



Departament Porządku Publicznego  
Dyrektor  
Agata Furgała

DPP-WNSG.0784.4.2024.AP  
Warszawa, 2 października 2024 r.

**Pan**  
**Marcin Kolasa**  
**Przewodniczący Zarządu Głównego**  
**Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego**  
**Funkcjonariuszy Straży Granicznej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na wystąpienie w sprawie wydania jednoznacznych wytycznych w zakresie stosowania, w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę na granicy z Białorusią, przepisów § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie *szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej*, zgodnie z którymi podwyższa się emeryturę o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, uprzejmie informuję co następuje.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 3 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<sup>1</sup> emeryturę dla funkcjonariusza podwyższa się o 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu.

Ustawodawca w art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa w ust. 2 i 3, uwzględniając dla poszczególnych grup normy roczne: przebywania pod wodą i w podwyższonym ciśnieniu dla nurków i płetwonurków, wykonywania lotu w składzie personelu latającego na samolotach tłokowych i śmigłowcach, wykonania skoków spadochronowych, okres pełnienia służby na jednostkach pływających; liczbę dni w roku w rozminowaniu i oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych, w służbie wywiadowczej za granicą z wykonywaniem

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1121

czynności operacyjno-rozpoznawczych lub kierowaniem takimi czynnościami, działaniach ratowniczych, w fizycznej ochronie osób i mienia w warunkach zagrożenia.

Wykonując upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 cyt. ustawy Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 4 maja 2005 r. w *sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej*<sup>2</sup> (zw. dalej rozporządzeniem Rady Ministrów) określiła szczegółowe warunki podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej.

Zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, jeżeli funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia.

W tym miejscu należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem<sup>3</sup> z dnia 27 maja 2014 r. orzekł, iż § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów, w zakresie w jakim stanowi o bezpośrednim zagrożeniu życia i zdrowia, jest niezgodny z art. 15 ust. 6 w zw. z ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy (...) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie w wzmiankowanym rozporządzeniu kryterium „bezpośredniości” doprowadziło do zawężenia ustawowego wymogu podwyższania emerytury oraz wyraził pogląd, że zwrot „szczególnie zagrażających życiu” odnosi się do kwalifikacji zagrożenia rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zgodnie z postanowieniami § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w *sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin*<sup>4</sup>, środkiem dowodowym potwierdzającym okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury jest zaświadczenie o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza lub innych dokumentów potwierdzających pełnienie służby w tych warunkach, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biura Ochrony Rządu,

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1611

<sup>3</sup> sygn. akt U 12/13

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 2373

Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej lub Krajowej Administracji Skarbowej.

Mając na uwadze prośbę Pana Przewodniczącego, Departament Porządku Publicznego MSWiA zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W opinii służb, pozytywne przesłanki uzasadniające podwyższenie emerytury o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, zawarte zostały w przepisie powszechnie obowiązującym (§ 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów). Zatem „warunki do podwyższenia emerytury” zostały określone w wzmiankowanym rozporządzeniu i nie mogą być rozszerzone.

Dokonywanie oceny warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy, wykonujących obowiązki służbowe przy granicy polsko-białoruskiej, powinno być dokonywane przez pryzmat kryteriów określonych w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów, z zastrzeżeniem właściwego ewidencjonowania tych okresów służby na potrzeby ewentualnego późniejszego postępowania o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MSWiA w sprawie trybu postępowania w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy.

W tym kontekście warto zauważyć, że zadania służbowe wykonywane przez funkcjonariuszy w ramach służby pełnionej w rejonach przyległych do wschodniego odcinka granicy państwowej niejednokrotnie mogą być tożsame z czynnościami wymienionymi w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów, a tym samym ich wykonywanie będzie mogło stanowić w przyszłości przesłankę do sporządzenia zaświadczenia o okresach służby pełnionej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury. Podkreślenia wymaga przy tym, że niezbędne do wydania przedmiotowego zaświadczenia jest prawidłowe, systematyczne sporządzanie dokumentacji, która będzie potwierdzała, że w danym okresie służby wykonywane przez funkcjonariusza zadania spełniały przesłanki wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów. Z takiej dokumentacji powinno jednoznacznie wynikać, jakie oraz w jakim czasie zaistniały okoliczności stanowiące przesłankę podwyższenia emerytury, a w szczególności jakiego rodzaju czynności służbowe (wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów) były wykonywane przez danego funkcjonariusza. Dokumentacja ta powinna być sporządzana każdorazowo przez przełożonych w miejscu pełnienia służby (czasowego pełnienia służby), w którym określone zdarzenia wystąpią, a następnie przekazywana do jednostki organizacyjnej, w której dany funkcjonariusz na stałe pełni służbę.

Ponadto zauważenia również wymaga, że w przypadku wystąpienia realnego, rzeczywistego zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariusza sporządzana jest pełna dokumentacja potwierdzająca ten fakt. Taka dokumentacja stanowi środek dowodowy potwierdzający okresy służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury.

Warto dodać, że norma § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów wielokrotnie podlegała ocenie przez sądy administracyjne. Wobec powyższego interpretacja tego przepisu w kontekście ugruntowanego orzecznictwa nie budzi żadnych wątpliwości.

W ugruntowanym orzecznictwie na kanwie przepisu § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów przyjęto, że warunkiem uznania, że funkcjonariusz uczestniczył w działaniach uprawniających do podwyższenia emerytury jest wystąpienie warunków szczególnie zagrażających jego życiu lub zdrowiu. Zagrożenie takie musi być realne, rzeczywiste,

wprost wynikające, a nie dające się jedynie przewidzieć. Zagrożenie to nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz ma być obiektywne i konkretne. Chodzi zatem o konkretne sytuacje takiego zagrożenia z określeniem ich daty, miejsca, przebiegu zdarzenia, podczas którego np. określona osoba swoim zachowaniem stwarzała niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia funkcjonariusza. Istnieje bowiem oczywista różnica pomiędzy potencjalnym niebezpieczeństwem, z jakim wiązała się służba w danej formacji mundurowej na określonym stanowisku, a szczególnym zagrożeniem życia lub zdrowia, występującym przy podejmowaniu konkretnej czynności, udziale w konkretnym zdarzeniu bądź w określonej akcji i to w ściśle wymaganym wymiarze czasowym wskazanym w § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów. Dlatego też z samego faktu, że w toku pełnienia służby funkcjonariusz wykonywał wykazane czynności służbowe, nie można wywodzić, że w każdym przypadku występowało w czasie ich realizacji szczególne zagrożenie życia lub zdrowia funkcjonariusza. Z tej perspektywy ważne jest, aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, ale miało charakter wyjątkowy (choć niekoniecznie związane z bezpośrednim zagrożeniem zdrowia i życia). Nie ulega przy tym wątpliwości, że w pojęciu „szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu” mieszczą się takie zdarzenia, które mogą mieć miejsce w czasie pełnionej służby, choć nie pozostają w bezpośrednim związku przyczynowym z czynnościami podejmowanymi przez funkcjonariusza lub jego osobą. Stąd też możliwość podwyższenia emerytury z tytułu służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu jest swoistym przywilejem i może mieć miejsce tylko w sytuacji, kiedy w sposób niebudzący wątpliwości zostanie wykazane pełnienie służby w takich warunkach. Wydawane w takiej sytuacji zaświadczenie odnosi się do konkretnego, zindywidualizowanego wnioskodawcy. Z samego faktu pełnienia służby na danym stanowisku, z przypisanymi do tego stanowiska obowiązkami, czy też z samego faktu pełnienia służby w danych warunkach na konkretnym odcinku granicy RP, nie wynika, że jest to służba pełniona w warunkach szczególnych. Dopiero bowiem z chwilą zaistnienia w trakcie służby konkretnych sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia wypełniają się przesłanki, o których stanowi rozporządzenie. Aby możliwe było przyjęcie, iż dany funkcjonariusz pełnił służbę w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, koniecznym jest wskazanie konkretnych, rzeczywistych sytuacji, w których istniało zagrożenie życia lub zdrowia funkcjonariusza, z określeniem ich daty, miejsca, przebiegu zdarzenia podczas którego określone okoliczności stwarzały niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia funkcjonariusza.<sup>5</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że sprawa dotycząca ubiegania się o podwyższenie emerytury, w tym wydania zaświadczenia potwierdzającego okresy służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, ma wymiar indywidualny, tj. odnosi się do konkretnego funkcjonariusza oraz wykonywania przez niego obowiązków służbowych w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury. Oznacza to, że warunki (okoliczności), w jakich dany funkcjonariusz wykonywał określone obowiązki służbowe, w tym wymiar tych obowiązków, konkretne czynności lub zdarzenia, które wykonywał lub w których brał udział, wymagają każdorazowo indywidualnej oceny pod kątem tego czy wiązały się one z występowaniem szczególnego, a zatem wykraczającego poza „zwykłe”, potencjalne ryzyko wynikające z pełnienia służby w formacjach uzbrojonych, zagrożenia dla jego życia lub zdrowia. Innymi słowy, sam fakt pełnienia służby w określonym miejscu i czasie (np. aktualnie przy granicy polsko-białoruskiej), a także wykonywania określonych obowiązków służbowych, które potencjalnie mogą wiązać się z wystąpieniem szczególnego zagrożenia dla życia i zdrowia,

---

<sup>5</sup> por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 3462/15 oraz sygn. akt I OSK 2280/16 oraz z dnia 21 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 359/22.

bez dokonania zindywidualizowanej oceny danego przypadku, nie jest wystarczający do stwierdzenia, że to szczególne zagrożenie faktycznie istniało, i to w wymaganym przez przywołane przepisy wymiarze, uzasadniającym wydanie zaświadczenia umożliwiającego uzyskanie podwyższenia emerytury.

Jednocześnie mając na uwadze trudności, które mogą pojawić się w trakcie sporządzania dokumentacji związanej z potwierdzaniem okresów służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu Komendant Główny Straży Granicznej wydał wytyczne:

- z dnia 4 maja 2017 r. określające zasady postępowania przy ustalaniu przesłanek wskazujących na pełnienie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej służby w warunkach uprawniających do podwyższenia emerytury określonych w § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie *szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej za wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych albo interwencji w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego;*

- z dnia 18 września 2020 r. określające sposób ewidencjonowania i potwierdzania okresów służby pełnionej w szczególnych warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury funkcjonariuszowi Straży Granicznej na podstawie § 2 ust. 1 i § 3 pkt 2 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie *szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej za wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych albo interwencji w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego.*

Uwzględniając rozwiązania prawne przewidziane w wymienionych powyżej wytycznych oraz z uwagi na występowanie coraz większej liczby przypadków zdarzeń bezpośrednio zagrażających życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy pełniących służbę w bezpośredniej ochronie granicy państwowej, Komenda Główna Straży Granicznej poinformowała, że planowane jest wprowadzenie podobnych wytycznych skierowanych do grupy funkcjonariuszy pełniących służbę przy granicy polsko-białoruskiej.

Z wyrazami szacunku

Agata Furgała, Dyrektor  
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

**Do wiadomości:**

- Komendant Główny Straży Granicznej (KG-KS-I-I.074.10.2024)
- Komendant Główny Policji (PL-5947/4706/24)