



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia do projektu ustawy
o sołtysach i radach
sołeckich oraz o zmianie
niektórych innych ustaw
w zakresie dodatkowego
świadczenia emerytalnego,
o którym mowa w art. 6
projektu ustawy
(druk senacki nr 944)

Opinie
i ekspertyzy

OE-452

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Wojciech Kuźma

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
marzec 2023

Prof. dr hab. Arkadiusz Sobczyk
Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Opinia do projektu ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie dodatkowego świadczenia emerytalnego, o którym mowa w art. 6 projektu ustawy (druk senacki 944)

Uwagi wstępne

Niniejsza opinia odnosi się wyłącznie do dodatkowego świadczenia emerytalnego, o którym mowa w art. 6 projektu ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 944 z dnia 15 marca 2023 r., dalej: Projekt). W niezbędnym zakresie będę odnosił się również do innych regulacji Projektu, jednak nie oznacza to zgłoszenia do nich uwag.

W celu zapewnienia przejrzystości, opinia jest podzielona na fragmenty dotyczące poszczególnych zagadnień, które należy poruszyć w kontekście analizowanego art. 6 Projektu.

Ocena ogólna

Wprowadzenie prawa do dodatkowego świadczenia emerytalnego dla sołtysów jest nie tylko niesprzeczne z Konstytucją RP, ale można ją bez trudu uzasadnić bardzo wieloma argumentami, z poziomu sprawiedliwości (wykonywanie służby w trakcie równoległego wykonywania innej pracy), motywowania do podejmowania działalności publicznej (dowartościowanie osób podejmujących się takiej działalności), podnoszenia jakości działania organów publicznych (poprzez uczynienie służby publicznej atrakcyjną dla osób posiadających wysokie kwalifikacje merytoryczne i moralne) czy też prawa do pracy (na które składa się nie tylko zachowanie świadczeń w trakcie wykonywania

zadań, ale zapewnienie godnego do sprawowanego urzędu zabezpieczenia na starość).

Co więcej, nie dostrzegam argumentów, które czyniłby zaproponowane rozwiązanie prawne niezgodnym z Konstytucją RP. Powyższe oznacza, że jeśli zostanie wprowadzone bez zmian, to nie dostrzegam powodów do uznania jego wadliwości.

Dlatego w dalszej części opinii nie będę się zajmował tym, czy wprowadzenie dodatku jest dopuszczalne, czy nie, albowiem jest dopuszczalne. Wskażę natomiast na te elementy, które w moim przekonaniu uczyniłyby Projekt lepszym z perspektywy konstytucyjnej i legislacyjnej.

Analiza poszczególnych zagadnień

1. Funkcjonowanie innych jednostek pomocniczych gminy

Katalog jednostek pomocniczych gminy nie jest zamknięty (por. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹). Poza sołectwami obejmuje on również dzielnice oraz osiedla. Do rozważenia pozostaje więc to, czy odpowiednie osoby stojące na czele m.in. dzielnic i osiedli powinny otrzymać świadczenia analogiczne do tych, które otrzymują sołtysi i członkowie rady sołeckiej.

Powyższego dylematu nie można jednak rozwiązać prostym zapisem ustawowym. Wynika to z tego, że zakres zadań i obowiązków osób wymienionych w ustawie określają statuty samorządów. Tym samym może, ale nie musi zachodzić porównywalność ich zadań i kompetencji z sołtysiem. Dlatego sugeruję, aby powyższej kwestii nie regulować w tej ustawie, a podjąć ją przy okazji zmian do innych ustaw samorządowych.

2. Odniesienie się do retroaktywności działania ustawy

Do rozważenia pozostaje rozbudowanie przepisów przejściowych do Projektu regulacji dotyczącej sytuacji sołtysów, których kadencja rozpoczęła się i zakończyła przed wejściem w życie Projektu lub też trwa nadal.

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 40 .

1. Z literalnego punktu widzenia, dodatkowe świadczenie emerytalne będzie przysługiwało wszystkim osobom, które pełniły funkcję sołtysa przez minimum jedną kadencję, niezależnie od tego, czy przypadła ona w okresie obowiązywania Projektu. W zależności od intencji ustawodawcy świadczenie to będzie mogło objąć cały katalog ww. osób lub też będzie mogło dotyczyć wyłącznie osób, których pełna kadencja przypadła w okresie obowiązywania Projektu.
2. Za drugim podejściem świadczy fakt, iż dopiero na mocy postanowień Projektu sołectwa nabędą osobowość prawną. Dodatkowe świadczenie emerytalne będzie mogło być przyznawane właśnie z uwagi na fakt stania na czele jednostki organizacyjnej gminy, która będzie dysponowała osobowością prawną. W każdym razie sprawę być może warto jednoznacznie przesądzić.

Mając na uwadze to, że objęcie ustawą osób sprawujących funkcję sołtysów przed wejściem życie ustawy może spowodować trudne do oszacowania skutki finansowe, sugerowałbym wprowadzenie cenzury czasowej. Cenzura ta może polegać na tym, aby ustawa objęła swoim zakresem jedynie te osoby, które pełniły swoją funkcję przed wejściem ustawy w okresie w niej ustalonym. Takie rozwiązanie jest także trafniejsze z perspektywy sprawiedliwości społecznej w stosunku do byłych sołtysów sprawujących funkcję przez wiele kadencji.

3. Odniesienie się do pełnej kadencji pełnienia funkcji sołtysa

Dodatkowe świadczenie emerytalne ma przysługiwać osobie, która pełniła funkcję sołtysa przez minimum jedną kadencję. Powyższe oznacza, że osoba, która nie dokończyła jednej kadencji (pełniła ją przez $\frac{3}{4}$ długości trwania) i sytuacja taka powtórzy się w przyszłości, nie będzie miała prawa do dodatkowego świadczenia emerytalnego mimo tego, że pełniła funkcję dłużej niż przez minimalny wymagany przez Projekt okres.

Do rozważenia pozostaje, czy kluczowym jest gratyfikowanie za wypełnienie pełnej kadencji, czy też za wieloletnią służbę, nawet gdyby kadencje nie zostały dopełnione. Zwłaszcza że przerwanie kadencji może wynikać z sytuacji życiowych lub likwidacji sołectwa przez gminę i jego ponownego powołania w przyszłości.

Osobną kwestią jest to, czy przyznanie dodatkowego świadczenia emerytalnego w związku z pełnieniem funkcji sołtysa przez jedną kadencję nie jest okresem zbyt krótkim. Nadto, czy nie powoduje to

braku proporcjonalności w sytuacjach, w których takie samo świadczenie otrzymują osoby będące sołtysami przez jedną oraz wiele kadencji. Zwłaszcza że świadczenie nie ma charakteru ubezpieczeniowego i jest wypłacane wyłącznie ze środków publicznych. A skoro tak to uzasadnione jest przyznanie świadczenia osobom zasłużonym i związanym z daną społecznością przez nieco dłuższy czas. Zwłaszcza że dowodem zasług jest m.in. reelekcja.

4. Określenie wysokości dodatkowego świadczenia emerytalnego

Do rozważenia pozostawiam to, czy ustalenie w ustawie sztywnej kwoty dodatkowego świadczenia emerytalnego jest rozwiązaniem właściwym. Usztywnienie wysokości dodatkowego świadczenia emerytalnego nie pozwala na jego automatyczną waloryzację, tak jak ma to miejsce w przypadku zryczałtowanego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 5 ust. 2 Projektu.

Co więcej, jeżeli dodatkowe świadczenie emerytalne ma być rzeczywistą gratyfikacją za prawidłowe wykonywanie funkcji społecznej przez sołtysa, powinno stanowić odpowiednią korzyść finansową, która wobec naturalnej inflacji może okazać się kwotą nieznaczną. Być może więc warto odnieść się do zmiennych punktów odniesienia jak np. wynagrodzenia minimalnego (np. dodatek w wysokości 10%).

5. Konieczność przejścia na emeryturę i renta

Art. 6 ust. 2 Projektu nie uzależnia przyznania i wypłaty dodatkowego świadczenia emerytalnego od rzeczywistego przejścia przez sołtysa na emeryturę, jakkolwiek chyba taka jest intencja. Warto powyższe przesądzić.

Najbardziej naturalnym (już choćby z powodu użytej nazwy) jest to, aby dodatek przysługiwał wyłącznie w okresie pobierania emerytury i – zgodnie z uwagami zawartymi w tej opinii – renty z tytułu niezdolności do pracy.

Mając na uwadze fakt, że celem ustawy jest gratyfikacja zaangażowania społecznego, a nie to, co jest powodem utraty lub ograniczenia zdolności zarobkowania, brak dodatku w przypadku pobierania renty byłby w moim przekonaniu naruszeniem art. 32 Konstytucji RP.

6. Możliwość jednoczesnego pobierania zryczałtowanego wynagrodzenia związanego z pełnioną funkcją i dodatkowego świadczenia emerytalnego

Biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisów Projektu, można dojść do wniosku, że sołtys, który osiągnął właściwy dla niego wiek emerytalny może jednocześnie pobierać dodatkowe świadczenie emerytalne oraz zryczałtowane wynagrodzenie związane z pełnioną funkcją. Sytuacja taka będzie miała miejsce wtedy, kiedy sołtys po osiągnięciu właściwego dla niego/niej wieku emerytalnego nadal będzie pełnił/a swoją funkcję. Być może projekt zakłada, że taka sytuacja nie będzie miała miejsca, albowiem sołtys przejdzie na emeryturę. Niemniej jednak wydaje się, że sprawa powinna zostać jednoznacznie przesądzona.

7. Zróżnicowanie wysokości wieku emerytalnego

Art. 6 ust. 2 Projektu nie konkretyzuje, do jakiego wieku emerytalnego się odnosi. Różne kategorie pracowników mogą korzystać z różnej wysokości wieku emerytalnego, zróżnicowanego między innymi w zależności od płci, wykonywania pracy w szczególnych warunkach/ szczególnym charakterze czy też korzystania z emerytury wypłacanej nie przez ZUS/KRUS a przez ZER MSWiA. Powyższe wynika z tego, że ustawa nie przesądza, że reguluje materię dodatku do emerytury (renty), i wiąże go jedynie z wiekiem. Nie rozstrzygam w tym miejscu tego, co ustawodawca zamierza osiągnąć. Wskazuję jedynie, że wspomniane wyżej dylematy należałoby jednoznacznie rozstrzygnąć.

8. Utrata prawa do dodatku

Mając na uwadze, że świadczenie nie ma charakteru ubezpieczeniowego i rekompensuje zasługi społeczne, należałoby wprowadzić przepisy i procedury, na podstawie których sołtys może utracić prawo do dodatku. Sam fakt pełnienia funkcji przez pełną kadencję, nie oznacza, że w trakcie pełnienia funkcji sołtys nie naruszy prawa. Nadto, do naruszeń prawa przeciwko interesowi publicznemu może dojść później. Obie takie sytuacje nie uzasadniają wypłaty świadczeń ze środków publicznych. Należałoby więc wprowadzić rozwiązanie, w którym np. sądy lub organy ZUS mogłyby pozbawić sołtysa prawa do analizowanego świadczenia.