



Warszawa, 19-02-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**WZF.7060.8.2024.WK/TO**

**Pan**

**Marcin Kierwiński**

**Minister Spraw Wewnętrznych**

**i Administracji**

**via e-PUAP**

**Szanowny Panie Ministrze,**

na początku ubiegłego roku zwróciłem się do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów w sprawie waloryzacji kwoty bazowej uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy (kopia wystąpienia RPO do PRM wraz z kopią odpowiedzi MSWiA w załączeniu). Wątpliwości wnioskodawców sprowadzały się do treści art. 41 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2666 dalej : ustawa ołobudżetowa).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy ołobudżetowej, z ustawy budżetowej na rok 2023, w zakresie uposażeń, zostały wyłłączone określone grupy zawodowe (tj. żołnierze zawodowi i funkcjonariusze), którym określono waloryzację płac zgodnie z kwotą bazową w wysokości 1740,64 zł wskazaną w ustawie budżetowej na rok 2023 w okresie od 1.03.2023 r. do 3.12.2023 r., pozostawiając uposażenia w okresie od 1.01.2023 r. do 28.02.2023 r. na dotychczasowym poziomie, tj. z kwotą bazową

wskazaną w ustawie budżetowej na rok 2022 wynoszącą 1614,69 zł. Rekompensatą za zaniżone uposażenie w okresie 1.01.2023 – 28.02.2023 był mechanizm określony w art. 41 ust. 3 ustawy o budżecie. Zgodnie z tym przepisem uposażenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wypłacane w okresie od 1.03.2023 r. do 31.12.2023 r. podlegało każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem w dotychczasowej oraz w nowej wysokości.

Innymi słowy art. 41 ust. 3 ustawy o budżecie pozwalał na proporcjonalne doliczenie funkcjonariuszom i żołnierzom pozostającym w służbie po 1.03.2023 r. części waloryzacji (1/5 różnicy za okres od 1.01 do 28.02.2023 r.). Niestety żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom, którzy odeszli na emeryturę w powoływanym okresie brak waloryzacji uposażeń nie został w żaden sposób zrekompensowany, mimo, że pozostawali oni w tym czasie w służbie.

Z odpowiedzi uzyskanej od ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że poprawa warunków służby w formacjach mundurowych podległych resortowi spraw wewnętrznych i administracji oraz zachęcenie doświadczonych funkcjonariuszy do jak najdłuższego pozostawania w służbie, są głównymi celami kierownictwa resortu. Jego zdaniem, nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że ze względu na datę wejścia w życie ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 osoby składające z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem prośbę o zwolnienie ze służby nie miały precyzyjnej wiedzy odnośnie skutków, jakie pociągnie za sobą ta decyzja w kwestii wysokości ich uposażenia oraz przyszłego świadczenia emerytalnego. Projekt przedmiotowej ustawy, który trafił do Sejmu RP 30.09.2022 r. zawierał zapisy wskazujące, że kwotę bazową określoną w ustawie budżetowej na rok 2023 dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej stosuje się do obliczenia ich uposażeń w okresie od 1.03.2023 r. do 31.12.2023 r. oraz przepis, zgodnie z którym uposażenie za ww. okres podlega każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty

różnicy pomiędzy uposażeniem należnym na 1.03.2023 r., obliczanym na podstawie kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2023, a uposażeniem należnym na 1.01.2023 r., obliczonym na podstawie kwoty bazowej z 2022 r. Minister poinformował, że we wspólnym komunikacie kierownictwa MSWiA oraz związków zawodowych służb podległych resortowi z 5.12.2022 r. dotyczącym wydatkowania wynegocjowanych przez związki środków, z uwagi na wprowadzane od 1.03.2023 r. nowe dodatki i świadczenia, zaapelowali oni do funkcjonariuszy, którzy złożyli raporty o odejściu na emeryturę, o ponowną analizę podjętych decyzji. Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił, że zobliguje komendantów poszczególnych służb do umożliwienia funkcjonariuszom wycofania już złożonych wniosków.

Problem nie został do tej pory rozwiązany. W dalszym ciągu do Biura RPO wpływają bowiem wnioski od byłych żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy odeszli na świadczenie emerytalne w okresie od 1.01.2023 do 28.02.2023.

Zwracam uwagę, że niektórzy z odchodzących ze służby na emeryturę/rentę nie zrobili tego z własnej inicjatywy, lecz byli zmuszeni do odejścia ze względu na stan zdrowia. Przykładowo zwróciła się do mnie funkcjonariuszka, która została zwolniona ze służby w Straży Granicznej w dniu 21.02.2023 r. i bezpośrednio po tym fakcie była hospitalizowana na oddziale leczenia nerwic. Przebywa ona obecnie pod ciągłą opieką psychiatry, korzysta z psychoterapii posiadając na utrzymaniu 10 letnią córkę. Kolejny wnioskodawca otrzymał w wyniku przeprowadzonych badań lekarskich przez Rejonową Komisję Lekarską podległą MSWiA orzeczenie o trwałej niezdolności do służby – kat. C. Następny Zainteresowany, były funkcjonariusz Służby Więziennej, przeszedł na zaopatrzenie emerytalno-rentowe ze względu na przewlekłą, nieuleczalną i postępującą chorobę prowadzącą do niepełnosprawności utrudniającej funkcje życiowe. Stan jego zdrowia pogorszył się na tyle, że nie był w stanie dalej wykonywać obowiązków służbowych.

Z powyższego wynika, że w grupie osób odchodzących w tym czasie ze służby byli także funkcjonariusze/żołnierze, którzy w ogóle nie mieli możliwości wycofania raportu o zwolnienie ze służby, gdyż obiektywne przyczyny dotyczące stanu ich zdrowia np. w postaci wydanych orzeczeń lekarskich - stanowiły okoliczność, której musieli się podporządkować.

W kierowanej do mnie korespondencji Zainteresowani wskazują, że pozbawienie ich podwyżki uposażeń w tym czasie wpłynęło bezpośrednio na wymiar emerytur, obniżając je o 7,8%. Podnoszą oni, że kwestionowane przepisy są rażąco sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, z podstawowym poczuciem sprawiedliwości oraz zasadą legalizmu. W poprzednich latach, jak i w obecnym 2024 roku takie rozwiązanie nie zostało zastosowane i funkcjonariusze/żołnierze odchodzący na emeryturę w styczniu oraz lutym byli (poza wspomnianym 2023 rokiem) – tak jak inne grupy zawodowe – włączani w system podwyżek, jeżeli w danym roku takie podwyżki im przysługiwały. Sytuacja ta wskazuje na nieuzasadnione odstępstwo od powszechnego i periodycznego stosowania przepisów prawa w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych ze względu na termin odejścia ze służby.

Pragnę zwrócić uwagę, że regulacje epizodyczne postrzegane są jako niezależne od innych przepisów, których zakres obowiązywania został precyzyjnie sformułowany. Jak wskazuje się w literaturze<sup>1</sup> przepisy epizodyczne to takie, które występują rzadko i nieregularnie, w czym wyraża się ich wyjątkowość, i obowiązują przez ściśle określony czas. Wydawane są one z powodu wyjątkowych okoliczności faktycznych, np. epidemii, stanu klęski żywiołowej czy stanu wyjątkowego. Innymi słowy jest to uregulowanie życia społecznego w warunkach anormalnych, *ergo* przepisami epizodycznymi nie powinno się regulować życia społecznego w warunkach codziennych (normalnych). W

---

<sup>1</sup> M. Moras, P. KroczeK „Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej” przepisy epizodyczne, Forum Prawnicze, r. 2016 s.34 [https://forumprawnicze.eu/attachments/article/178/Moras\\_KroczeK.pdf](https://forumprawnicze.eu/attachments/article/178/Moras_KroczeK.pdf).

przeciwnym wypadku zaufanie obywatela do państwa i prawa mogłoby zostać zakwestionowane.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny.

Przekładając niniejsze rozważania na stan prawny, który został czasowo zmieniony przez przepisy epizodyczne wskazać należy, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2692), który obejmuje również żołnierzy i funkcjonariuszy (art. 5 pkt 1 lit. d w zw. z art. 2 pkt 1 i 2) podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej następuje w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku. Inaczej mówiąc regułą jest wprowadzenie podwyżek w ciągu 3 miesięcy od opublikowania ustawy budżetowej w Dzienniku Ustaw z wyrównaniem od stycznia danego roku. Tym samym funkcjonariusz albo żołnierz pozostający w służbie po dniu 1 stycznia 2023 r. byłby objęty waloryzacją uposażenia, gdyby nie krzywdzący mechanizm wprowadzony przepisami epizodycznymi na 2023 rok.

W uzasadnieniu do ustawy okołobudżetowej (oraz w odpowiedzi MSWiA) wskazano, że mechanizm ten ma na celu zachęcenie funkcjonariuszy/żołnierzy do pozostania w służbie. Z powyższego wynika, że jest on elementem kształtowania polityki kadrowej, a

tym samym nie stanowi reakcji na żadne wyjątkowe okoliczności, które uzasadniałyby pozbawienie tej grupy osób prawa do waloryzacji uposażenia.

Przeważająca część kierowanych do mnie wniosków dotyczy właśnie naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż osoby które podejmowały wówczas decyzję o odejściu ze służby, chciały to zrobić na najbardziej korzystnych dla siebie warunkach.

Zauważenia także wymaga, że kwestionowany mechanizm został początkowo powielony w rządowym projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (druk nr 128), jednak po skorzystaniu przez Prezydenta RP z prawa weta, nowy projekt ustawy o budżecie (druk nr 142) tych niekorzystnych przepisów epizodycznych już nie zawierał. Powyższa decyzja, z perspektywy ochrony praw i wolności tej grupy zawodowej zasługuje na aprobatę. W mojej ocenie zachęcanie do pozostania w służbie nie powinno przybierać postaci groźby pozbawienia prawa do waloryzacji uposażenia.

Należy też wspomnieć, iż swoją krytyczną ocenę względem art. 41 ustawy o budżecie wyraził także Senat RP w uchwale z dnia 30 listopada 2022 r. (dotyczącej druku nr 861) wykreślając z projektu ustawy przedmiotowy art. 41. Zdaniem Senatu RP zawarty w art. 41 sposób ustalania należnego żołnierzom i funkcjonariuszom w 2023 r. uposażenia, odbiegał od sposobu dotyczącego ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego pozostałych grup pracowników państwowej sfery budżetowej, również opartego o kwotę bazową, określoną w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. W ocenie Senatu, regulacja ta była niezgodna z Konstytucją, w tym z określoną w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawa i wywodzoną z niej zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą określoności przepisów

prawa i wynikającą z art. 7 zasadą legalizmu, a także z określonymi w art. 32 zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji.

Bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Przepisy epizodyczne są środkiem reakcji na takie zdarzenia, pod warunkiem, że reakcja taka jest adekwatna. Jednostka ma bowiem prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia celów bieżącej polityki kadrowej, a tak było w przypadku osób, które zostały zwolnione ze służby w okresie 1.01.2023 – 28.02.2023.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz. U. z 2023 r., poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Załączniki: 2

**Z wyrazami szacunku**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/