

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 17 sierpnia 2020 r.

**w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób
sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 sierpnia 2020 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 2020 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

Senat miał na uwadze rezonans, jaki przedłożona ustawa wywołała w dyskursie publicznym, zwłaszcza zaś negatywny odbiór faktu przyjęcia rozwiązań polegających na podwyższeniu zarówno wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz uposażeń parlamentarzystów, jak i subwencji wypłacanej partiom politycznym w czasie, gdy w związku z sytuacją epidemiczną, w tym na skutek działań podjętych w celu zwalczania, przeciwdziałania i zapobiegania COVID-19, wielu pracowników otrzymuje wynagrodzenia w obniżonej wysokości lub obawia się o swoje miejsce pracy, a przedsiębiorcy borykają się ze znacznie zwiększonym ryzykiem prowadzonej działalności bądź doświadczają problemu braku płynności finansowej.

Co więcej: w świetle danych statystycznych dotyczących sytuacji gospodarczej w II kwartale bieżącego roku oraz prognoz ekonomicznych należy spodziewać się recesji, która będzie miała wpływ na stan finansów publicznych. Tymczasem projekt ustawy nie został poparty żadnymi wyliczeniami odnośnie do rocznej skali wydatków wynikających z uchwalenia zaproponowanych regulacji oraz ich wpływu na budżet państwa, jak również budżety jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu inicjatywy ograniczono się wyłącznie do stwierdzenia, że wykonanie ustawy zostanie sfinansowane „ze środków znajdujących się aktualnie w budżecie państwa”. W tym kontekście warto zatem przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie akcentował potrzebę ochrony stabilności interesów finansowych państwa, a w szczególności konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa (tak m.in. w wyroku z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02 czy też – mającym niebagatelne znaczenie dla oceny niektórych rozwiązań zawartych w ustawie – wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Wobec braku rzetelnej analizy skutków regulacji Senat nie mógł więc odpowiedzialnie zakładać, że zwiększone wydatki będące skutkiem wejścia w życie ustawy nie odbiją się negatywnie na wskazanej wyżej wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa, i nie przyczynią się do nadmiernego zadłużania się państwa.

Niezależnie od tego Izba miała na względzie, że szybki proces legislacyjny nie pozwolił na pogłębioną dyskusję nad proponowanymi regulacjami. Z uwagi na niedopełnienie wymogu

konsultacji, a nade wszystko pominięcie opinii środowiska samorządowego wbrew art. 3 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, pojawiły się wręcz głosy, że ustawa „*jest sprzeczna – zarówno co do treści jak i formy procedowania – z zasadami ustrojowymi państwa, w tym zwłaszcza z zasadą pomocniczości*”. Według strony samorządowej, ustawa – wbrew intencjom wyrażonym w części motywacyjnej projektu – nie respektuje autonomii jednostek samorządu, a tym samym jest niezgodna z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (zob. stanowisko Związku Miast Polskich). Samorządowcy podnieśli także, że postanowienia art. 7 ustawy nie dość, że nie gwarantują, iż „*pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru będą wynagradzani w sposób adekwatny do zakresu obowiązków oraz odpowiedzialności na zajmowanym stanowisku pracy*”, są dodatkowo obciążone wadą arbitralności, a zarazem nie można ich uznać za spójne wewnętrznie (uwaga sformułowana w opinii Związku Miast Polskich z dnia 17 sierpnia 2010 r. na temat relacji ust. 2 i 3 w dodawanym art. 36a).

Tempo prac nad ustawą przyczyniło się ponadto do tego, że nie uniknięto błędów o charakterze techniczno-legislacyjnym. Do tej kategorii trzeba zaliczyć nieadekwatność ogólnego określenia przedmiotu ustawy w jej tytule, a to z powodu objęcia nią regulacji przyznającej wynagrodzenie małżonkowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 pkt 4, art. 5c), podczas gdy osoba taka, choć niewątpliwie pełni pewne funkcje reprezentacyjne, m.in. w trakcie wizyt składanych przez głowę państwa za granicą czy też w związku przyjmowaniem zagranicznych delegacji w kraju, sama nie sprawuje funkcji publicznej w rozumieniu obecnie obowiązujących ustaw.

Z kolei w kontekście zmian wprowadzanych na mocy art. 1 ustawy powstaje pytanie, czy ich konsekwencje nie powinny zostać uwzględnione w innych aktach normatywnych. Po pierwsze, takim aktem wydaje się być ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy byłemu Prezydentowi przysługuje dożywotnio miesięczne uposażenie w wysokości odpowiadającej 75% kwoty wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie jednak z brzmieniem, jakie miało zostać nadane art. 2a ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w przepisie tym nie

byłoby już mowy o wynagrodzeniu zasadniczym (por. art. 2a ust. 1 w aktualnym brzmieniu), co skutkowałoby niespójnością systemową. Po drugie, w razie przyjęcia przez Senat ustawy w kształcie uchwalonym przez Sejm, zmiana mechanizmu wynagradzania niektórych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie znalazłaby odzwierciedlenia w treści art. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Na gruncie tej ostatniej ustawy osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe nadal zatem zaliczałyby się, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, do grupy osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Zastrzeżenia wywoływał również fakt, że w przypadku ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nowelizacją nie objęto art. 42 ust. 1. Skoro bowiem w art. 25 ust. 2 powołanej ustawy dotychczasowe odniesienie do wynagrodzenia podsekretarza stanu miało zostać zastąpione formułą nawiązującą do wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, to także wysokość diety parlamentarnej, przewidzianej w art. 42 ust. 1, powinna zostać określona z wykorzystaniem tego właśnie miernika.

Jednocześnie o braku systemowej konsekwencji można by mówić z racji użycia nazwy „minister stanu” w art. 1 pkt 2 ustawy, w dodawanym art. 2d ust. 3. Stanowisko ministra stanu było obsadzone pod rządami tzw. Małej Konstytucji (patrz art. 12 ust. 2 i art. 48 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnymi), niemniej obecnie obowiązujące akty normatywne, w tym Konstytucja z 1997 r., ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów czy też wreszcie Statut Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nadany zarządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r., nie posługują się takim terminem. Co prawda w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wciąż jest mowa o osobach zajmujących wskazane stanowisko, aczkolwiek należy to uznać za zaszłość, którą wypadałoby przy okazji zmian wyrugować (por. też rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w którym wymieniono jedynie stanowiska ministra, sekretarza stanu oraz podsekretarza stanu – wiceministra).

Senat podzielił poza tym zarzut dotyczący niezgodności art. 9 ustawy, utrzymującego czasowo w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21

listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, z dyrektywą wyrażoną w § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Przedmiotowe rozwiązanie nie tylko byłoby obarczone wadą legislacyjną (w istocie moc obowiązującą miałyby zachować przepisy stanowiące podstawę przyznania dodatku funkcyjnego, gdy tymczasem w myśl art. 7 pkt 1 ustawy ten składnik wynagrodzenia miałby być przyznawany pracownikom samorządowym innym niż zatrudniani na podstawie wyboru), lecz nie da się wykluczyć również tego, iż wywołałoby problemy w praktyce stosowania prawa.

Ostatnią kwestią, na którą zwrócono uwagę w trakcie prac na etapie senackim, był brak przepisu przejściowego normującego odpowiednio problematykę wpływu zmiany zawartej w art. 4 ustawy na wypłatę subwencji przysługującej partiom politycznym w bieżącym roku. Modyfikacja brzmienia art. 10 ustawy, dokonana na skutek przyjęcia poprawki zgłoszonej podczas drugiego czytania projektu w Sejmie (wprowadzenie sztywnej daty wejścia w życie omawianego przepisu zmieniającego) nie usuwa wszystkich wątpliwości. Nie można przecież zapominać, że w myśl art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych roczna subwencja, w kwocie ustalonej na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 28, jest wypłacana danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach, które do tego – jak wynika z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym – są płatne „z dołu”. Ustawodawca powinien więc przesądzić, czy wyliczenie według nowego wzoru ma obejmować całą kwotę subwencji należnej w tym roku (problem ewentualnego wyrównania) czy też wyłącznie w ten sposób ma zostać ustalona wysokość niewypłaconych jeszcze rat. Przykładem tego typu regulacji są przepisy art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw (*notabene* przywołany art. 8 ust. 3 został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianej już sprawie Kp 6/09, jednak nie ze względu na brak dostatecznej precyzji, ale w związku z naruszeniem zakazu retroakcji, wywodzonego tradycyjnie z art. 2 Konstytucji, co – gdy chodzi o ustawę z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie wynagradzania osób sprawujących funkcje publiczne oraz o zmianie ustawy o partiach politycznych – nie miałyby miejsca wobec modyfikacji wzoru stanowiącego punkt wyjścia dla obliczenia rocznej subwencji na korzyść partii politycznych).