



Warszawa, 09-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

WZF.7040.17.2024.WK

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

via e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo od Rady Krajowej Sekcji Służby Więziennej NSZZ Solidarność w sprawie naliczania i wypłaty dodatków za wysługę lat oraz dodatku służbowego, o których mowa w § 2 ust. 2 w zw. z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. z 2022 r. poz. 663 dalej: rozporządzenie). W ocenie Wnioskodawców, regulacja ta dyskryminuje funkcjonariuszy, którym w związku z nowelizacją ustawy o Służbie Więziennej równolegle doliczono nowe okresy uwzględniane przy ustalaniu wysokości dodatku za wysługę lat. Problem ten podnoszony był także we wnioskach kierowanych do mnie przez pokrzywdzonych funkcjonariuszy.

Ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (tekst jedn. – Dz.U. z 2024 r., poz. 86, dalej: ustawa modernizacyjna) na Służbę Więzienną przeznaczono 1 865 130 tys. zł. Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. poz. 664) określiły wielokrotność kwoty bazowej na 4,229. Regulacja ta umożliwiała podwyżkę uposażeń dla funkcjonariuszy Służby Więziennej a wraz z innymi aktami wykonawczymi dla wszystkich rodzajów służb objętych tą ustawą, w wysokości nie niższej niż 624 zł brutto (z nagrodą roczną 677 zł brutto).

We wspólnym komunikacie Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Związków Zawodowych z dnia 10.02.2022 r. zaznaczono wówczas, że *„wszystkie służby związane z bezpieczeństwem państwa, bezpieczeństwem wewnętrznym powinny być traktowane równo. Właśnie program modernizacji Służby Więziennej jest realizacją tej ważnej zasady. W Służbie Więziennej, tak samo w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, czy w Służbie Ochrony Państwa są przewidziane podwyżki tej samej wysokości zarówno dla funkcjonariuszy jak i dla pracowników cywilnych”*.

Jednocześnie, zgodnie z wcześniej podnoszonymi postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonano zmiany art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. – Dz.U. z 2024 r. poz. 1869) polegającej na wprowadzeniu regulacji, która umożliwiała wliczanie do Służby Więziennej okresów zatrudnienia poza jej jednostkami, a także służby w innych formacjach mundurowych, okresów ukończonych studiów wyższych oraz innych okresów, jeżeli z mocy

odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresu pracy lub służby, od którego zależą uprawnienia pracownicze lub wynikające ze stosunku służbowego.

Na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej, Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu przyznawania dodatków o charakterze stałym, w szczególności wysokości tych dodatków, sposobu ich obliczania, a w przypadku dodatku służbowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 także warunków jego obniżania, uwzględniając zakres obowiązków służbowych i ich specyfikę. Wykonaniem tej delegacji jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Rozporządzenie to określa warunki i tryb przyznawania funkcjonariuszom dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego takich jak: za wysługę lat, za stopień i służbowego. Sposób ustalania dodatków służbowych, jego wysokości, obniżania został określony od § 3 do § 10 rozporządzenia.

Przepis § 6 rozporządzenia wskazuje, że dodatek służbowy:

- 1) składa się z części ustalonej na podstawie § 5 (część motywacyjna);
- 2) może składać się z części ustalonej zgodnie z zasadami podwyżki uposażeń funkcjonariuszy od 1 stycznia 2022 r., której wysokość nie może przekroczyć kwoty 416 złotych.

Natomiast § 9 rozporządzenia stanowi, że w przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat w trybie określonym w § 2 ust. 2 dodatek służbowy ulega odpowiedniemu obniżeniu z części określonej w § 6 pkt 2. Przepis § 2 ust. 2 określa zaś, że funkcjonariuszowi na jego pisemny udokumentowany wniosek, ustala się wysokość dodatku za wysługę lat, uwzględniając okresy dotychczas nieuwzględnione lub nieudokumentowane.

Dodatek służbowy składa się z dwóch części :

1. Pierwszej części związanej z realizacją zadań służbowych (§ 5 rozporządzenia) - za prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych, rodzaj wykonywanych zadań i zakres podnoszonej odpowiedzialności, skuteczność w zarządzaniu posiadanymi środkami, terminowość i efektywność podejmowanych działań lub decyzji, umiejętność organizacji pracy, kierowania i sprawowania nadzoru, inicjatywę oraz zaangażowanie, a także posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku, inicjatywę i samodzielność w realizacji zadań służbowych, a także powierzenie nowych lub dodatkowych obowiązków służbowych lub wystąpienie innej zmiany warunków służby związanej ze zwiększeniem obowiązków bądź podobnych czynników związanych z okresowym powierzeniem nowych lub dodatkowych obowiązków na czas określony.
2. Drugiej części, ustalonej kwotowo w wysokości nieprzekraczającej 416 zł wliczono zasady realizacji podwyżek wynikające z ustawy modernizacyjnej oraz alternatywnie dotychczas nieuwzględnione a udokumentowane na pisemne wnioski funkcjonariuszy okresy służby i pracy przewidziane do wzrostu dodatku za wysługę lat w Służbie Więziennej.

Z otrzymanych wniosków wynika, że § 6 pkt 2 rozporządzenia, w praktyce, nie miał charakteru fakultatywnego (jakby to wynikało z jego treści - zwrot „*może składać się z części ...*”), lecz charakter obligatoryjny, gdyż zdaniem wnioskodawców – funkcjonariuszom obowiązkowo z urzędu wliczono posiadane w aktach osobowych przez komórki kadrowe dane dotyczące okresów studiów, pracy cywilnej czy służby w innych formacjach mundurowych.

W opisywanej sprawie problem sprowadza się do tego, że zmiany dotyczące art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, w zakresie rozszerzenia okresów zaliczanych do dodatku stażowego za wysługę lat, zostały wprowadzone równolegle z podwyżkami, a

wysokość dodatku za wysługę lat została powiązana z dodatkiem służbowym określonym w § 6 pkt 2 rozporządzenia. Z relacji zainteresowanych wynika, że w przypadku gdy funkcjonariuszowi zwiększono dodatek za wysługę, to zwiększenie to wliczone zostało na poczet kwoty (416 zł) określonej w § 6 pkt 2 rozporządzenia. Innymi słowy powiązanie nowelizacji przepisów dotyczących ustalania wysługi lat (art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej) z podwyżkami uposażeń wynikającymi z ustawy modernizacyjnej pozbawiło/obniżyło funkcjonariuszom wysokość dodatku służbowego, o którym mowa w § 6 rozporządzenia. Mechanizm ten wynika bezpośrednio z treści § 9 rozporządzenia.

Przepis art. 58 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej jednoznacznie rozdziela dodatki: za wysługę lat, za stopień oraz służbowy. Powinny one być autonomiczne, obliczane każdy z osobna i w oparciu o odmienne kryteria. Dodatek za wysługę lat jest częścią uposażenia funkcjonariusza, której wysokość wynika z określonego stażu służby i którego nie może on zostać pozbawiony jednostronną decyzją przełożonego. Jego wysokość została określona w art. 58 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 58 ust. 2-2c ustawy o Służbie Więziennej.

W upoważnieniu do wydania aktu wykonawczego (art. 58 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej) wskazano, że Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb przyznawania dodatków do uposażenia zasadniczego o charakterze stałym, w szczególności wysokość tych dodatków, sposób ich obliczania, a w przypadku dodatku służbowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, także warunki jego obniżania, uwzględniając zakres obowiązków służbowych i ich specyfikę. O ile, co do zasady, zakres treściowy art. 58 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej obejmował obniżenie dodatku służbowego, to wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wyraźnie ograniczały już taką możliwość wyłącznie do zakresu obowiązków służbowych i ich specyfiki. Obniżenie dodatku służbowego zostało powiązane zatem z zakresem obowiązków służbowych i ich specyfiką. Tymczasem ustalenie wysokości dodatku za

wysługę dotyczy wszystkich funkcjonariuszy (*in gremio*), a zakres obowiązków służbowych nie ma tu nic do rzeczy. Oznacza to, że obniżenie dodatku służbowego ze względu na uprzednie doliczenie do dodatku za wysługę lat nowych okresów wynikających z nowelizacji pragmatyki służbowej nie mieści się w zakresie ustawowych wytycznych, co oznacza, że norma prawna wynikająca z § 9 rozporządzenia ma charakter blankietowy. Funkcją rozporządzenia nie jest uzupełnianie ustawy ani samodzielne regulowanie materii ustawy nie przekazanej wyraźnie do uregulowania rozporządzeniem. Tym bardziej rolą rozporządzenia nie jest jednocześnie załatwienie dwóch spraw tzn. uzupełnienia okresów niezbędnych do ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat i podwyżek uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej wynikających z ustawy modernizacyjnej. W mojej ocenie § 9 rozporządzenia, w zakresie, w jakim uzależnia wysokość dodatku służbowego od uprzedniego ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, przy czym cechą relewantną pozostaje w tym przypadku wiek (wysługa lat) funkcjonariusza Służby Więziennej.

Zauważenia także wymaga, że podnoszone regulacje kwestionowane były również w piśmie Dyrektora Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji (znak RCL.DPKA.555.55/2022) z dnia 4.03.2022 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, który opiniując projekt rozporządzenia w punkcie 3 stwierdził, że *przepis § 6 pkt 2 projektu jest niezrozumiały i wymaga zarówno przeredagowania, jak i szczegółowego wyjaśnienia jego ratio legis w uzasadnieniu*. Z kolei w punkcie 4 wyraził pogląd, że również *szczegółowego wyjaśnienia w uzasadnieniu wymaga ratio legis przepisu § 9 projektu*.

Uwagi do projektu rozporządzenia przedstawił także Minister Finansów w piśmie (nr FS2.021.14.2022) z dnia 4.03.2022 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości stwierdzając, że *przepis § 6 pkt 2 powinien jednoznacznie określać wysokość dodatku służbowego lub zasady jego ustalania. Należy zwrócić uwagę, że*

przepisy rozporządzenia nie powinny w swojej treści bezpośrednio odwoływać się do porozumień dotyczących zasad realizacji podwyżki uposażeń od 1.01.2022 r. lecz ewentualnie do zapisów ustawowych, które te ustalenia gwarantują. Dodatkowo informacja zawarta w uzasadnieniu do projektowanego rozporządzenia w zakresie górnej granicy dodatku określonego w § 6 pkt 2, zgodnie z którą dodatek ten „nie może przekroczyć kwoty 416 zł brutto na etat” nie wynika z przepisów projektu, w związku z czym informacja ta powinna być doprecyzowana.

Powiązanie dodatku za wysługę lat z dodatkiem służbowym spowodowało jego obniżenie dla starszych stażem funkcjonariuszy, którym nie był on dotychczas zaliczany, tak jak innym funkcjonariuszom służb mundurowych podległych MSWiA. Powiązanie dodatku służbowego z wysługą lat np. za studia wyższe oraz wcześniejszą pracą „w cywilu” bądź służby w innej formacji spowodowało, że funkcjonariusze z niższym stażem i doświadczeniem oraz kwalifikacjami uzyskali wyższy dodatek służbowy w porównaniu z funkcjonariuszami posiadającymi dłuższy staż służby, większe doświadczenie i kwalifikacje zawodowe.

Poprzez wprowadzenie tego mechanizmu krzywdzącego doświadczonych funkcjonariuszy zniekształcona została idea dodatku służbowego, gdyż nie został on połączony z wartościami motywacyjnymi (ocennymi), o których mowa w § 5 rozporządzenia, a z wysługą, co w konsekwencji mogło doprowadzić do nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Więziennej ze względu na wiek. Wydaje się, że w niniejszej sytuacji dodatek służbowy powinien być obliczony według zasad i kryteriów jednakowo dla wszystkich funkcjonariuszy, a dodatek za wysługę lat odrębnie – bez łączenia z dodatkiem służbowym.

Wskazać także należy, że wliczenie „z urzędu” dotychczas niewliczonych okresów służby, nastąpiło bez zgody funkcjonariuszy. W ocenie zainteresowanych stanowiło to niezgodnie z prawem działanie kolidujące bezpośrednio z treścią § 2 ust. 2 rozporządzenia. Twierdzą oni bowiem, że nie składali wniosków o ustalenie wysługi

lat. Przedstawione rozwiązania legislacyjne, jak i realizacja tych norm prawnych, mogą wskazywać, że przeznaczona na modernizację Służby Więziennej kwota była niewystarczająca (niedoszacowana) i ewentualne koszty związane ze zwiększeniem wydatków na pokrycie dodatkowych nieuwzględnionych okresów z tytułu wysługi lat zostały zaliczone do całkowicie odrębnego dodatku służbowego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu i rozważenie zmiany przepisów w podnoszonym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/