobowe będą przetwarzane w sposób mieszany, tj. elektronicznie, papierowo, w oprogramowaniu i z wykorzystaniem aplikacji mObywatel. W ramach przetwarzania każdy z podmiotów uprawnionych do wydawania kart będzie niezależnym administratorem tych danych. Ustawa określa, które dane wnioskodawców i beneficjentów będą przetwarzane do realizacji zadań wynikających z ustawy (w art. 18 ust. 2).

W przypadku stwierdzenia utraty uprawnień lub przyznania Karty z naruszeniem przepisów ustawy Karta podlegać będzie zwrotowi. Wprowadzono również przepisy stanowiące o unieważnieniu Kart w określonych przypadkach.

Przyznanie beneficjentom uprawnień przez inne podmioty niż instytucje zgłoszone przez właściwych ministrów lub organy samorządu terytorialnego będzie następowało na podstawie umów zawieranych z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych lub przez osoby, którym udzielono pełnomocnictwa do podpisywania takich umów.

Koszty operacyjne związane z zawieraniem umów finansowane będą z budżetu państwa, z części których dysponentami są Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Koszt realizacji ustawy związany z przyznaniem Karty oraz koszt uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego będzie finansowany ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Uprawnienia, które zostaną przyznane beneficjentom przez instytucje podległe właściwym ministrom będą finansowane z budżetów tych instytucji lub budżetów dysponentów właściwych części budżetowych.

Każdy podmiot, który przyzna beneficjentom uprawnienia, będzie miał prawo do posługiwania się znakiem „Tu honorujemy Kartę Rodziny Mundurowej". Znak ten będzie mógł być wykorzystywany w szczególności w materiałach reklamowych lub informacyjnych.

Ustawa przyznaje Ministrowi Obrony Narodowej i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru Karty i znaku „Tu honorujemy Kartę Rodziny Mundurowej" (art. 19 ust. 2).

W rozdziale 6, w przepisach zmieniających inne ustawy przewiduje się następujące najważniejsze regulacje:

1) w art. 27, w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadza się zwolnienie od podatku dochodowego opłaty za wydanie Karty Rodziny Mundurowej,
2) w art. 28, w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wprowadza się ulgę 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego na podstawie biletów jednorazowych oraz 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, na podstawie imiennych biletów miesięcznych,
3) w art. 30, w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, rozszerza się na członków rodzin wojskowych prawo bezkolejkowego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w wojskowych ośrodkach opieki medycznej oraz w podmiotach leczniczych, dla których podmiotem tworzącym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych albo w Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,

4) w art. 31, w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, rozszerza się katalog podmiotów, którym udostępnia się dane z rejestru PESEL o Państwową Straż Pożarną,
5) w art. 33, w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, przyznaje się pierwszeństwo przyjęcia do przedszkoli dzieci niektórych beneficjentów Karty (pełniącym służbę poza miejscem stałego zamieszkania),
6) w art. 35, w ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, przyznaje się uprawnienia do ulg w opłacie paszportowej.

Przepisy art. 39 przewidują, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 8 ust. 11, który wejdzie w życie po upływie 5 miesięcy od dnia ogłoszenia oraz przepisów wskazanych w pkt 2, które wejdą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt poselski wniesiony do Sejmu w dniu 17 października 2025 r. (druk sejmowy nr 1964). Projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

W dniu 15 stycznia 2026 r. na 51. posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie tego projektu. Po czym projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej.

Komisje przedstawiły sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy w dniu 21 października 2026 r. (druk sejmowy nr 3259), wnosząc o uchwalenie załączonego projektu ustawy.

Podczas odbytego w dniu 5 listopada 2026 r., na 68. posiedzeniu Sejmu, drugiego czytania projektu ustawy zgłoszono 13 poprawek.

Po ponownych pracach w komisji po drugim czytaniu, w dniu 5 listopada 2024 r. Komisja w sprawozdaniu (druk 3259–A) zarekomendowała przyjęcie wszystkich 13 poprawek.

Sejm przystąpił na tym samym 68. posiedzeniu do trzeciego czytania i uchwalił ustawę w dniu 6 listopada 2026 r. wraz z 13 poprawkami.

Za przyjęciem ustawy głosowało 431 posłów, 9 było przeciwnych, 3 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi

W trakcie prac nad ustawą, zarówno przed, jak i w toku pierwszego czytania projektu ustawy podnoszono uwagi o charakterze konstytucyjnym, dotyczące zakresu podmiotowego ustawy.

Ustawa dotyczy bowiem: żołnierzy zawodowych, żołnierzy WOT, żołnierzy aktywnej rezerwy, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa, weteranów i weteranów poszkodowanych, emerytów wojskowych, niektórych funkcjonariuszy uprawnionych do policyjnej renty inwalidzkiej oraz członków rodziny zmarłego lub zaginionego funkcjonariusza służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych uprawnionych do policyjnej renty rodzinnej, strażaków ratowników OSP, a także małżonków oraz dzieci wyżej wymienionych funkcjonariuszy.

Poza zakresem podmiotowym ustawy znaleźli się funkcjonariusze służb specjalnych: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jednakże zabieg taki jest zrozumiały ze względu na ich bezpieczeństwo i zachowanie w tajemnicy tożsamości ich samych jak też członków ich rodzin.

Nie jest natomiast zrozumiały fakt pozostawienia poza zakresem podmiotowym ustawy funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej, Straży Marszałkowskiej, oraz emerytów policyjnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 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.*

Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz równego traktowania podmiotów podobnych, czyli podmiotów mających wspólną cechę istotną (relewantną), która przesądza o ”podobieństwie” sytuacji tych podmiotów. Dopiero bowiem wystąpienie takiego „podobieństwa” stanowi przesłankę zastosowania konstytucyjnej zasady równości. Jeśli podmioty mające wspólną cechę istotną zostałyby potraktowane przez prawodawcę odmiennie, wskazywałoby to na naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z zasady równości wynika m.in., że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną.

W uchwalonej ustawie taką relewantną cechą wspólną jest pozostawanie przez daną formację „służbą mundurową" – zorganizowaną odrębnie na podstawie ustawy regulującej jej prawa, obowiązki i systemy emerytalne, której funkcjonariusze posiadającą obowiązek noszenia munduru, podlegają ścisłej dyscyplinie i podległości służbowej, posiadają szczególne uprawnienia (np. do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej) – służbą należącą do grupy organów bezpieczeństwa i porządku publicznego lub Sił Zbrojnych.

Zasada równości oznacza ***zakaz różnicowania sytuacji adresatów danej regulacji prawnej, jeżeli charakteryzują się oni w równym lub zbliżonym stopniu określoną cechą***, wziąwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego. Odstępstwo od zasady równości jest dozwolone, jednak musi być uzasadnione wagą interesu któremu ma służyć, odpowiednią proporcjonalnością do wagi wprowadzonego zróżnicowania oraz powiązaniem z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi.

Opiniowana ustawa ma na celu „wsparcie żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej i funkcjonariuszy służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz członków ich rodzin, a także weteranów i weteranów poszkodowanych i ich rodziny, rencistów i ich rodzin oraz rodziny żołnierzy i funkcjonariuszy zmarłych lub zaginionych".

Służba Celno–Skarbowa, Służba Więzienna, Straż Marszałkowska wprawdzie nie są służbami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych jednakże są służbami mundurowymi, jak stanowi sam tytuł niniejszej ustawy oraz określone w niej cele.

Celem regulacji jest promowanie służby na rzecz bezpieczeństwa Państwa i umacnianie pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych oraz służb mundurowych w społeczeństwie.

Cel ustawy, wskazanym w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy nie wskazuje zatem na istotę różnicowania służb pomijanych zakresem podmiotowym ustawy. Wprost przeciwnie, przemawiają za objęciem ich jej materią.

Dlatego wymaga wyjaśnienia przyczyna dokonania zróżnicowania i włączenia do materii ustawy tylko niektórych spośród funkcjonariuszy i emerytów (wymaga wyjaśnienia pominięcie

emerytów policyjnych). Brak takiego wyjaśnienia może bowiem wskazywać na naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Poza powyższą uwagą, ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Beata Mandylis
Główny legislator