



## ZARZĄD GŁÓWNY



ul. Puławska 148 / 150  
02-624 Warszawa 12  
[www.nszzp.pl](http://www.nszzp.pl)

tel. 601-5926; 601-2285; 601-3530;  
601-4201; 601-4202 fax. 601-3197  
e-mail: [zgnszzp@onet.pl](mailto:zgnszzp@onet.pl)

Warszawa, 9 lutego 2012 roku

**ZZ-24/2012**

**Pan Jacek Cichocki**

**Minister Spraw Wewnętrznych**

**OPINIA**

Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów do projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (projekt 10.01.2012 – wersja ostateczna, zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny).

ZG NSZZ Policjantów zgłasza następujące uwagi do ww. projektu:

**I. Uwagi do art. 2 projektu.**

1. W art. 2 projektu dot. zmian w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji... (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.) w punkcie 2 (punkcie 3 w przypadku uwzględnienia zmiany zaproponowanej w punkcie I. 1. niniejszej opinii) dot. dodanego rozdziału 1 a art. 18b ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 18b. 1. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej.” (wariant I)

**lub:**

„Art. 18b. 1. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 50 lat życia i co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej.” (wariant II).

2. W przypadku przyjęcia wariantu I wymienionego w punkcie 1 art. 18d zostaje usunięty (z przesunięciem numeracji artykułów następnych), zaś w przypadku przyjęcia wariantu II wymienionego w punkcie 1 art.18d w początkowej części do punktu 1 włącznie otrzymuje brzmienie:

„Art. 18d. 1. Funkcjonariusz, który w dniu zwolnienia ze służby osiągnął staż służby 25 lat, ale nie osiągnął wieku 50 lat życia, nabywa prawo do emerytury w przypadku gdy zwolnienie ze służby nastąpiło z przyczyn określonych w:

1) art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687).”

3. Art. 18e ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„Art. 18e. 2. Emeryturę podwyższa się o:

1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w charakterze nurków i pletwonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu;

2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:

a) w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach,

b) w składzie załóg nawodnych jednostek pływających,

c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,

d) w służbie wywiadowczej za granicą;

3) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu.

3. Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych.”

4. Art. 18e ust. 3 przekształca się w art. 18e ust. 4.

5. Art. 18f otrzymuje brzmienie:



„18f. Podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku.”

6. Art. 18g ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 18g. 1. Kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25, nie może przekroczyć 80% podstawy jej wymiaru.”

## **II. Uwagi do art. 3 projektu dot. zmian w ustawie o Policji:**

1. Pkt 1) otrzymuje brzmienie:

„1) W art. 41 ust. 2 uchyla się pkt 4.”

W konsekwencji pkt art. 41 ust. 2 pkt 5-9 uzyskują numerację 4-8.

2. W konsekwencji zmiany wymienionej w pkt II.1. niniejszej opinii pkt 1) w art. 3 projektu zostaje przekształcony w pkt 2).

2. Punkt 3) (w otrzymanej wersji punkt 2) otrzymuje brzmienie:

„3) Art. 69 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

Art. 69. 1. Policjant po 15 latach służby nabywa prawo do emerytury policyjnej, z wyjątkiem funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 roku, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 1a *ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji...*”

Art. 69 ust. 2-4 pozostają bez zmian.

## **III. Uwaga do art. 9:**

1. Art. 9 otrzymuje brzmienie: „Art. 9. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., z wyjątkiem przepisów art. 18i ustawy zmienianej w art. 1 i art. 18h ustawy zmienianej w art. 2, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku.”

## **UZASADNIENIE**

Uwagi wymienione w pkt I.1. niniejszej opinii wynikają z faktu, iż w toku negocjacji prowadzonych w sprawie zmiany ustawy emerytalnej dla funkcjonariuszy służb mundurowych, NSZZ Policjantów prezentował jasne i jednoznaczne stanowisko, iż

warunkiem nabycia pierwszych uprawnień emerytalnych w nowym systemie powinno być wyłącznie 25 lat służby, bądź też osiągnięcie wieku 50 lat życia jako drugi równoczesny warunek. Uzasadnieniem dla powyższego poglądu są przede wszystkim dane statystyczne wskazujące, że w chwili obecnej średnia wieku osoby rozpoczynającej służbę w Policji wynosi ok. 25 lat, tak więc po 25 latach służby funkcjonariusz taki miałby właśnie 50 lat. Zdaniem związku zawodowego wprowadzenie wymogu osiągnięcia 55 lat życia powodowałoby co najmniej kilkuletni okres służby bez dodatkowej motywacji, w przypadku osób przyjętych do Policji w wieku poniżej 30 lat. Zdecydowanie najlepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie się w nowym systemie jedynie do wymogu osiągnięcia stażu 25 lat służby i zagwarantowanie wszystkim policjantom możliwości odejścia po takim właśnie okresie. Pozwoliłoby to także na uniknięcie problemów występujących w sytuacji zwolnienia funkcjonariusza ze służby z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. W opinii NSZZ Policjantów, jeżeli poważnie traktuje się hasło mówiące o zachęcaniu funkcjonariuszy do dłuższego pozostawania w służbie, należy w tym celu wykorzystać inne możliwe mechanizmy prawne i finansowe, w tym przede wszystkim powiązanie wysokości dodatku służbowego/funkcyjnego z wysługą lat oraz progresywny wzrost dodatku za wysługę lat, co zgodnie z ustaleniami wspólnego rządowo – związkowego zespołu miało być tematem dalszych rozmów celem poszukiwania korzystnych rozwiązań. Strona rządowa dotychczas nie wywiązała się z tego zobowiązania, czego nie możemy zaakceptować. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt wymogów, jakie stawiane są funkcjonariuszom i żołnierzom, a mianowicie muszą się oni charakteryzować bardzo dobrym zdrowiem, sprawnością psycho – fizyczną, podlegają nieustannemu stresowi, dyscyplinie służbowej, mają ograniczone prawa obywatelskie np. wyborcze oraz pracownicze jak zakaz strajku, brak rekompensaty za ponadnormatywny czas służby, służbę w święta i dni ustawowo wolne, brak przepisów antymobbingowych oraz brak instytucjonalnej ochrony prawnej i pełnych ubezpieczeń komunikacyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wspomina się ani słowem o tych ograniczeniach, co przekonuje nas, że twórcy projektu nie przeanalizowali materiałów wypracowanych przez zespół rządowo-związkowy lub z premedytacją je pominęli.

Uwaga wymieniona w pkt I.2. opinii wynika z faktu, iż w przypadku zwolnienia funkcjonariusza z przyczyn leżących po stronie pracodawcy oczekiwanie przez niego na osiągnięcie wieku emerytalnego dla nabycia prawa do emerytury nie znajduje żadnego uzasadnienia. Stanowisko takie było prezentowane podczas prac zespołu rządowo – związkowego i powinno znaleźć odzwierciedlenie w obecnym projekcie.

Uwaga wymieniona w pkt I.3. opinii wynika z przeświadczenia o konieczności



zachowania uprawnień w tym zakresie zawartych w obowiązującej ustawie emerytalnej z lutego 1994 roku. Biorąc pod uwagę, że w obecnym projekcie zaproponowano art. 16a mówiący o tym, iż funkcjonariuszom służby stałej pełniącym służbę w placówce Straży Granicznej oraz w składzie etatowych załóg jednostek pływających Straży Granicznej zalicza się do wymiaru wysługi emerytalnej za 1 rok półtora roku służby, tym bardziej uzasadnione jest podwyższenie podstawy wymiaru emerytury funkcjonariuszom – nurkom i pletwonurkom oraz zwalczającym fizycznie terroryzm, wchodzącym w skład personelu latającego na samolotach i śmigłowcach i załóg nawodnych jednostek pływających, skoczkom spadochronowym, saperom, pełniącym służbę wywiadowczą za granicą, a także za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu (np. policjanci biorący udział w operacjach specjalnych i pracujący "pod przykryciem"). Zachowania wymagają również dotychczasowe zasady podwyższania emerytury w przypadku pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych.

Uwaga wymieniona w pkt I.4. opinii ma charakter redakcyjno – porządkowy.

Uwaga wymieniona w pkt I.5. opinii wynika z prezentowanego przez NSZZ Policjantów poglądu, że podstawę wymiaru emerytury nadal powinno stanowić uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Nie można zakładać, że jedynie wydłużenie do 3 lat okresu stanowiącego podstawę emerytury ograniczy celowe podnoszenie uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku poprzez wzrost dodatków służbowych i funkcyjnych. W rzeczywistości wysoki wzrost tych dodatków przed odejściem na emeryturę ma miejsce wśród kadry kierowniczej, a nie wśród szeregowych funkcjonariuszy. Ponadto rozważenia wymaga zastosowanie innych mechanizmów zachęcających do dłuższego pozostawania w służbie (por. uzasadnienie uwag do pkt I.1.) oraz zwiększenie procentowego udziału dodatku służbowego i funkcyjnego w uposażeniu w powiązaniu ze stażem służby. W chwili obecnej średni udział dodatku służbowego w uposażeniu funkcjonariusza wynosi kilkanaście procent, pomimo że obowiązujące rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dopuszcza możliwość ustanowienia tego dodatku na poziomie do 50% otrzymywanego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkiem za stopień służbowy. Średnia dodatku służbowego funkcjonariusza na stanowisku liniowym po 25 latach służby kształtuje się aktualnie na poziomie około 350 – 400 zł, podczas gdy mogłaby być na poziomie dwukrotnie wyższym.

Uwaga wymieniona w pkt I.6. opinii jest odzwierciedleniem pierwotnych ustaleń podczas prac zespołu rządowo – związkowego oraz wychodzi naprzeciw części uzasadnienia projektu mówiącej o możliwości prawa wyboru emerytury przez funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego, co ma „skłonić funkcjonariuszy i żołnierzy



zawodowych, zainteresowanych korzystaniem z nowego systemu emerytalnego, do dłuższego pozostawania w służbie”. W chwili obecnej znajdujący się w projekcie zapis jest antymotywacyjny i z całą pewnością nikt z żołnierzy i funkcjonariuszy będących dzisiaj w służbie nie wybierze nowego systemu, ponieważ nie jest on w żadnym elemencie korzystniejszy od wynikającego z ustawy emerytalnej z lutego 1994 roku.

Uwaga wymieniona w pkt II.1. opinii wynika z faktu, iż znajdujący się obecnie w ustawie o Policji zapis art. 41 ust. 2 pkt 4 mówiący o możliwości zwolnienia policjanta ze służby w przypadku nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej pozostaje w całkowitej sprzeczności z ideą nowelizacji ustawy emerytalnej, mającej zachęcać policjantów do dłuższego pozostawania w służbie. Zapis ten jest również sprzeczny z orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, który już kilkakrotnie uznał go za dyskryminację ze względu na wiek – patrz m. in. prawomocny wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r., I OSK 649/09. Zapis ten stoi także w jawnej sprzeczności z Dyrektywą Rady Europy 2000/78/WE z 27 listopada 2000 roku ustalającej ogólne warunki ramowego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WEL 303 z 2 grudnia 2000 roku). Również Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym w czerwcu 2011 roku do Premiera RP stwierdza, że „przepisy art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) wskazujące nabycie uprawnień emerytalnych i posiadanie odpowiedniej wysługi lat jako samoistną przesłankę umożliwiającą zwolnienie ze służby, mogą zostać ocenione jako stanowiące dyskryminację ze względu na wiek”. Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji mówi o możliwości zwolnienia policjanta po osiągnięciu 30 lat wysługi emerytalnej, a nie służby w Policji. Oznacza to dopuszczenie możliwości zwolnienia policjanta mającego np. 16 lat służby w Policji i 14 lat wcześniejszej pracy „w cywilu”. NSZZ Policjantów zna przypadki praktycznego stosowania tego przepisu wobec funkcjonariuszy poniżej 50. roku życia. Z opisanych wyżej względów przepis ten powinien zostać z ustawy usunięty.

Uwaga wymieniona w pkt II.2. opinii ma charakter redakcyjno – porządkowy.

Uwaga wymieniona w pkt II.3. opinii wynika z konieczności pozostawienia w ustawie pragmatycznej przepisu mówiącego o prawie policjanta do wcześniejszej emerytury policyjnej, a także do policyjnej renty inwalidzkiej oraz policyjnej renty rodzinnej dla członków rodzin po zmarłych policjantach. W przedłożonej uwadze uwzględnia się dokonywaną nowelizację ustawy emerytalnej i istnienie przez pewien czas dwóch systemów przyznawania świadczeń emerytalnych: dla policjantów przyjętych do służby przed i po 31 grudnia 2012 roku. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku uchylecia art. 69 ustawy o Policji, podstawy do przejścia na emeryturę przez funkcjonariuszy Policji



przyjętych do służby przed 31 grudnia 2012 roku poszukiwać trzeba będzie w ustawie ogólnej, jaką jest ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych. Z kolei po ewentualnym uchyleniu art. 69 w zakresie dotyczącym rent inwalidzkich i rodzinnych zastosowanie miałyby przepisy rozdziału 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, które zasadniczo definiują, komu przysługują wspomniane świadczenia. Zgodnie z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego, tzn. powinny być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły te zostały zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc by były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (wyrok z 21 kwietnia 2009 r. K 50/07). W związku z tym za celowe należy uznać pozostawienie art. 69 w ustawie o Policji, po dokonaniu zaproponowanej w niniejszej opinii zmiany w ust. 1 ww. artykułu.

Uwaga wymieniona w pkt III.1. opinii pozwala na dokonywanie ewentualnego wyboru nowego systemu przez obecnie zatrudnionych żołnierzy i funkcjonariuszy już od 1 stycznia 2014 roku, a nie dopiero od 1 stycznia 2025 roku. Uwzględnienie tej uwagi (przy równoczesnym uwzględnieniu uwagi wymienionej w pkt I.6. opinii) uczyni możliwość takiego wyboru rzeczywistą, a nie pozostającą wyłącznie w sferze deklaracji.

ZG NSZZ Policjantów bardzo krytycznie ocenia opiniowany projekt wraz z uzasadnieniem. Zdaniem NSZZ Policjantów, konkretne zapisy projektu mają na celu wyłącznie „racjonalizację wydatków budżetu państwa przeznaczonych na emerytury i renty funkcjonariuszy i żołnierzy” (tak w uzasadnieniu), zaś deklarowane w uzasadnieniu zachęcenie funkcjonariuszy i żołnierzy do dłuższej aktywności zawodowej nie znajduje odzwierciedlenia w propozycjach dotyczących poszczególnych artykułów nowelizowanej ustawy. NSZZ Policjantów uważa również za absolutnie nie do przyjęcia zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenia, iż „służby mundurowe posiadają uprzywilejowany system emerytalny, co w obecnych realiach społeczno – ekonomicznych nie znajduje ani akceptacji społecznej, ani uzasadnienia z powodu kosztowności i nieefektywności” oraz, że „brak jest (...) poparcia społecznego (...) dla dalszego utrzymywania dotychczasowych



przywilejów dla służb mundurowych”. Nazywanie przysługujących uprawnień z tytułu służby przywilejami jest nieporozumieniem i wynika z całkowitego niezrozumienia roli i specyfiki służb mundurowych, których funkcjonariusze pełnią służbę w imieniu Państwa „nawet z narażeniem życia”, muszą być w pełni dyspozycyjni i nie korzystają z pełni praw konstytucyjnych.

Oceniając obecną sytuację w służbach mundurowych, gdy odchodzi ze służby znacznie więcej funkcjonariuszy i żołnierzy niż w latach poprzednich, głównie z powodu zamieszania wokół systemu emerytalnego, braku podwyżek uposażeń oraz stałych roszad kadrowych należy zadać podstawowe pytanie twórcom projektu, czy nikomu oprócz organizacji związkowych nie zależy na stabilności służb mundurowych.

W przypadku podtrzymywania zapisów zawartych w wersji projektu z dnia 10 stycznia 2012 roku, ZG NSZZ Policjantów wnosi o odrzucenie w całości jako antymotywacyjnego, niekonstytucyjnego, niezgodnego z zasadami techniki prawodawczej oraz zdecydowanie niekorzystnego dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych.

Na podstawie art. 19 ust. 3 Ustawy o związkach zawodowych, w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska NSZZ Policjantów zawartego w niniejszej opinii, ZG NSZZ Policjantów wnosi o pisemną informację w tej sprawie wraz z uzasadnieniem.

Niezależnie od opinii, ZG NSZZ Policjantów liczy, że zgodnie z deklaracją złożoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych J. Cichockiego w dniu 18.01.2012 roku uwagi zgłoszone do projektu przez związki zawodowe funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej zostaną rozpatrzone podczas konferencji uzgodnieniowej w sprawie zmiany ustawy emerytalnej. Osiągnięcie konsensusu w tej sprawie jest niezbędne dla stabilizacji w służbach mundurowych oraz dla zachowania spokoju społecznego.

Przewodniczący  
Zarządu Głównego NSZZ Policjantów

Antoni DUDA