

*Abi. P. P. P.
dotyczy do Petycji
SIKAW*

[Handwritten signature]

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

w nawiązaniu do dezyderatu nr 176 Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP w sprawie rozliczania ponadnormatywnego czasu służby policjantów uprawnionych do dodatku funkcyjnego, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1635), która wchodzi w życie z mocą od dnia 1 lipca 2019 roku, zwana dalej „ustawą”, jest rezultatem podpisanych Porozumień:

- w dniu 8 listopada 2018 roku pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Stroną Społeczną reprezentowaną przez przedstawicieli związków zawodowych zrzeszających funkcjonariuszy służb resortu spraw wewnętrznych i administracji;
- w dniu 19 listopada 2018 roku pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości oraz Stroną Społeczną;
- w dniu 21 listopada 2018 roku pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej oraz Stroną Społeczną.

Zgodnie z § 3 ust. 2 Porozumienia z dnia 8 listopada 2018 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązał się do opracowania i przedstawienia projektu nowelizacji ustaw tzw. pragmatycznych w zakresie wprowadzenia od dnia 1 lipca 2019 roku odpłatności w wysokości 100% stawki godzinowej za czas służby funkcjonariuszy przekraczający normy określone dla poszczególnych formacji, przy przyjęciu 6-miesięcznego okresu rozliczeniowego w 2019 roku.

Ustawa wprowadziła zatem zmiany w ustawach dotyczących pragmatyki poszczególnych służb, tj. w przypadku resortu spraw wewnętrznych i administracji: Policji,

*M. N. N. S.
KX-AS-016-1050/19/10*

Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa, umożliwiające dokonywanie odpłatności w wysokości 100% stawki godzinowej za czas służby przekraczający normy określone dla formacji.

W zamian za czas służby przekraczający określoną normę funkcjonariuszowi przysługuje alternatywnie:

- w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze;
- po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie dziesięciu dni od zakończenia okresu rozliczeniowego funkcjonariusz nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby, w tym samym wymiarze.

W ustawie przyjęto jednolite zasady wyliczania i wypłacania rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby, z uwzględnieniem specyfiki Państwowej Straży Pożarnej.

Rekompensatę pieniężną przyznaje się w wysokości 1/172 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego funkcjonariuszowi na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego za każdą godzinę służby przekraczającą normę.

W odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej podstawą wymiaru jest średnie miesięczne uposażenie zasadnicze, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należne strażakowi w okresie rozliczeniowym. Odrębność dla Państwowej Straży Pożarnej jest uzasadniona faktem, iż jedynie strażakom przysługuje dodatek motywacyjny przyznawany na czas określony, co może istotnie różnicować wysokość uposażenia w poszczególnych miesiącach, zarówno podwyższać uposażenie po przyznaniu tego dodatku, jak również obniżać łączne uposażenia po zakończeniu okresu na jaki dodatek został przyznany.

Odnosząc się natomiast do objęcia rekompensatą pieniężną za ponadnormatywny czas służby również funkcjonariuszy uprawnionych do otrzymywania dodatku funkcyjnego, należy mieć na uwadze, że genezą wprowadzenia dodatku funkcyjnego był m.in. brak możliwości odbioru wypracowanych godzin ponadnormatywnych rekompensowanych właśnie dodatkiem funkcyjnym, który *de facto* jest wyższy od dodatku służbowego. I tak, przeciętna wysokość dodatku funkcyjnego w Policji wynosi 1.215 zł, a przeciętna wysokość dodatku służbowego – 431 zł. W Straży Granicznej kwoty te przedstawiają się następująco: dodatek funkcyjny – 1.290 zł, a dodatek służbowy – 545 zł. Trzeba również podkreślić, że w przypadku dodatku funkcyjnego są określone wyższe limity maksymalnych dodatków, przykładowo w Policji jest to nie więcej niż 80%, 70%, 60% podstawy wymiaru stanowiącej sumę należnego policjantowi uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień w stawce ustalonej dla policyjnego stopnia etatowego odpowiadającego zajmowanemu stanowisku służbowemu. Natomiast w Straży Granicznej dodatek funkcyjny przyznaje się funkcjonariuszowi w wysokości wynoszącej miesięcznie powyżej 10% i nie więcej niż 60%, 65%, 70% podstawy naliczenia tego dodatku.

Natomiast w przypadku dodatku służbowego w Policji jego wysokość nie może przekraczać 50% podstawy wymiaru, a w Straży Granicznej jego wysokość wynosi powyżej 10% i nie może przekraczać 50% podstawy wymiaru.

Z kolei w Służbie Ochrony Państwa funkcjonariuszom przysługuje dodatek za wykonywanie zadań wymagających kwalifikacji kierowniczych, który jest przyznawany w wysokości 20% uposażenia zasadniczego w przypadku powierzenia wykonywania zadań

służbowych wymagających szczególnej dyspozycyjności lub zadań o wysokim stopniu złożoności, lub w przypadku posiadania szczególnych kwalifikacji lub uprawnień.

Dodatkowo należy mieć na uwadze, że ewentualne objęcie płatnymi godzinami ponadnormatywnymi również funkcjonariuszy uprawnionych do otrzymywania dodatku funkcyjnego zlikwiduje przesłankę wprowadzenia tego dodatku, mówiącą o braku możliwości odbioru godzin ponadnormatywnych.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że dodatek funkcyjny jest wliczany do podstawy wymiaru emerytury, do której nie jest wliczana rekompensata pieniężna za ponadnormatywny czas służby.

Niezależnie od powyższego pragnę zauważyć, że w Porozumieniu z dnia 8 listopada 2018 roku nie zawarto ustaleń o zamiarze rozszerzenia zakresem działania regulacji odnoszącej się do odpłatności za ponadnormatywny czas służby na „nowych beneficjentów”, albowiem w obecnym stanie prawnym, zarówno w Policji, jak i Straży Granicznej z prawa do rekompensaty pieniężnej w zamian za czas służby przekraczający normę, a przysługującej przy zwolnieniu ze służby, nie mogą skorzystać funkcjonariusze uprawnieni do dodatku funkcyjnego.

Abstrahując od powyższego należy mieć na uwadze opinię prawną Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP z dnia 8 kwietnia 2019 roku (znak: BAS-WAP-579/19) dotyczącą petycji BKSP-145-495/19 w sprawie zmian w ustawie o Policji w zakresie uchylenia bądź zmiany art. 33 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którą: „Kwestia związana z dodatkiem funkcyjnym dla policjantów była już wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów, które stwierdzają, że ustawodawca dla policjantów funkcyjnych przewidział szczególną formę rekompensaty za niedogodności związane z pełnieniem służby na stanowisku kierowniczym poprzez przyznanie stosownego stałego dodatku i do tej grupy policjantów nie stosuje się rekompensaty pieniężnej i czasu wolnego od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji. W zamian za faktyczne wykonywanie obowiązków lub pełnienie służby na stanowisku, z którym dodatek ten jest związany, otrzymują dodatek funkcyjny¹. Dodatek ten, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, przysługuje policjantowi za faktyczne wykonywanie obowiązków lub pełnienie służby na stanowisku, z którym dodatek ten jest związany, nie zaś z tytułu mianowania na określone stanowisko². Zdaniem sądów, dodatek funkcyjny niewątpliwie zawiera już w sobie element rekompensaty np. za ewentualną konieczność służby w dni ustawowo wolne od pracy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 1 kwietnia 2016 r., I OSK 1591/14, dodatek funkcyjny stanowi niejako rekompensatę dla policjantów uprawnionych do jego otrzymania za służbę pełnioną

¹ Np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Sz 1139/12, LEX nr 1320901; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Wa 1728/12, LEX nr 1333576; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2015 r., II SA/Wa 1329/14, LEX nr 1819082; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2015 r., II SA/Wa 1433/15, LEX nr 1992189; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2013 r., II SA/Wa 878/13, LEX nr 1377211.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2016 r., IV SA/Gl 20/16, LEX nr 2078932.

w ponadnormatywnym czasie służby³. Stanowisko to nie jest sporne w orzecznictwie. Zwrócić należy uwagę, że do policjantów nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy. W szczególności dotyczy to zakresu czasu pracy, albowiem policjantów nie łączy z Policją pracowniczy stosunek pracy. Służba w Policji ma szczególny charakter, a wynika to z treści art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Służba ta ma charakter stosunku administracyjnego, a więc takiego, w którym organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną funkcjonariusza. Oznacza ona również dyspozycyjność policjanta i w związku z tym odrębność rozwiązań przyjętych w zakresie stosowania czasu służby w Policji”.

Wskazano zatem, że policjanci pełniący służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielny otrzymują dodatek funkcyjny będący formą rekompensaty m.in. za czas służby przekraczający określone normy.

Odpowiadając na pytanie dotyczące utrzymania różnicy w zakresie prawa do nadgodzin w Policji i Straży Granicznej, gdzie prawa do nich nie mają funkcjonariusze pobierający co do zasady korzystniejszy dodatek funkcyjny od dodatku służbowego, co przedstawiono powyżej, wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej, należy wskazać, że w Państwowej Straży Pożarnej za ponadnormatywny czas służby wszyscy funkcjonariusze mają prawo do czasu wolnego w tym samym wymiarze albo rekompensaty pieniężnej.

Powyższe wynika z faktu, że wszyscy strażacy są uprawnieni do dodatku służbowego. Zgodnie bowiem z art. 87 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1499) strażacy w ramach wymienionych dodatków otrzymują m.in. dodatek służbowy. Z kolei stosownie do § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 313, z późn. zm.), strażakowi przysługują, ustalany kwotowo tenże dodatek w wysokości do 50% otrzymywanego uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień. Tak więc żaden strażak nie ma prawa do dodatku funkcyjnego. Stąd też w pełni uzasadnione jest utrzymanie w Państwowej Straży Pożarnej prawa do odbioru godzin ponadnormatywnych i w konsekwencji rekompensaty pieniężnej wobec wszystkich strażaków. Oznacza to, że w Państwowej Straży Pożarnej analogicznie jak w Policji i Straży Granicznej „prawo” do godzin ponadnormatywnych przysługuje funkcjonariuszom uprawnionym do dodatku służbowego.

Odnosząc się do podnoszonej w przedmiotowym dezyderacie kwestii: „na ile obecnie nadgodziny w pracy Policji są tylko efektem zdarzeń nagłych i nieprzewidzianych, a na ile wynikają z notorycznych braków kadrowych” informuję, że zgodnie ze stanowiskiem przekazanym przez Policję, w Komendzie Głównej Policji nie jest prowadzona ewidencja w zakresie przyczyn powstawania godzin ponadnormatywnych. Jednocześnie należy dodać, że zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz.U. Nr 131, poz. 1471, z późn. zm.), przedłużenie czasu służby policjanta może nastąpić w szczególności ze względu na konieczność:

³ LEX nr 2064161; także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2015 r., I OSK 2842/13, LEX nr 2089778; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2018 r., I OSK 2526/16, LEX nr 2601719.

- wykonania rozpoczętych czynności: dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych oraz administracyjno-porządkowych, jeżeli nie mogą one zostać przerwane;
- zapewnienia ciągłości służby na stanowiskach, na których jest wymagane utrzymanie pełnienia służby w sposób ciągły;
- realizacji innych spraw niecierpiących zwłoki.

Zgodnie ze stanowiskiem Komendy Głównej Straży Granicznej, ponadnormatywny czas służby jest spowodowany w znacznej mierze realizacją zadań na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim pionów: granicznego, operacyjnego oraz do spraw cudzoziemców, w których najczęściej występują przypadki nieprzewidzianego, okresowego zwiększenia zadań służbowych wymagających realizacji w krótkim terminie. Ponadto, w ocenie Komendy Głównej Straży Granicznej, do istotnych przyczyn powstawania godzin ponadnormatywnych należy także zaliczyć wynikającą z różnych przyczyn absencję funkcjonariuszy Straży Granicznej w służbie.

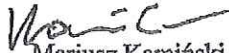
Z kolei zdaniem Komendanta Służby Ochrony Państwa godziny ponadnormatywne funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa na stanowiskach kierowniczych są efektem zdarzeń nagłych i nieprzewidzianych oraz nie wynikają z braków kadrowych na tych stanowiskach.

Odnosząc się do kolejnej kwestii podnoszonej w ww. dezyderacie: „*czy fakt, że dodatki funkcyjne wchodzą do podstawy wymiaru emerytury i wpływają na wysokość tej emerytury jest wystarczającą motywacją do obejmowania funkcji kierowniczych?*” należy wskazać, że stanowiska służb w przedmiotowym zakresie mogą być odmienne z uwagi na różną specyfikę tych formacji.

W opinii Policji fakt zaliczania dodatków funkcyjnych do podstawy wymiaru emerytury nie stanowi wystarczającej motywacji do obejmowania funkcji kierowniczych, bowiem do podstawy wymiaru emerytury wchodzi nie tylko dodatki funkcyjne, ale również dodatki służbowe i dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby (np. dodatek stołeczny, specjalny). W związku z powyższym, w ocenie Komendy Głównej Policji, różnice w wysokości emerytury policyjnej policjanta uprawnionego do dodatku funkcyjnego oraz policjanta uprawnionego do dodatku służbowego mogą być nieznaczące.

Natomiast zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Komendę Główną Straży Granicznej w odniesieniu do motywacji funkcjonariuszy Straży Granicznej do zajmowania przez nich stanowisk kierowniczych i otrzymywania związanego z tym faktem dodatku funkcyjnego, za istotnie ważną przesłankę należy uznać możliwość dalszego rozwoju i awansu zawodowego. Stanowiska kierownicze są bowiem zaszeregowane do wyższych stopni służbowych, głównie w korpusie oficerów, co przekłada się na wysokość uposażenia i jednocześnie ma wpływ na poziom nagrody rocznej, nagrody jubileuszowej oraz innych należności relacjonowanych (odprawa, świadczenie roczne, ekwiwalent za urlop), jak też na podstawę wymiaru emerytury. Uwzględniając powyższe, w opinii Komendy Głównej Straży Granicznej fakt otrzymywania dodatku funkcyjnego, który jest wliczany do wymiaru emerytury, stanowi wystarczającą motywację dla funkcjonariuszy Straży Granicznej do obejmowania funkcji kierowniczych.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dodatek funkcyjny, do otrzymywania którego uprawnieni są policjanci pełniący służbę lub obowiązki na stanowisku kierowniczym lub samodzielny, z pewnością jest formą rekompensaty m.in. za ewentualną konieczność służby w dniu ustawowo wolnym lub w czasie przekraczającym normatywny wymiar służby. Co istotne, jak już wcześniej wspomniano, dodatek funkcyjny jest wyższy od dodatku służbowego – może być przyznany w wysokości do 60-80% (w zależności od kategorii) podstawy wymiaru, stanowiącej sumę należnego policjantowi uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień w stawce ustalonej dla policyjnego stopnia etatowego odpowiadającego zajmowanemu stanowisku służbowemu, podczas gdy dodatek służbowy – w wysokości do 50% tej podstawy wymiaru. Zróżnicowanie wysokości dodatku funkcyjnego i dodatku służbowego ma na celu odpowiednie wynagradzanie policjantów za ich pracę na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych.

Z poważaniem

Mariusz Kamiński