



Warszawa, 29-08-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

WZF.7040.9.2024.WK/TO

Pan

Tomasz Siemoniak

Minister Spraw Wewnętrznych i

Administracji

Koordinator Służb Specjalnych

via e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

od czasu rozpoczęcia procesu legislacyjnego związanego z wydaniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach służbowych funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat (Dz.U. poz. 745 dalej: rozporządzenie zmieniające) wpływały do mnie wnioski od byłych funkcjonariuszy CBA, którzy przeszli na zaopatrzenie emerytalne z początkiem bieżącego roku, dotyczące pozbawienia ich podwyżki uposażenia.

Przepis art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d i pkt 3 lit. a ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz.U. poz. 122 dalej: ustawa budżetowa za 2024 r.) stanowi, że zgodnie z art. 9 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 dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) ustala się kwoty bazowe dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy - w wysokości 2 088,77 zł oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe - w wysokości 120,0%. Stosownie zaś do treści art. 8 ust. 1 o kształtowaniu wynagrodzeń - podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej następuje w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku. Zgodnie z art. 40 ustawy budżetowej na rok 2024 weszła ona w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.

Z kolei § 2 rozporządzenia zmieniającego stanowi, że stawki uposażenia zasadniczego określone w załączniku do rozporządzenia zmienianego w § 1, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem, stosuje się przy ustalaniu wysokości uposażeń należnych funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego od dnia 1 stycznia 2024 r.

Z powyższego wynika, że przepisy rozporządzenia zmieniającego zostały dostosowane do terminów wyżej powoływanych ustaw wchodząc w życie, z mocą wsteczną od 1 stycznia 2024 r. Jednakże, zdaniem byłych funkcjonariuszy CBA, interpretacja stosowana przez CBA ukierunkowana jest na pozbawienie należnych praw i podwyżek byłym funkcjonariuszom CBA, którzy odeszli ze służby w styczniu i lutym 2024 r. W ich ocenie, działanie takie pozostaje w sprzeczności z wyżej powoływanymi przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego. Zdaniem wnioskodawców zostali oni bezpodstawnie pozbawieni wyrównania podwyżki wynagrodzeń od 1 stycznia bieżącego roku do dnia odejścia ze służby, pozbawiono ich także wyrównania z tytułu odprawy, ponadto niewliczenie podwyżek do uposażeń spowodowało, że uzyskiwać będą zaniżone świadczenia emerytalne.

Zainteresowani powołują się także na treść pisma Szefa CBA nr P-428/24/W z dnia 7 marca 2024 r., które zostało przesłane jako odpowiedź do Rządowego Centrum

Legislacji, w którym uprzedzono, że „Wprowadzenie przepisów z mocą wsteczną będzie skutkowało koniecznością podniesienia uposażeń również funkcjonariuszom, którzy odeszli ze służby w pierwszych miesiącach b.r. Rozwiązanie takie generuje nie tylko znaczne koszty dla budżetu CBA (wypłata wyrównania, zwiększenie odpraw), ale również dla budżetu Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Należy bowiem zauważyć, że zwiększenie uposażenia funkcjonariusza, który odszedł ze służby o 20% będzie skutkowało zwiększeniem również o 20 % jego świadczenia emerytalnego (...). Należy także zwrócić uwagę, że wprowadzenie nowych stawek od 1 stycznia 2024 r. będzie wiązało się z dodatkowymi kosztami związanymi z nakładem pracy niezbędnym do ponownego przeliczenia uposażeń za każdy miesiąc i odpraw oraz skorygowania dokumentacji przekazanej do ZER MSWiA.”

Pomimo świadomości tego stanowiska CBA nie realizuje zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w stosunku do funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w styczniu i lutym bieżącego roku. Byli funkcjonariusze CBA zwracają przy tym uwagę, że w pozostałych służbach mundurowych funkcjonariuszom, którzy odeszli z innych służb tego rodzaju świadczenia zostały zrealizowane.

W niniejszej sprawie zwróciłem się do Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, który w odpowiedzi pismem z dnia 5 lipca 2024 r. (nr K-8731/24) poinformował, że *wskazane przepisy weszły w życie w dniu 1 czerwca 2024 r. Nowe stawki uposażenia zasadniczego objęły tylko funkcjonariuszy będących w służbie na dzień 1 czerwca 2024 r. Dodatkowo należy wskazać, że stawki uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego przypisane do stanowisk służbowych określone są w pewnym przedziale kwotowym (tzw. widełkach). Podkreślić należy, że ww. nowelizacja rozporządzenia nie wprowadziła konieczności zmiany przyznanej funkcjonariuszom stawki uposażenia zasadniczego, o ile przyznana im wysokość stawki uposażenia zasadniczego mieści się w granicach zajmowanego przez nich stanowiska służbowego.*

Zatem wobec osób zwolnionych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do dnia wejścia w życie przepisów, zmiany zostały dokonane wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie mieściły się one w nowej siatce płac.

Taki sposób wdrożenia był podyktowany z jednej strony uwarunkowaniami prawnymi, dającymi taką możliwość, z drugiej zaś zasadą swoistej sprawiedliwości wobec funkcjonariuszy. Podwyższenie stawek uposażenia także osobom, które odeszły ze służby doprowadziłoby do zsumowania należnych im korzyści (wyższa stawka oraz wysoka waloryzacja emerytur), co zwiększa ryzyko demotywacji osób pozostających w służbie. Nadmienić należy, że plany zmiany siatki płac były znane już na początku roku i wielu funkcjonariuszy stanęło przed wyborem: wyższe uposażenie czy waloryzacja. Osoby które zdecydowały się skorzystać z wysokiej waloryzacji stanowiły niemal 90 % osób zwolnionych do chwili obecnej.

Uposażenie jest ekwiwalentem pełnienia czynnej służby i taki też jest cel jego wypłacania: realizacja zadań służbowych. Zwiększenie stawki uposażenia osobom poza służbą, które nie realizują zadań służbowych, stanowiłoby nieuzasadnioną niegospodarność, co jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę fakt dysponowania środkami publicznymi.

Nie sposób podzielić takiej argumentacji. Wprawdzie co do zasady uposażenie jest związane z faktycznym wykonywaniem zadań służbowych, to jednak pragmatyka służbowa precyzyjnie określa przypadki, kiedy uposażenie ulega zmianie (np. art. 102a – art.102 b, art. 102 f ust. 1), zawieszeniu (art. 103 ust. 2, art. 104 ust. 2 ustawy o CBA), nie może zostać obniżone (np. art. 60 ust. 1 zd. 2 i ust. 3 ustawy o CBA) czy utracone (np. art. 68 ust. 2, art. 102e ust. 13, art. 105 ust. 1 ustawy o CBA) . Ponadto z treści art. 102 i art. 102f ust. 1 ustawy o CBA wprost wynika, że uposażenie i inne należności pieniężne przysługujące na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych świadczeń pieniężnych lub na ich wysokość - należy się także funkcjonariuszom, którzy nie realizują zadań służbowych w przypadku urlopu,

zwolnienia od zajęć służbowych, w okresie pozostawania w dyspozycji Szefa CBA oraz w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim.

Innymi słowy pragmatyka służbowa określa nie tylko przypadki, gdy uposażenie jest ekwiwalentem pełnienia czynnej służby, a również sytuacje, gdy ekwiwalentem takim nie jest – wprost nakazując uwzględnianie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia – w okolicznościach w których zadania służbowe nie są realizowane, jak np. w czasie zwolnienia lekarskiego czy urlopu.

Zwracam przy tym uwagę, że przeciętne uposażenie funkcjonariuszy CBA stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (art. 89 ust. 5 ustawy o CBA). Zgodnie z tym przepisem wysokość uposażenia zasadniczego ustala się za pomocą dwóch czynników: kwoty bazowej oraz mnożnika kwoty bazowej. Mnożnik kwoty bazowej to liczba, przez którą podlega pomnożeniu kwota bazowa określona w przepisie ustawy budżetowej. Iloczyn ten daje wielokrotność lub podwielokrotność kwoty bazowej. Kwotą bazową, stanowiącą podstawę obliczenia uposażenia zasadniczego, wskazuje art. 9 ust. 2 lit. d ustawy budżetowej za 2024 r. w wysokości 2088,77 zł. Obowiązek ustalenia w ustawie budżetowej kwoty bazowej uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy CBA wynika zaś z art. 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń.

Wysokość uposażenia funkcjonariusza CBA, z wyjątkiem dodatku stołecznego/terenowego oraz za wysługę lat, nie zależy od obiektywnych przesłanek. Zasady kształtowania uposażenia zasadniczego przypisane są wprawdzie do stanowisk służbowych, jednak określone są one przez właściwych przełożonych w przedziale kwotowym („widełkach”). Podobnie uznaniowy charakter mają zasady ustalania dodatku specjalnego, a także premiowania funkcjonariuszy CBA, które wprawdzie zostały określone w ustawie, jednak są uzależnione od oceny przez przełożonego wyników czy jakości służby funkcjonariusza i stanowią instrument wpływu na niego.

Wynika to oczywiście z istniejącej w tej służbie hierarchicznej strukturze pionowego podporządkowania.

Za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. akt K 1/12) należy powtórzyć, że również w przypadku funkcjonariuszy CBA nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w określonej wysokości ani też prawo do podwyżki wynagrodzenia. Określenie sposobu obliczania uposażenia jest konstytutywnym elementem stosunku służby funkcjonariusza, nie tworzy jednak prawa majątkowego do uposażenia w określonej wysokości, lecz tylko jego ekspektatywę. Jej wyrazem jest np. roszczenie o uposażenie w wysokości mieszczącej się w ramach dolnej i górnej granicy ustalonej dla zajmowanego stanowiska, podobnie rzecz się ma z dodatkiem za wysługę, a także dodatkiem stołecznym/terenowym, których wysokość powiązana została z kwotą bazową, o której mowa w art. 89 ust. 5 ustawy o CBA. Z treści tego przepisu nie można z całą pewnością wywieść roszczenia poszczególnej osoby o ukształtowanie uposażenia w określonej wysokości, ponieważ mowa jest w nim o wynagrodzeniu „przeciętnym”. Jednak całkowite pozbawienie funkcjonariusza waloryzacji uposażenia wywołuje wątpliwości, chociażby z punktu widzenia art. 89 ust. 3 i 5 w zw. z ust. 4k i art. 89 ust. 1 ustawy o CBA.

Niezależnie od powyższego wydłużenie wyłącznie górnej granicy miesięcznej stawki uposażenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk służbowych, w praktyce, mogło w ogóle pozbawić niektórych funkcjonariuszy waloryzacji uposażenia zasadniczego. Może także w przyszłości spowodować dalsze spłaszczenie struktury uposażeń i doprowadzić do sytuacji w której funkcjonariusz rozpoczynający karierę zawodową (korzystający z ulgi dla młodych) będzie zarabiał więcej niż jego starsi koledzy, a w rezultacie sprawić, że ze służby będą odchodzić doświadczeni funkcjonariusze, którzy nie nabyli jeszcze prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Tym

zaś, którzy zostaną nie będzie opłacało się awansować i zajmować stanowisk wymagających większej odpowiedzialności.

Pragnę przypomnieć, że w odróżnieniu od policyjnych służb mundurowych, w służbach specjalnych nie istnieją organy przedstawicielskie, które jako strona społeczna mogłyby uzgadniać ze stroną służbową wysokość podwyżek, czy też generalnie spraw dotyczących uposażeń tej grupy zawodowej¹. Powoduje to ryzyko nierównego traktowania określonych podmiotów podobnych (np. grupy funkcjonariuszy CBA) ze względu na określoną cechę istotną (np. odejście ze służby w pomiędzy 1.01.2024 r. a 29.02.2024 r.).

Wskazać także należy, że z brzmienia § 2 rozporządzenia zmieniającego jednoznacznie wynika, że nowa tabela stawek uposażenia zasadniczego jest stosowana do uposażeń należnych funkcjonariuszom CBA od dnia 1 stycznia 2024 r. Retroaktywne stosowanie przepisów rozporządzenia jest powiązane z mocą obowiązywania ustawy budżetowej (art. 40 ustawy budżetowej na 2024 rok) oraz nakazem wyrównania wynagrodzeń/uposażeń od początku danego roku kalendarzowego (art. 8 ust. 1 w zw. z art.2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń). Z przepisów tych nie wynika, że nowe stawki uposażenia zasadniczego mają znaleźć zastosowanie do funkcjonariuszy CBA, będących w służbie na dzień 1 czerwca 2024 r., (tj. dzień wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego), wręcz odwrotnie, uposażenie zasadnicze powinno zostać zmienione wobec wszystkich funkcjonariuszy pozostających w służbie na dzień 1 stycznia 2024 roku, a zatem zarówno tych którzy przebywali w tym czasie na urloпах wypoczynkowych, jaki i na zwolnieniach lekarskich.

Na marginesie zaznaczyć należy, że podobne regulacje zawierają odpowiednie rozporządzenia pozostałych służb specjalnych, choć według mojej wiedzy niekorzystna

¹ Szerzej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/15423/revisions/15474/view>

interpretacja dotyczy tylko funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Wywiadu.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz. U. z 2023 r., poz. 1058), uprzejmie proszę Pana Ministra o zbadanie przedstawionego problemu braku waloryzacji uposażeń tej grupy funkcjonariuszy, odniesienie się do przedstawionych uwag i poinformowanie mnie o stanowisku, jak również ewentualnych sposobach rozwiązania niniejszego problemu.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/