



Warszawa, 04-04-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**WZF.7043.135.2021.TO**

**Pan  
Michał Dworczyk  
Szef Kancelarii  
Prezesa Rady Ministrów**

**via e-PUAP**

**Szanowny Panie Ministrze,**

uprzejmie informuję, że wpływają do mnie wnioski funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej wskazujące na dodatkowe pozaustawowe kryteria przyznania specjalnych dodatków motywacyjnych za 2021 r. Zainteresowani podnoszą, że wprowadzając warunek 90-dniowej (Policja) oraz 30-dniowej (Służba Więzienna) nieobecności w służbie z powodu urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego czy urlopu wychowawczego pozbawiono ich możliwości otrzymania dodatku specjalnego za 2021 rok. Zainteresowani uważają takie kryteria za niesprawiedliwe i dyskryminujące.

Pismem z 3 grudnia 2021 r. Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (BKS.101.68.2021.AJ) określono zasady ustalania świadczenia o którym mowa w art. 46a

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm. dalej: ustawa o budżecie). Zgodnie z treścią pisma DGSW przyznaniem świadczenia nie należy obejmować:

1. funkcjonariuszy i pracowników przyjętych do służby/pracy od 1 lipca 2021 r. ,
2. funkcjonariuszy w trakcie trwania kary dyscyplinarnej wg. stanu na dzień wypłaty nagród,
3. funkcjonariuszy i pracowników cywilnych przebywających na urloпах macierzyńskich, tacierzyńskich, bezpłatnych, wychowawczych ponad 30 dni w 2021 r.

Z jednej strony świadczeniem zostali objęci niedoświadczeni funkcjonariusze, dopiero przyjęci do służby w pierwszej połowie roku, z drugiej strony odmówiono go np. funkcjonariuszce, która w marcu (po 3 miesiącach nieobecności) wróciła z urlopu rodzicielskiego. Pełniła ona następnie służbę do końca roku ze skazanymi w pierwszej linii (przy zwiększonej liczbie osadzonych). W tym czasie nie korzystała ze zwolnień lekarskich, a inni funkcjonariusze mieli dzięki niej możliwość odbioru nadgodzin. Przełożony ze względu na powyższe wytyczne DGSW obawiał się wystąpić do wyższego przełożonego z wnioskiem o przyznanie dodatku. W ocenie zainteresowanej takie warunki są demotywujące do dalszej służby, gdyż pomimo przerwy spowodowanej okolicznościami obiektywnymi tj. urlopem rodzicielskim, jej formacja w korzystniejszym położeniu stawia niewykwalifikowanych jeszcze funkcjonariuszy służby przygotowawczej [zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 ze zm.) 2-letni okres służby przygotowawczej ma na celu przygotowanie i wyszkolenie funkcjonariusza oraz sprawdzenie, czy cechy osobiste, charakter i zdolności uzasadniają jego przydatność do służby], niż doświadczonych i wykwalifikowanych funkcjonariuszy wracających do służby po urloпах rodzicielskich].

W podobnej sprawie z wniosku funkcjonariusza przebywającego na urlopie rodzicielskim Rzecznik zwracał się o wyjaśnienia do Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że ustawodawca w art. 46a ust.

3 ustawy o budżecie wprowadził katalog otwarty okoliczności uzasadniających przyznanie specjalnego dodatku motywacyjnego. W związku z powyższym powstała konieczność wypracowania szczegółowych kryteriów ich przyznawania, tak aby osiągnąć zakładany cel motywacyjny. Mając na uwadze fakt, iż specjalny dodatek motywacyjny miał być przyznawany z uwzględnieniem dużego zaangażowania w pracę, efektywną realizację zadań, wysoką jakość wykonywanej pracy otrzymanie tego świadczenia uzależnione zostało od faktycznego wykonywania obowiązków służbowych, a nie tylko pozostawania w stosunku służbowym (pracy).

Z tego też powodu jako kryterium negatywne przyjęto wymiar nieobecności w służbie/pracy w ostatnich 12 miesiącach kalendarzowych poprzedzających miesiąc przyznawania specjalnego dodatku motywacyjnego wynoszący łącznie co najmniej 3 miesiące. Do powyższego okresu nie wliczano jednak okresu korzystania z urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowego, wykorzystywania czasu wolnego udzielonego w zamian za czas służby przekraczający normę (bądź dni wolnych udzielonych w zamian za służbę w dniu wolnym od służby), a także czasu nieobecności w służbie z tytułu zdarzenia związanego z wykonywaniem zadań służbowych (w tym wypadku, choroby). Wskazane rodzaje nieobecności mają jedną wspólną cechę, mianowicie stanowią takie przerwy w świadczeniu służby (pracy), które mają w odniesieniu do niej charakter ekwiwalenty w rozumieniu art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej albo rekompensacyjny.

Sumowaniu podlegały w szczególności okresy korzystania z urlopu bezpłatnego, **urlopu wychowawczego, urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego**, przerw w wykonywaniu obowiązków służbowych, za które policjant/pracownik nie zachował prawa do uposażenia/wynagrodzenia, zawieszenia w czynnościach służbowych albo tymczasowego aresztowania, zwolnienia lekarskiego i okresu przebywania na kwarantannie lub izolacji.

Mając na uwadze, iż specjalny dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy (wynika to wprost z treści art. 46a ust. 3 ustawy o budżecie), funkcjonariuszowi pominiętemu nie przysługuje żadne roszczenie o wypłatę tego dodatku. Użycie zaś

w treści art. 46a ust. 3 zwrotu „w szczególności” wskazuje, że kryteria tam określone mają charakter przykładowy, co oznacza, że podmioty dysponujące dodatkowym funduszem motywacyjnym miały możliwość wskazania innych kryteriów, pod warunkiem ich zgodności z przepisami prawa, w tym ustawy zasadniczej.

O ile przekonujące jest powiązanie dodatku z obecnością funkcjonariusza w służbie, o tyle wprowadzenie „sztywnych” pozaustawowych warunków (30, 90 dni), bez żadnych odstępstw oraz możliwości indywidualnej oceny (przez bezpośrednich przełożonych), sytuacji konkretnych funkcjonariuszy wywołuje wątpliwości, z punktu widzenia zgodności zaprezentowanej wykładni art. 46 ust. 3 ustawy o budżecie z art. 18 Konstytucji w zw. z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Art. 18 Konstytucji ustanawia ochronę i opiekę nad macierzyństwem i rodzicielstwem. W literaturze<sup>1</sup> wskazuje się, że **pojęcie „ochrony”** obejmuje obowiązek władz publicznych podejmowania działań w stosunku do podmiotów zewnętrznych wobec małżonków i rodziny (w tym rodziców i dzieci przy ochronie macierzyństwa i rodzicielstwa) mających na celu niedopuszczenie do zagrożenia przez te podmioty zewnętrzne tych wartości. **Pojęcie „opieka”** oznacza obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań zmierzających do umocnienia relacji międzyludzkich wymienionych w art. 18 Konstytucji, skierowanych do osób je tworzących.

Podobnie w art. 72 ust. 2 Konstytucji wskazuje się szczególną pomoc państwa dla matek przed i po urodzeniu dziecka. Pomoc ta rozumiana jest jako udzielana w szerszym zakresie niż wobec pozostałych podmiotów. Jednak, aby miała spełniać swoją rolę nie może być iluzoryczna i ustawa musi zagwarantować jej realny wymiar. Do takich szczególnych uprawnień bez wątpienia należą prawo do urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego czy wychowawczego.

Dodatkowo zauważenia wymaga, że z orzecznictwa<sup>2</sup> Trybunału Konstytucyjnego wypracowanego na gruncie tego przepisu wynika, że wszelkie ustawowe regulacje odnoszące się do statusu małżonków, rodziców lub dzieci muszą przyjmować za punkt

---

<sup>1</sup> M. Safjan, L. Bosek Konstytucja RP Tom I Komentarz do art. 18 s. 493-494.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r. sygn. akt P 56/11.

wyjścia wartość jaką jest solidarność małżeńska i rodzicielska oraz realizować konstytucyjną ochronę godności przy regulacji ich wzajemnych praw i obowiązków.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że specjalny dodatek motywacyjny powiązany został z obiektywnym kryterium, jakim jest faktyczna obecność funkcjonariusza/ki w służbie. W praktyce nie da się wykazać dużego zaangażowania w służbie, efektywną realizację zadań czy wysoką jakość wykonywanej służby przebywając w tym czasie (tj. w trakcie 2021 roku) na urlopie macierzyńskim czy rodzicielskim. Taka argumentacja miałaby uzasadnienie, gdyby nieobecność z ww. powodów trwała przez cały rok.

Jak wynika z kierowanych do mnie wniosków, zdarza się, że na początku roku funkcjonariusz/ka po pobycie na urlopie macierzyńskim czy rodzicielskim wraca do służby, którą z racji długotrwałej nieobecności spowodowanej opieką nad dzieckiem stara się wykonywać z maksymalnym zaangażowaniem, osiągając doskonałe wyniki w służbie. W efekcie poprzez ustalenie limitu nieobecności, związanego ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem osoba taka zostaje pominięta przy ustalaniu dodatku/nagrody. Inaczej mówiąc funkcjonariusz/ka może spełniać kryteria wynikające z treści przepisu (duże zaangażowanie w służbę, efektywną realizację zadań, wysoką jakość pełnionej służby) oraz jego charakteru (obecność w służbie w 2021 roku), jednak ze względu na opiekę nad dzieckiem zostać pominięta/y przy ustalaniu dodatku/nagrody.

W mojej ocenie, takie postawienie sprawy podziału dodatków specjalnych może naruszać zasady współzycia i sprawiedliwości społecznej. Przyjęte przez Policję i Służbę Więzienną warunki ustalania świadczenia mogły, w przedstawionych okolicznościach, stawiać osoby korzystające (z szeroko rozumianych) uprawnień rodzicielskich w sytuacji nieporównywalnie gorszej niż pozostałych funkcjonariuszy. Przełożeni chcący docenić zaangażowanie funkcjonariuszy/ek po powrocie z urlopu macierzyńskiego czy rodzicielskiego nie mogli tego uczynić, ze względu na odgórnie narzucone im rygory. W rezultacie wymienione formacje, zamiast chronić wartości wynikające z art. 18 w zw. z art. 72 ust. 2 Konstytucji i pomagać w ich egzekwowaniu mogły doprowadzić do ich naruszenia.

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia przedstawionych wątpliwości przy projektowaniu i stosowaniu kolejnych regulacji o zbliżonym charakterze.

**Z wyrazami szacunku,**

Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/