



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

BMP.0790.2.5.2023

Pan

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie¹ dotyczące *świadczenia motywacyjnego przyznanego policjantom po osiągnięciu 28 lat i 6 miesięcy służby* uprzejmie przedstawiam informacje, przygotowane w oparciu o stanowisko Komendy Głównej Policji.

Świadczenie motywacyjne, o którym mowa w art. 120a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji*², ma na celu zatrzymanie jak najdłużej w służbie doświadczonych funkcjonariuszy posiadających wysługę co najmniej 25 lat poprzez wdrożenie odpowiednich rozwiązań finansowych.

W myśl art. 120a ust. 7 ustawy świadczenia motywacyjnego nie przyznaje się policjantowi:

- 1) który podczas ostatniego opiniowania służbowego otrzymał jedną z opinii służbowych, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 lub 3 albo art. 41 ust. 1 pkt 2 bądź ust. 2 pkt 1 – przez okres jednego roku od dnia wydania ostatecznej opinii służbowej;
- 2) przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, umyślne przestępstwo skarbowe, postępowanie dyscyplinarne – do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania;
- 3) ukaranemu karą dyscyplinarną – do czasu jej zatarcia;
- 4) skazanemu wyrokiem sądu lub w stosunku do którego postępowanie karne zostało warunkowo umorzona – przez okres jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Ze względu na motywacyjny charakter tego świadczenia przyjęto, że nie będzie ono wypłacane, nie tylko za okres nieświadczenia przez funkcjonariusza służby z innych przyczyn niż korzystanie z urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz czasu wolnego udzielonego w zamian za czas służby przekraczający normę, ale również w sytuacji zmaterializowania się wobec niego jednej z przesłanek negatywnych do jego przyznania, a w przypadku ich wystąpienia w okresie wypłacania policjantowi tego świadczenia, nastąpi stwierdzenie ustania prawa do jego wypłaty.

Już sama nazwa przedmiotowego świadczenia wskazuje wprost, że ma ono motywować policjantów, z odpowiednim stażem służby, do dalszego jej pełnienia. Świadczenie jest zbliżone do instytucji nagrody motywacyjnej uregulowanej w art. 110a ust. 1 ustawy, która może być przyznana policjantowi za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, wykazywane w służbie męstwo i inicjatywę oraz pełnienie służby w trudnych warunkach. Jest ona uhonorowaniem wyjątkowego poświęcenia (nawet z narażeniem życia lub zdrowia) bądź szczególnego ponadprzeciętnego wykonywania zadań służbowych.

Działania policjantów mają duże znaczenie dla funkcjonowania całej formacji oraz są istotnym wkładem w realizację jej ustawowych zadań. Nie każdy funkcjonariusz może otrzymać taką nagrodę. Decyzja o jej przyznaniu należy do przełożonych, którzy

¹ pismo z 5 maja 2023 r., sygn. WZF.7043.62.2023.TO/GK

² Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm., dalej „ustawa”

samodzielnie oceniają, z punktu widzenia zadań nałożonych na Policję, zaangażowanie i poświęcenie się funkcjonariusza oraz wyniki jego służby. Istotne jest również to, że nagroda motywacyjna ma charakter fakultatywny. Stąd też tak precyzyjnie określone w art. 87 ust. 3 ustawy przesłanki negatywne uniemożliwiające jej przyznanie.

Ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie dodatkowych kryteriów, które spowodowałyby odroczenie w czasie przyznania takiej nagrody. Określił jedynie możliwość jej przyznania przez przełożonego, a także wskazał okoliczności pozbawiające go w danym czasie tego uprawnienia.

Okolicznością, która w ocenie uprawnionego przełożonego może stanowić podstawę do wstrzymania się z przyznaniem policjantowi nagrody motywacyjnej może być zainicjowane bądź toczące się postępowanie dyscyplinarne. Katalog zdarzeń oraz innego rodzaju przesłanki, które będą skutkowały wstrzymaniem przyznania nagrody motywacyjnej nie ma charakteru wyczerpującego. Może nią być każda sytuacja, która w ocenie uprawnionego przełożonego będzie istotna z punktu widzenia możliwości wyróżnienia danego policjanta, mimo uprzedniego wyjątkowego jego poświęcenia w służbie lub szczególnego ponadprzeciętnego wykonywania przez niego zadań służbowych. Policjant nie posiada roszczenia o przyznanie mu nagrody motywacyjnej, co wynika z charakteru tej instytucji prawnej, tj. jej uznaniowości.

W odróżnieniu od nagrody motywacyjnej świadczenie motywacyjne ma charakter powszechny, a zatem jest przyznawane wszystkim uprawnionym policjantom, pod warunkiem spełnienia przez nich przesłanek do jego przyznania. Natomiast wspólną cechą instytucji określonych w art. 110a ust. 1 oraz w art. 120a ustawy jest ich motywacyjny charakter mający na celu uhonorowanie dodatkowym świadczeniem pieniężnym, które nie tylko będzie stanowić potwierdzenie wysoko ocenianej jakości świadczonej przez policjanta służby, ale również determinantę do dalszego jej świadczenia na takim samym albo wyższym poziomie.

Z powyższego wynika, że celem przepisów odnoszących się do świadczenia motywacyjnego było nie tylko zatrzymanie w służbie policjantów z odpowiednim stażem służby, ale przede wszystkim dowartościowanie ich odpowiednią gratyfikacją finansową motywującą do pełnienia dalszej służby w sposób wzorowy, systematyczny i sumienny. Wymienione elementy są nierozzerwalnymi i immanentnymi komponentami stanowiącymi o istocie tej konstrukcji prawnej. Stąd też konieczność zabezpieczenia w sposób szczególnie interesu służby w taki sposób, aby cel tej regulacji mógł zostać osiągnięty. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od nagrody motywacyjnej, świadczenie motywacyjne nie ma charakteru uznaniowego. Gdyby zatem nie został określony katalog przesłanek negatywnych do przyznania takiego świadczenia, przełożony właściwy w sprawach osobowych nie mógłby wstrzymać się z jego przyznaniem, nawet w sytuacji zaistnienia zagrożenia dobra służby. Przyznanie świadczenia motywacyjnego musi spełniać swoją rolę w kontekście pewnego rodzaju wyróżnienia dla policjanta z odpowiednim stażem służby, a nie stanowić świadczenia przysługującego wyłącznie z tytułu osiągnięcia określonego stażu służby. Wypaczałoby to sens tej instytucji prawnej, bowiem zobowiązywałoby do jego przyznania również tej grupie funkcjonariuszy, którzy tylko osiągnęli określony staż służby, nawet w sytuacji, gdyby byli oni nieefektywni, a ich dalsze pozostawanie w niej nie przyczyniłoby się do sprawniejszej realizacji ustawowych zadań formacji albo realizację tych zadań by utrudniało lub też uniemożliwiało.

W tym kontekście zaznaczenia wymaga, że policjant, wobec którego zostało zainicjowane postępowanie dyscyplinarne znajduje się w kręgu podejrzeń o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 132 ust. 1 ustawy. Odmowa przyznania świadczenia motywacyjnego albo stwierdzenie utraty prawa do jego wypłaty, przez okres trwania tego postępowania, jawi się zatem jako instrument prawny chroniący interes służby. Brak tej przesłanki uniemożliwiłaby różnicowanie tych funkcjonariuszy, którzy nie tylko spełnili wymogi do przyznania świadczenia motywacyjnego, w kontekście osiągnięcia określonego stażu służby, ale którzy pełnią ją w sposób wzorowy (nienaganny).

Nieuprawnione byłoby stanowisko traktujące możliwość inicjowania wobec policjantów postępowania dyscyplinarnego, jako swoistego rodzaju instrumentu represyjnego, mającego na celu czasowe pozbawienie funkcjonariusza prawa do świadczenia motywacyjnego. Każde wszczęcie postępowania dyscyplinarnego musi być poprzedzone uzasadnionym podejrzeniem, że delikt dyscyplinarny miał miejsce, a zatem wypełnia on znamiona przewinienia dyscyplinarnego, a także że czyn ten został popełniony przez konkretnego policjanta.

Natomiast ustalenie przesłanki negatywnej, uniemożliwiającej zakończenie postępowania w sposób merytoryczny nie może jeszcze świadczyć, że dany funkcjonariusz nie dopuścił się czynu wypełniającego znamiona przewinienia dyscyplinarnego. Ustanowiona w art. 135 ust. 3 ustawy negatywna przesłanka uniemożliwia bowiem jedynie merytoryczne jego zakończenie.

Zrównanie sytuacji policjantów posiadających odpowiedni staż służby, wobec których prowadzono postępowania dyscyplinarne, w sytuacji gdy tylko z przyczyn formalnoprawnych nie mogły one zostać zakończone w sposób merytoryczny, z funkcjonariuszami posiadającymi ten sam staż służby, wobec których takich postępowań nie prowadzono, jawiłoby się jako nieuprawnione, bo demotywujące tych ostatnich do dalszego wzorowego pełnienia służby. Przesłanka, o której mowa w art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy, związana z prowadzeniem postępowania dyscyplinarnego, chroniąc interes służby stanowi instrument tymczasowego zabezpieczenia tego dobra w sytuacji, gdy nie ma możliwości antycypowania, w jaki sposób zostanie ono zakończone, ani kiedy to nastąpi. Natomiast podobieństwo świadczenia motywacyjnego z nagrodą motywacyjną, w sytuacji gdy w tym ostatnim przypadku przełożony ma pełne uprawnienie do wstrzymania się z jej przyznaniem, zwłaszcza, jeśli wobec policjanta jest prowadzone postępowanie dyscyplinarne, a także w braku obowiązku późniejszej jej rekompensaty w zależności od wyniku prowadzonego postępowania, świadczy dobitnie o wskazanym wcześniej przeznaczeniu tej instytucji, a także o możliwości odniesienia *per analogiam* przedmiotowych twierdzeń do obu konstrukcji prawnych, jako zorientowanych na osiągnięcie analogicznie wytyczonych celów.

Odnosząc się do kolejnej kwestii poruszonej w wystąpieniu, należy stwierdzić, że korzystanie przez policjanta z przysługujących mu instrumentów przewidzianych w procedurze dyscyplinarnej nie może być w sposób oczywisty argumentem przemawiającym za koniecznością inicjowania zmian legislacyjnych dotyczących instytucji zdefiniowanej w art. 120a ustawy. Należy mieć na uwadze, że określonego rodzaju orzeczenie dyscyplinarne, w kontekście katalogu kar dyscyplinarnych, może w sposób bezpośredni wpływać na kształt stosunku służbowego, zwłaszcza w odniesieniu do samego statusu funkcjonariusza jako policjanta, jego stanowiska służbowego, dodatków do uposażenia, nagrody rocznej. Wykonanie konkretnej kary dyscyplinarnej może na nowo

określić poszczególne składniki jego uposażenia. Ewentualna kalkulacja ze względów finansowych przemawia zatem za korzystaniem z przewidzianych w pragmatyce służbowej sposobów weryfikowania orzeczeń w dyscyplinarnym toku instancji, bowiem ustalone w wyniku wykonania kary dyscyplinarnej parametry finansowe policjanta mają charakter trwały. Przepisy ustawy nie zobowiązują w szczególności, po zatarciu kary dyscyplinarnej, do mianowania go na stanowisko służbowe, które zajmował przed tym zatarciem, przyznania mu takiego samego dodatku czy też stopnia policyjnego. Świadczenie motywacyjne nie stanowi natomiast składnika uposażenia i po zatarciu kary dyscyplinarnej zostaje przyznane policjantowi, jeśli spełnia on wymogi do jego przyznania.

Jednocześnie należy wskazać, że wprowadzenie instrumentu polegającego na zawieszeniu prawa policjanta do świadczenia motywacyjnego na okres prowadzonego wobec niego postępowania dyscyplinarnego i uzależnienie jego wypłaty od sposobu zakończenia postępowania także nie byłoby uzasadnione z uwagi na wskazane wcześniej cele, jakie powinny być osiągnięte wskutek przyznania tego świadczenia. W sytuacji bowiem, gdyby przepis taki stanowił, że policjant traci uprawnienie do świadczenia wyłącznie w przypadku niekorzystnego dla niego prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym, stwierdzającym popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, jak również rozstrzygającym o winie, wówczas funkcjonariusz – mając świadomość wydania wobec niego takiego niekorzystnego rozstrzygnięcia – mógłby podjąć kroki w celu wystąpienia ze służby, uniemożliwiając tym samym wydanie wobec niego prawomocnego rozstrzygnięcia merytorycznego w tym postępowaniu, czego skutkiem byłaby konieczność wypłaty świadczenia motywacyjnego za okres, w którym prowadzone było postępowanie dyscyplinarne (które zostałyby zakończone w sposób formalny). Oczywistym jest bowiem, iż brak niekorzystnego dla policjanta rozstrzygnięcia skutkowałby koniecznością wypłaty tego świadczenia za ten okres.

Zawieszenie prawa policjanta do świadczenia motywacyjnego na okres prowadzonego wobec niego postępowania dyscyplinarnego i uzależnienie jego wypłaty od sposobu zakończenia tego postępowania byłoby również problematyczne w kontekście wynikającego z art. 120a ust. 4 ustawy obowiązku sporządzenia, przed wydaniem decyzji o przyznaniu świadczenia motywacyjnego, opinii służbowej, o której mowa w art. 35 ustawy, jeżeli od dnia wydania ostatniej opinii o tym policjancie upłynęły co najmniej trzy miesiące.

Dodatkowo należy zauważyć, że w analogiczny sposób jak w art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy, w art. 34 ust. 4 pkt 2 ustawy zdefiniowano przesłankę uniemożliwiającą mianowanie albo powołanie policjanta na wyższe stanowisko służbowe.

Z kolei w odniesieniu do negatywnej przesłanki przyznania świadczenia motywacyjnego, określonej w art. 120a ust. 7 pkt 1 ustawy, należy wskazać, że jej formuła ma charakter celowy. Nie budzi wątpliwości, że funkcjonariusze Policji rekrutują się nie tylko spośród osób, które w przeszłości nigdy nie pełniły służby w innych formacjach uzbrojonych i zmilitaryzowanych, ale również spośród tych, którzy uprzednio taką służbę pełnili. W sytuacji przyjęcia do Policji osoby pełniącej uprzednio służbę w innej formacji, w przypadku gdy nie następuje to na zasadzie przeniesienia pomiędzy służbami, o którym mowa w art. 25a ustawy, jej dotychczasowy staż jest uwzględniany i traktowany jako równorzędny ze stażem służby w Policji. Nie zwalnia to jednak z odbycia służby przygotowawczej. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 ustawy osobę przyjętą do służby w Policji mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Dopiero

po upływie tego okresu policjant zostaje mianowany na stałe (art. 29 ust. 2 ustawy). Od tak ustanowionej reguły przewidziano wyjątek określony w art. 29 ust. 3 ustawy. Nie zmienia to jednak faktu, że normą jest, iż osoba przyjęta do służby w Policji, co do zasady, jest mianowana w służbie przygotowawczej, niezależnie od posiadanego łącznego stażu służby w poprzednich formacjach, w których była zatrudniona. Tym samym, istnieje możliwość przyznania świadczenia motywacyjnego policjantowi w służbie przygotowawczej, który posiada co najmniej 25-letni staż służby, osiągnięty przed przyjęciem do Policji, który został uznany za równorzędny, albo policjantowi, który osiągnął ten staż po przyjęciu do służby w Policji, będąc jeszcze w służbie przygotowawczej. Dodatkowo należy wskazać, że pragmatyka służbowa przewiduje przypadki przedłużania czasu służby przygotowawczej.

Co istotne w analogiczny sposób, jak w art. 120a ust. 7 ustawy, przesłanki wyłączające przyznanie świadczenia motywacyjnego zdefiniowano również w odniesieniu do innych służb: art. 117d ust. 6 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*³, art. 97e ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej*⁴ oraz art. 172b ust. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o *Służbie Ochrony Państwa*⁵.

Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, że kwestie związane z przysługującym funkcjonariuszom świadczeniem motywacyjnym będą monitorowane i oceniane pod kątem konieczności dokonania ewentualnych zmian legislacyjnych.

Z poważaniem

z up. Maciej Wąsik

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1061, z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 66, z późn. zm.