

Warszawa, dn. 7 lipca 2014 r.

***Opinia prawna***

***w sprawie dopuszczalności niezaliczenia do wysługi lat okresów  
pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy przed podjęciem służby.***

**Zagadnienie prawne:**

Dopuszczalność odmowy zaliczenia do wysługi lat okresów pracy w niepełnym wymiarze godzin przed podjęciem służby w Policji.

Dopuszczalność wzruszenia ostatecznej decyzji o zaliczeniu do wysługi lat okresów pracy w niepełnym wymiarze godzin przed podjęciem służby w Policji oraz zmniejszenia tym samym uposażenia funkcjonariusza.

**Podstawa prawna:**

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 2687, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi



Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (t.j. Dz. U. 1998 Nr 24, poz. 141, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440, z późn. zm.).

Stan prawny na dzień sporządzenia opinii.

#### **Rozstrzygnięcie:**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż na wysokość uposażenia zasadniczego policjanta jest uzależnione od grupy zaszeregowania jego stanowiska służbowego a także posiadanej wysługi lat (art. 102 ust. 1 ustawy o Policji). Przy ustalaniu wysługi lat pod rozwagę brane są okresy zatrudnienia przed wstąpieniem do służby funkcjonariusza oraz okres pełnienia służby w policji przez funkcjonariusza. Szczegółowe regulacje w zakresie zaliczania do wysługi lat okresów pracy w przed podjęciem służby w Policji zawiera rozporządzenie MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732). Przepisy Rozdziału II § 4 ust. 1 powołanego aktu prawnego stanowi, iż do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego zalicza się:

- 1) *okresy służby w Policji,*
- 2) *okresy służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej,*

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl



Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

- 3) *okresy traktowane jako równorzędne ze służbą, o której mowa w pkt 1 i 2, wymienione w art. 13 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 106, poz. 1215, z 2000 r. Nr 122, poz. 1313 oraz z 2001 r. Nr 27, poz. 298 i Nr 81, poz. 877),*
- 4) *zakończone okresy zatrudnienia wykonywanego w pełnym wymiarze czasu pracy; wymiar czasu pracy podlega sumowaniu w przypadku równoczesnego wykonywania zatrudnienia u różnych pracodawców w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego w danym zawodzie lub na danym stanowisku,*
- 5) *inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresu pracy lub służby, od którego zależą uprawnienia pracownicze lub wynikające ze stosunku służbowego.*

Powyższy katalog ma charakter zamknięty. Nie jest możliwym zatem dokonanie zaliczenia do wysługi lat innych okresów pracy niż wskazane powołanym przepisem. Dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie kluczowymi będą przepisy Rozdziału II § 4 ust. 1 pkt. 4-5 powołanego rozporządzenia.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w regulacjach rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r. posłużył się pojęciami „praca” oraz „zatrudnienie”, które nie są pojęciami tożsamymi. Nie ma bowiem w polskim porządku prawnym legalnej definicji słowa „zatrudnienie”. Pojęcie to nie jest sprecyzowane, a brak jego ustawowej definicji rodzi konsekwencje w postaci możliwości różnorodnej interpretacji jego znaczenia. Próbę sprecyzowania tego pojęcia podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 1062/12 (Legalis nr 864557), który w uzasadnieniu wskazał: „w języku polskim

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
 00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
 tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
 e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl

# Omega

Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

słowo "zatrudnienie" używa się dla określenia sytuacji związanych z wykonywaniem stałej pracy za równie regularnym wynagrodzeniem. Konstytucyjne rozumienie tego pojęcia jest więc najszersze, obejmuje wszystkie stosunki prawne, oparte z jednej strony na stałym świadczeniu pracy (usług), z drugiej na regularnym wynagrodzeniu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r. Nr 14/94 – OTK/1995/1/19)". Powyższe orzeczenie daje podstawę by dochodzić zaliczenia do wysługi lat również okresów, w których funkcjonariusz Policji przed podjęciem służby był zatrudniony także na podstawie umów cywilnoprawnych. Również bezumowna praca w gospodarstwie rolnym uprawnia do uzyskania zwiększenia uposażenia zasadniczego. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 7 września 2012 r, sygn. akt II SA/Wa 865/12 (Legalis nr 551112), uchylając niekorzystną dla funkcjonariusza decyzję, uznał okres pracy funkcjonariusza w gospodarstwie rolnym rodziców do wysługi lat. Ugruntowana linia orzecznictwa idzie więc w kierunku rozszerzania katalogu form zatrudnienia, które mogą zostać uznane za okresy podlegające wliczeniu do okresu wysługi lat. Powyższe orzeczenie jest szczególnie istotne dla funkcjonariuszy rozpoczynających służbę z uwagi na rozpowszechnienie umów cywilnoprawnych, takich jak umowa zlecenie i umowa o dzieło w obrocie gospodarczym w ostatnich latach.

Kluczowym do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego jest Rozdział II § 4 ust. 1 pkt 5 powołanego powyżej rozporządzenia. Przedmiotowy przepis wskazuje, iż do okresu zatrudnienia wlicza się również „inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresu pracy lub służby, od którego zależą uprawnienia pracownicze lub wynikające ze stosunku służbowego”. Należy podkreślić, iż § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia pozwala na zaliczenie innych okresów (niż wymienione we wcześniejszych punktach § 4 ust. 1) do wysługi lat, jedynie wówczas, gdy istnieje przepis, który pozwala na wliczenie ich do okresu pracy lub służby, od którego zależą uprawnienia pracownicze lub wynikające ze stosunku

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl



Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

służbowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1910/07, Lex nr 518778). Tym samym przy ustalaniu dopuszczalności zaliczenia do wysługi lat ustawodawca odsyła do odrębnych regulacji związanych z uprawnieniami pracowniczymi lub wynikającymi ze stosunku pracy. Najbardziej reprezentacyjnym uprawnieniem pracowniczym powiązaniem z okresem pracy jest niewątpliwie urlop i jego wymiar. Przepis art. 154 Kodeksu pracy uzależnia wymiar urlopu pracowniczego od okresu wcześniejszego zatrudnienia. Sposób ustalania okresu wcześniejszego zatrudnienia definiuje przepis art. 154<sup>1</sup> Kodeksu pracy, który „do okresu zatrudnienia, od którego zależy prawo do urlopu wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia, bez względu na przerwy w zatrudnieniu oraz sposób ustania stosunku pracy”. Ustawodawca nie rozróżnia przy ustalaniu okresu zatrudniania okresów pracy w pełnym wymiarze czasu pracy lub niepełnym wymiarze. Nie różnicuje ich w ten sposób, iż uzależnia prawo do urlopu od pracy jedynie w pełnym wymiarze czasu pracy. Tym samym nie ma żadnym podstaw do wprowadzania takowych rozróżnień. Należy podkreślić, iż ustawodawca poprzez brak rozróżnienia, jednoznacznie wskazuje, iż przy ustalaniu tego rodzaju uprawnienia pracowniczego nie ma znaczenia wymiar czasu pracy, bowiem pod rozważę bierze się jedynie okresy poprzedniego zatrudnienia.

Wobec powyższego uprawnionym jest twierdzenie, iż niepełne wymiary czasu są objęte dyspozycją rozdziału II § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r. Okresy niepełnych wymiarów czasu pracy wykonywane przed podjęciem służby winny być zaliczane do wysługi lat funkcjonariuszy. Ustawodawca dopuszczając możliwość świadczenia stosunku pracy w niepełnym wymiarze, nie miał intencji całkowitego pozbawiania takich pracowników przywilejów i uprawnień przysługujących pracującym w pełnym wymiarze pracy. Zwraca przede wszystkim uwagę fakt, że sformułowanie „niepełny wymiar **czasu pracy**” uprawnia przede wszystkim do twierdzenia, iż osoby pracujące w niepełnym wymiarze są co istoty

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl

# Omega

Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

traktowane jak pracownicy w pełnym wymiarze. Stwierdzenie przeciwne byłoby sprzeczne z istotą stosunku pracy i społeczno – gospodarczym przeznaczeniem świadczenia pracy.

Również przepisy dotyczące emerytur potwierdzają zasadę traktowania pracy w niepełnym wymiarze jako zwyczajnego świadczenia pracy. W przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy po 14 listopada 1991 r. jest zaliczane jako pełny okres składkowy. Jeżeli jednak zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy miało miejsce przed 14 listopada 1991 r., to będzie ono uwzględnione jako okres składkowy, tylko jeżeli wynosiło co najmniej połowę normalnego czasu pracy. Takie uregulowania zawarte są w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to kolejna obok uregulowań zawartych w Kodeksie Pracy przesłanka, że ustawodawca traktuje niepełny wymiar czasu pracy w sposób podobny do świadczenia pracy na pełny etat.

W tym miejscu należy wskazać, iż jakkolwiek przepisy ustawy o Policji nie odsyłają bezpośrednio do przepisów Kodeksu Pracy, niemniej jednak sposób redakcji przepisu Rozdziału II § 4 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r. nie tylko pozwala, ale wręcz nakazuje posiłkowanie się przy ustalaniu wysługi lat przepisami prawa pracy regulującymi uprawnienia pracownicze. Uprawnionym jest zatem posługiwanie się Kodeksem pracy oraz ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przy dokonywaniu wykładni wskazanego powyżej przepisu rozporządzenia.

Warto zwrócić uwagę na § 5 ust.1 rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r., który nakłada na funkcjonariusza obowiązek złożenia dokumentów potwierdzających istnienie okresów zaliczających się do wysługi lat w komórce

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl



Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr. Oznacza to konieczność dopilnowania przez funkcjonariusza gromadzenia wszelkich możliwych dowodów mogących potwierdzić w/w okresy zatrudnienia. Ustawodawca w § 5 ust. 1 rozporządzenia mówi jedynie ogólnie o dokumentacji, jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt. II SA/Wa 1176/12 z dnia 27 września 2012 r. (Legalis nr 551270), zakończonej w sposób pozytywny dla funkcjonariusza, dopuścił dowód z zeznań świadków na okoliczność wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Każdy nowy funkcjonariusz rozpoczynający służbę w Policji musi zwracać szczególną uwagę na wszechstronne gromadzenia dowodów świadczących o wszystkich jego wcześniejszych okresach zatrudnienia.

Zgromadzenie wszystkich dowodów w momencie rozpoczęcia służby jest konieczne z uwagi na treść § 5 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia, który wskazuje, iż: *„wysługę lat oraz poszczególne jej okresy składowe ustala się na **dzień przyjęcia policjanta do służby**, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu”*. Wspomniany wyżej przepis należy rozpatrywać łącznie z art. 107 ustawy o Policji, który stanowi, iż *„roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przedawniają się z upływem 3 lat od dnia w którym roszczenie stało się wymagalne”*. Oznacza to, że wystąpienie z roszczeniem o zaliczenie pewnego okresu zatrudnienia do wysługi lat po upływie 3 letniego terminu będzie nieskuteczne i zostanie przez sąd administracyjny oddalone.

Ustalenie funkcjonariuszowi wymiaru wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego policjantów odbywa się na mocy decyzji administracyjnej. Z przepisów dotyczących trybu postępowania wynika, że policjant jest obowiązany złożyć w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi lat, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 – 5 rozporządzenia. Wysługę lat oraz poszczególne jej okresy

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl

# Omega

Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

składowe ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu (§ 5 ust. 2 rozporządzenia). Powyższe oznacza, że policjanci przyjmowani do służby pod rządami przepisów rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2001 r. mają ustalane okresy zaliczane do wysługi lat służby w Policji. W dalszej części przepisy przewidują możliwość zmiany wysługi lat w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów zaliczanych do wysługi lat (§ 5 ust. 3 rozporządzenia). To z kolei oznacza, że jeżeli policjant nie dysponował przy przyjęciu do służby odpowiednimi dokumentami dotyczącymi okresów zaliczonych do wysługi lat w Policji, to po ich dostarczeniu możliwa jest zmiana ustaleń w tym zakresie i zaliczenie mu dalszych udokumentowanych okresów. Zmiana powyższa odbywa się w drodze decyzji ustalającej lub zmieniającej wysługę lat na zasadach określonych w § 5 ust. 2 i 3 powołanego rozporządzenia. Wskazana decyzja określa termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu, natomiast dalszy wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat w Policji nie wymaga wydania odrębnej decyzji (§ 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia). Z przepisów powyższych należy więc wyprowadzić jednoznaczny wniosek, że można jedynie w drodze zmiany decyzji doliczyć dodatkowe okresy do wysługi lat, natomiast nie ma podstaw do odliczenia już uprzednio zaliczonych do wysługi lat okresów.

Należy zauważyć, iż kwestię, czy dany okres może być zaliczony do służby w Policji oceniać należy, co do zasady na podstawie przepisów, które stanowiły o zaliczeniu tych okresów w chwili rozpoczęcia służby w Policji. Na marginesie należy zauważyć, iż przepisy dotyczące wysługi lat były wielokrotnie zmieniane. Nie oznacza to jednak, że na podstawie kolejno obowiązujących regulacji prawnych należy na nowo ustalać wysługę lat dla policjantów, którzy pobierają uposażenie powiększone o określony procent wynikający z zaliczenia do służby w Policji wcześniejszych

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**  
00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18  
tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900  
e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl



# Omega

Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

okresów, chyba że wyraźnie przepisy tak by stanowiły. A tak nie miało miejsca. Uprawnionym jest zatem stwierdzenie, iż raz ustalone okresy składowe mogą być przez organ korygowane wyłącznie w drodze nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznych.

Przed wejściem w życie powołanego rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2001 r. nie było jednolitości poglądów co do tego, czy ustalenie okresów uprawniających do określonej wysługi lat odbywa się w drodze decyzji administracyjnej (por. uchwała NSA z dnia 24 września 2001 r., OPS 8/01, ONSA 2002/1/9). Przyjmując, że zaliczenie poszczególnych okresów do wysługi lat było traktowane jako jeden z elementów ustalenia uposażenia policjanta i nie była to decyzja administracyjna, to wtedy weryfikacji może jedynie podlegać decyzja o ustaleniu tego uposażenia. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie o sygn. IV SA/Po 595/07 (Legalis nr 109305). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie sygn. akt VIII SA/Wa 410/08 (Legalis nr 177615) wskazał, iż „Przepis § 5 ust. 4 rozporządzenia MSWiA w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego nie daje podstaw do weryfikowania z mocą wsteczną, dodatkowo jeszcze na niekorzyść policjanta, już raz ustalonej procentowej wysługi lat”. Należy z całą mocą podkreślić, iż nieprawidłowa jest wykładnia § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 5 ust. 4 rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r., która dopuszcza możliwość anulowania (odliczenia) okresu uprzednio zaliczonego do wysługi lat (por. wyroki NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 812/08, Lex 570293 oraz z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 273/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

**OMEGA KANCELARIE PRAWNE SP. Z O.O.**

00-680 Warszawa, ul. Poznańska 3 lok.18

tel./fax (83) 342 12 19, 600-185-900

e-mail: warszawa@omega-kancelaria.pl

# Omega

Kancelarie Prawne Sp. z o.o.

Każdy funkcjonariusz wobec którego wszczynana jest próba weryfikacji jego wysługi lat ma prawo powoływać się na okoliczność ostatecznego charakteru wydanej wcześniej decyzji administracyjnej, wskazując na powyższe orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Konkludując powyższe rozważania wskazać należy, iż na podstawie przepisu Rozdziału II § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego nie jest dopuszczalna odmowa zaliczenia do wysługi lat okresów pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy przed podjęciem służby w Policji. Wzruszenie takiej ostatecznej decyzji możliwym jest jedynie w drodze nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznych. Inne formy zmiany wysokości uposażenia są niedopuszczalne.

ADWOKAT  
Paweł Jurkiewicz