

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 9 września 2021 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1:
  - a) w pkt 2, w ust. 1 skreśla się wyrazy „, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń)”,
  - b) skreśla się pkt 3;
  
- 2) art. 11 otrzymuje brzmienie:

„Art. 11. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) w art. 37:

  - 1) w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;”;
  - 2) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Maksymalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658).”;
  - 3) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Minimalne wynagrodzenie osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie ust. 1. Maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a w przypadku osoby, o której mowa w art. 36 ust. 3, także kwoty dodatku specjalnego.”;

- 3) w art. 17 skreśla się ust. 1-3;
- 4) w art. 17 skreśla się ust. 5.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, wprowadził do jej tekstu 4 poprawki.

Przyjmując **poprawkę nr 1** Senat ustosunkował się do budzących wątpliwości interpretacyjne zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 13 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W art. 2a w ust. 1 tej ustawy tj. w regulacji kształtującej wynagrodzenie Prezydenta RP, oraz w art. 3 w ust. 2 tj. w regulacji kształtującej wynagrodzenie innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dodana została norma, zgodnie z którą kwota bazowa stanowiąca podstawę do ustalenia wynagrodzenia jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń).

Należy zauważyć, iż kompletną regulację odnoszącą się do corocznej waloryzacji kwoty bazowej zawiera ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). Ustawa ta statuuje obowiązek waloryzacji kwoty bazowej stanowiącej podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników, w tym osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 4 ust. 1), definiuje pojęcie „kwoty bazowej” (art. 2 pkt 6) stanowiącej podstawę do ustalenia wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pojęcie „średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń” (art. 2 pkt 4), w oparciu o który waloryzowana jest kwota bazowa, a także określa mechanizm waloryzacji kwoty bazowej (art. 6 i następne).

Zdaniem Izby proponowane brzmienie przepisu, które z jednej strony powtarza rozwiązanie prawne zawarte w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, w zakresie obowiązku waloryzacji oraz definicji średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, z drugiej strony - formułuje przepis w sposób sugerujący konieczność waloryzacji kwoty bazowej w oparciu o „własny” średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń tworząc definicję nawiasową tegoż wskaźnika, bez dalszego ustawowego dookreślenia tej regulacji, będzie stanowiło podstawę do rozbieżnych interpretacji i utrudniało prawidłowe stosowanie przepisów ustawy. W szczególności nie będzie jasne, czy i w jakim zakresie do ustalania wysokości kwoty

bazowej stanowiącej podstawę kształtowania wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, mają zastosowanie przepisy ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw i jakie „odrębne zasady”, o których mowa w art. 2a ust. 1 i art. 3 ust. 2 mają tu zastosowanie.

Powyższa analiza skłoniła Izbę do konkluzji, że dodanie normy zobowiązującej do corocznego waloryzowania kwoty bazowej, w takim kształcie w jakim jest ona wyrażona w znowelizowanym art. 2a ust. 1 i art. 3 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, jest całkowicie zbędne.

W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w art. 37 ust. 3, ustawodawca oprócz podwyższenia krotności kwoty bazowej stanowiącej podstawę do obliczenia maksymalnego wynagrodzenia dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, określił również poziom minimalnego wynagrodzenia dla tych osób. Brzmienie przepisu nie pozwala na jednoznaczną ocenę, czy minimalne wynagrodzenie ma stanowić 80% kwoty maksymalnego wynagrodzenia, o którym mowa w tym przepisie czy też odnosić się będzie do maksymalnego wynagrodzenia na danym stanowisku określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1.

W związku z powyższym przyjęto **poprawki nr 2 i 4** które doprecyzowują to rozwiązanie prawne. Poprawka nr 2 przesądza, iż podstawą do ustalenia minimalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru jest maksymalne wynagrodzenie określone dla poszczególnych stanowisk w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 37 ust. 1, na które składa się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny – a w przypadku wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków województw – także dodatek specjalny. Prawidłowe obliczenie kwoty minimalnego wynagrodzenia dla danego stanowiska wymaga rezygnacji z "widełkowego" sposobu określania kwot wynagrodzenia zasadniczego. W związku z koniecznością wydania nowego rozporządzenia na podstawie art. 37 ust. 1, które ureguje kwestie wynagrodzeń dla pracowników samorządowych pochodzących z wyboru w sposób zgodny z nowym zakresem spraw i wytycznymi do jego wydania, nie jest możliwe czasowe utrzymanie w mocy dotychczasowego aktu wykonawczego. W związku z tym została przyjęta poprawka nr 4 korygująca przepis czasowo utrzymujący w mocy to rozporządzenie.

Na podstawie art. 17 ust. 1–3 dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie: a) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób

zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, b) art. 25 ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, c) art. 21 ust. 5a ustawy 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy (rozporządzenie, o którym mowa w lit. a) albo 3 miesiące (rozporządzenia, o których mowa w lit. b i c).

Formułując powyższy przepis autor przedłożenia założył, że wymienione akty wykonawcze przestaną obowiązywać z dniem wejścia w życie ustawy. Stanie się tak nie tyle ze względu na wyrażoną w § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej<sup>1</sup> regułą walidacyjną, zgodnie z którą zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania lub wytycznych dotyczących ich treści dokonana w przepisie upoważniającym oznacza utratę mocy obowiązującej przez rozporządzenie wydane na podstawie tego upoważnienia, gdyż w tym przypadku przepisy upoważniające nie zostały zmienione. Należy przypuszczać, iż w zamyśle autorów ustawy, utrata mocy obowiązującej tych rozporządzeń wynika z "pośredniej" zmiany przepisów upoważniających tj. zmiany przepisów merytorycznych, które mają wpływ na zakres przedmiotowy tych rozporządzeń albo treść wytycznych.<sup>2</sup>

Analiza treści przepisów merytorycznych, których treść ma związek z aktami wykonawczymi czasowo utrzymywanymi w mocy, nie potwierdza jednak tezy, że rozporządzenia te utracą moc, i że w związku z tym interwencja ustawodawcy w sposób wskazany w art. 17 ust. 1–3 jest uzasadniona.

Rozporządzenie wydane na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, określa wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (poza Prezydentem RP) poprzez wskazanie mnożników kwoty bazowej (określanej w ustawie budżetowej) służących do obliczenia wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego tych osób. Nowelizacja art. 3 ust. 2 statuuje obowiązek waloryzacji kwoty bazowej, co ma wpływ na wysokość wynagrodzenia poszczególnych osób, jednak nie powoduje konieczności zmiany treści.

Rozporządzenia wydane na podstawie art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 5a ustawy 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym określają maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w gminie (powiecie) w ciągu miesiąca.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

<sup>2</sup> Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS – DPL 13; <https://www.rcl.gov.pl/dpl>

Określając wysokość tych diet rozporządzenia uwzględniają liczbę mieszkańców gminy (powiatu); w przypadku samorządu gminnego wytyczna przesądza również, że w gminach o największej liczbie mieszkańców radnym przysługuje dieta w wysokości maksymalnej. Oba rozporządzenia kształtują wysokość diet radnych w poszczególnych gminach (powiatach) poprzez procentowe odniesienie się do wysokości maksymalnej diety (jest to w gminach: 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców, 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców; w powiatach: 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców, 85% maksymalnej wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców, 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców). Tak sformułowane przepisy aktów wykonawczych mogą skutecznie obowiązywać również przy podwyższonej ustawowo wysokości maksymalnej diety, czego dotyczą zmiany przyjęte w ustawach samorządowych.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę przepisów wykonawczych w kontekście art. 17 ust. 1 - 3 przyjęto **poprawkę nr 3**.