

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na Pana wystąpienie z 4 kwietnia 2022 r. (sygn. WZF.7043.135.2021.TO) w sprawie *pozaustawowych kryteriów przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych za 2021 r. dla funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej*¹, uprzejmie przedstawiam, w zakresie resortu spraw wewnętrznych i administracji², następujące informacje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że motywowanie do pracy to dwustronny proces między kierownictwem a podwładnymi, w którym ma miejsce oddziaływanie i wpływanie na zachowania ludzi w taki sposób, aby działania te były zgodne z zamierzeniami motywującego. Dla osiągnięcia tych celów w systemy motywacyjne organizacji wprowadza się różne instrumenty mające za zadanie urzeczywistnienie celów.

W dniu 21 października 2021 r. została opublikowana ustawa z dnia 1 października 2021 r. *o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021*³, w której w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁴ zostały zwiększone wydatki dla Policji, m.in. w § 4060 – Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń o kwotę 420.623 tys. zł. Powyższe było związane z utworzeniem – na podstawie ustawy z dnia 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁵ (tzw. ustawy o budżecie) – dodatkowego funduszu motywacyjnego dla funkcjonariuszy.

Zgodnie z art. 46a znowelizowanej ustawy o budżecie, w 2021 r. pracownikom państwowej sfery budżetowej, z wyłączeniem osób zajmujących stanowiska państwowe, można było przyznać specjalne dodatki motywacyjne z utworzonego na ten cel dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 uposażeń. Specjalne dodatki motywacyjne miały charakter uznaniowy i mogły być przyznane w szczególności za duże zaangażowanie w pracę, efektywną realizację zadań oraz wysoką jakość wykonywanej pracy. Dodatkowym funduszem motywacyjnym dysponował kierownik jednostki, a w przypadku jednostek, w których zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego – dyrektor generalny. W procesie rozdysponowania dodatkowego funduszu motywacyjnego mogła uczestniczyć zakładowa organizacja związkowa, która miała prawo do wyrażenia opinii w tym zakresie. Zatem kryteria te dotyczyły wszystkich formacji służb mundurowych oraz pracowników sfery budżetowej.

¹ przekazane przy piśmie Ministra-Członka Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pana Michała Dworczyka (sygn. BPRM.5237.6.2.2022(2)/PT).

² m.in. w oparciu o stanowisko Komendy Głównej Policji.

³ Dz. U. poz. 1900.

⁴ Dz. U. poz. 190.

⁵ Dz. U. poz. 1901.

Nie budzi wątpliwości, że podmioty dysponujące dodatkowym funduszem motywacyjnym zostały wyposażone w kompetencje do przedstawienia propozycji własnych kryteriów przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych. Stworzenie dodatkowych kryteriów uzasadniających sprawiedliwą dystrybucję środków pieniężnych wymagało zatem wyodrębnienia szczególnej grupy beneficjentów, tj. grona funkcjonariuszy (pracowników) nie tylko wyjątkowo zaangażowanych w służbę (w pracę), efektywnie realizujących przydzielone im zadania, które świadczą o wysokiej jakości pełnionej przez nich służby (wykonywanej pracy), ale także takich, którzy wykazywali się wymienionymi przymiotami w 2021 r. w najdłuższym okresie czasu.

Bezsprzecznie, stworzenie tego rodzaju kryterium, nie może skutkować przyjęciem założenia *a limine*, że jego zastosowanie niewątpliwie świadczy o nierównym traktowaniu określonej grupy osób. Już z samego faktu pełnienia służby (świadczenia pracy) w danym roku kalendarzowym w określonym wymiarze, jeśli była ona pełniona (świadczona) z pełnym zaangażowaniem, efektywnie i wysoko jakościowo, wynika, że jej ocena powinna być odmienna od pełnionej służby (świadczonej pracy) z analogicznym zaangażowaniem, ale w mniejszym wymiarze czasowym. Nieuwzględnienie tego czynnika stworzyłoby w istocie nieuzasadnione zrównoważenie statusu dwóch podmiotów niepozostających w podobnej (takiej samej – analogicznej) sytuacji faktycznej. Specjalne dodatki motywacyjne mają bowiem charakter zbliżony do nagród motywacyjnych, o których mowa w art. 110a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶. Warto zauważyć, że celem nagrody motywacyjnej, tak samo jak specjalnego dodatku motywacyjnego, jest motywowanie tych funkcjonariuszy, którzy w danym roku kalendarzowym byli rzeczywistymi wykonawcami zadań służbowych i wykonywali je w sposób szczególny (bo z pełnym zaangażowaniem, efektywnie i wysoko jakościowo). Wobec tego nabycie prawa do tego rodzaju nagrody niewątpliwie winno być zależne również od okresu pełnionej służby (pracy) w roku kalendarzowym. Tylko taka wykładnia przepisów umożliwi osiągnięcie *ratio legis* tej regulacji prawnej.

W opinii Komendy Głównej Policji, wyłączenie okresów korzystania z urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego, wykorzystania czasu wolnego w zamian za czas służby w wymiarze ponadnormatywnym, itp., jako przesłanki negatywnej do nabycia prawa do specjalnego dodatku motywacyjnego, jest przy tym w pełni uzasadnione. Specjalny dodatek motywacyjny nie może natomiast stanowić dodatkowej gratyfikacji za czas, w którym policjant (pracownik) korzystał z przysługujących mu uprawnień z tytułu rodzicielstwa, albo w którym nie wykonywał obowiązków służbowych nie zachowując prawa do uposażenia (wynagrodzenia). Jest on formą nagrody dla wyróżniających się funkcjonariuszy (pracowników), którzy w danym roku kalendarzowym pełnili służbę (świadczyli pracę) w sposób nieprzerwany, albo których absencja nie przekraczała łącznie 3 miesięcy (przy spełnieniu pozostałych przesłanek). Niezbędne jest zatem zróżnicowanie statusu funkcjonariuszy (pracowników) również w oparciu o kryterium czasu jaki pełnili służbę (świadczyli pracę) w danym roku kalendarzowym. Ustanowione kryteria nie mogą skłaniać do automatycznego stwierdzenia o nieuzasadnionym różnicowaniu świadczącym o nierównym (dyskryminującym) traktowaniu funkcjonariuszy (pracowników) nieobecnych przez ponad 3 miesiące w służbie (w pracy) w stosunku do tych, którzy pełnili służbę (świadczyli pracę) nieprzerwanie przez cały rok kalendarzowy.

W ocenie Komendy Głównej Policji, brak precyzyjnie określonej granicy absencji z powodu korzystania z urlopu bezpłatnego, urlopu wychowawczego, urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, a także przerw w wykonywaniu obowiązków służbowych, za które policjant (pracownik) nie zachował prawa do uposażenia (wynagrodzenia), umożliwiłaby przyjęcie, iż każda taka absencja, niezależnie od jej długości, mogłaby stanowić podstawę do nieprzyznania specjalnego dodatku motywacyjnego. Skutkowałoby to możliwością

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, z późn. zm.

wydawania subiektywnych rozstrzygnięć w tym przedmiocie. Wytyczenie granicy, nawet jeśli nie eliminuje możliwości wystąpienia zjawiska znaczącej arbitralności rozstrzygnięć, to niewątpliwie ma istotny wpływ na jego ograniczenie. Jednocześnie stwarza jasne i klarowne kryterium, które umożliwia właściwą kwalifikację i ocenę indywidualnego przypadku.

Komenda Główna Policji zwróciła uwagę, że funkcjonariusze (pracownicy), którzy nie uzyskali prawa do specjalnego dodatku motywacyjnego, ale wyróżniali się i nadal wyróżniają się w służbie (w pracy) mogą być motywowani przez swoich przełożonych za pomocą innych instrumentów przewidzianych w pragmatykach służbowych⁷.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podziela pogląd, że o ile przekonujące jest powiązanie dodatku motywacyjnego z obecnością funkcjonariusza w służbie, o tyle nieobecność (90 dni w przypadku Policji) w służbie/pracy z tytułu m.in. okresu korzystania z urlopu bezpłatnego, urlopu wychowawczego, urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego czy przerw w wykonywaniu obowiązków służbowych, za które policjant czy pracownik nie zachował prawa do uposażenia/wynagrodzenia, jak i okresu przebywania na kwarantannie lub izolacji – bez żadnych odstępstw nie powinna warunkować przyznania dodatku motywacyjnego. Taka argumentacja miałaby uzasadnienie, gdyby nieobecność z powodu urlopu macierzyńskiego czy rodzicielskiego trwała przez cały rok. Szczególnie ujemny wydźwięk sytuacja przytoczonych 90 dni nieobecności ma w zestawieniu z warunkiem obligatoryjnego niepozbawiania prawa do dodatku funkcjonariuszy i pracowników przyjętych do służby/pracy przed 1 lipca 2021 r., w odniesieniu do których można stwierdzić, że ich „nieobecność” w służbie/pracy trwała w skrajnym przypadku nawet sześć miesięcy.

Wobec powyższego oraz biorąc pod uwagę fakt wypłacenia do końca 2021 r. całości środków na ten cel, przy projektowaniu i stosowaniu kolejnych regulacji o zbliżonym charakterze zostanie rozważona możliwość – na ile to będzie możliwe – przyjęcia bardziej precyzyjnych i obiektywnych kryteriów.

Z poważaniem

z up. Maciej Wąsik

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Biuro Prezesa Rady Ministrów.

⁷ m.in. w oparciu o art. 87 oraz art. 110a ustawy o *Policji*, a także art. 93 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *służbie cywilnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1233, z późn. zm.).