



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 25 listopada 2020 r.

BADK.DPK.133.124.2020 MK

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>P10-81/20</b> | Data wpływu petycji 20 lipca 2020 r.                        |
|                  | Data sporządzenia informacji o petycji 23 listopada 2020 r. |

**PRAWO PRACY  
I UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**

**TEMAT**

- KOSZTY ZATRUDNIENIA PRACOWNIKA,**
- ZAKAZ ZATRUDNIANIA CZŁONKÓW PARTII  
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustaw:

– z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, celem wprowadzenia zakazu zatrudniania w administracji publicznej członków partii politycznych;

– z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, w celu wprowadzenia zakazu finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji przedstawił „propozycje zmian w obszarze regulacji dotyczących płatności podatków i składek, tak by warunkować właściwą świadomość społeczną i uwiarygadniać sprawiedliwość społeczną oraz wzmocnić jej solidarność”.

Wnoszący petycję zaproponował, aby do polskiego porządku prawnego wprowadzić zakaz zatrudniania w administracji publicznej członków partii politycznych oraz zakaz finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

Ponadto zawniósł, by każdy pracownik posiadał specjalne konto do rozliczeń, czyli rachunek rozliczeniowy brutto dla pracowników, wzorem kont „split payment” obowiązujących w rozliczaniu podatku VAT przez przedsiębiorców. Zmiana ta, w opinii wnoszącego petycję, „przyczyniłaby się do przejrzystości kosztów na różne usługi ponoszonych ze strony administracji rządów lub zarządów i uwiarygodniłaby koszty ponoszone przez administrację rządów, które w coraz większym stopniu są fikcyjne (...)”

Kolejny postulat petycji dotyczy wprowadzenia mechanizmu, który uzależni finansowanie członków rządu, posłów i senatorów od „realnych mierników i wskaźników ich działania”. Nagrody i bonusy otrzymywaliby jedynie wtedy „gdy osiągnięte byłyby zamierzone cele”.

Zdaniem autora petycji, wnioskowane zmiany przyczynią się do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 58 ust. 1 zapewnia wolność zrzeszania się każdemu obywatelowi.

W urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań

państwa (art. 153 ust. 1).

Ustawa zasadnicza (art. 67) gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Takie prawo posiada także obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania.

**Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych** (Dz. U. z 2020 r. poz. 537) w art. 1 ust. 2 określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
  - urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej,
  - urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
  - Rządowym Centrum Legislacji,
  - komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży,
  - Centralnym Biurze Śledczym Policji,
  - Biurze Spraw Wewnętrznych Policji,
  - Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej,
  - Biurze Nasiennictwa Leśnego
- w stosunku do których, nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 265 i 285).

Urzędnikiem państwowym może być osoba, która (art. 3): jest obywatelem polskim; ukończyła 18 lat życia; ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; jest nieskazitelnego charakteru; ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną, a jej stan zdrowia pozwala na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Urzędnik państwowy jest obowiązany (art. 17) chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli, w tym w szczególności (art. 17 ust. 2):

- 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa;
- 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;

- 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
- 5) dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków;
- 6) rozwijać własną wiedzę zawodową;
- 7) godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią.

**Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych** (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) w art. 6 określa wymagania, które musi spełnić pracownik samorządowy:

- 1) być obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3;
- 2) mieć pełną zdolność do czynności prawnych i korzystać z pełni praw publicznych;
- 3) posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do pracy na określonym stanowisku.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 6 ust. 2).

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba (art. 6 ust. 3), która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo:

- 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe;
- 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba (art. 6 ust. 4), która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo:

- 1) posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;
- 2) posiada wykształcenie wyższe w myśl przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce.

**Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej** (Dz. U. z 2020 r. poz. 265) w art. 78 ust. 1 stanowi, że członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.

**Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych** (Dz. U. z 2018 r. poz. 580) w art. 28 ust. 1 stanowi, że partia polityczna, która: w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej

6% ważnie oddanych głosów, ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu subwencji z budżetu państwa na działalność statutową.

Subwencja przysługująca koalicji wyborczej partii politycznych dzielona jest na rzecz partii wchodzących w jej skład, w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą, która musi być zarejestrowana w Państwowej Komisji Wyborczej.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** wpłynęła petycja tożsamej treści, która w dniu 3 sierpnia 2020 r. została przekazana do rozpatrzenia przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozpatrzyło petycję negatywnie. W odpowiedzi resortu z 22 września 2020 r. (nr DUS-I.055.6.2020.PSB), wyjaśniono, że obecny kształt regulacji prawnych w zakresie ubezpieczeń społecznych w sposób kompleksowy reguluje prawa i obowiązki osób ubezpieczonych. Jednocześnie podkreślono, że „normy prawne zawierają wyłącznie reguły opisujące zachowania obowiązujące wszystkie jednostki społeczne wynikające z przepisów prawa, a ich celem nie jest wpływanie na właściwą (niedookreśloną) świadomość społeczną w zakresie dodatkowych kosztów zatrudnienia pracowników”.

Polski system społeczny umocowany jest w Konstytucji RP (art. 67), zgodnie z którą obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy ubezpieczenia społecznego określa ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, która nie przewiduje możliwości zastosowania uznaniowości. Osoby objęte systemem ubezpieczenia społecznego są przede wszystkim płatnikami składek, które stanowią gwarancję ich ubezpieczenia.

Na system ubezpieczeń społecznych składają się 4 rodzaje ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Składki ubezpieczeniowe opłacane są przez pracodawcę oraz pracowników, za wyjątkiem składek na ubezpieczenie wypadkowe, które ponosi wyłącznie pracodawca.

Ponadto, pracodawca odprowadza składki niezwiązane z ubezpieczeniem społecznym, określone w ustawie budżetowej na dany rok. W 2019 roku udział pracodawców w takich składkach stanowił:

- na Fundusz Pracy (2,30%),
- na Fundusz Solidarnościowy (0,15%),
- na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,10%).

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w 2019 r.

po stronie pracodawcy, udział w opłacaniu składki ubezpieczeniowej (wraz z FP, FS, FGŚP) wyniósł 22,14% (przy opłacaniu maksymalnej składki na ubezpieczenie wypadkowe) lub 19,48% (przy minimalnej składce na ubezpieczenie wypadkowe).

Natomiast po stronie ubezpieczonego składka stanowiła 14,96% (z uwzględnieniem składki na ubezpieczenie zdrowotne). Z kolei, składka zdrowotna jest ponoszona wyłącznie przez pracownika, finansowana z zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 7,75% oraz z dochodu ubezpieczonego w wysokości 1,25%.

**Trybunał Konstytucyjny** w wyroku z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00 uznał, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się podlegają ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz przepisów prawa międzynarodowego.

Poglądu o niedopuszczalności ustawowego ograniczenia wolności zrzeszania się nie może przesądzać fakt, że ustrojodawca bezpośrednio w Konstytucji zakazuje pewnym kategoriom osób przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych. Należą do nich: sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (art. 178 ust. 3), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4).

Trybunał wskazał, że „konstytucyjnego uregulowania zakazu członkostwa w partiach nie można traktować jako katalogu zamkniętego. Regulacje te odnoszą się bowiem do organów konstytucyjnych i w związku z tym ograniczeniom nadano charakter ograniczeń konstytucyjnych. Natomiast podobieństwo zadań wypełnianych przez organy tworzone w trybie ustawowym do zadań organu konstytucyjnego, stanowić może argument za obowiązywaniem zakazu członkostwa w partiach politycznych, jeżeli zakaz taki ustanawia Konstytucja w odniesieniu do osób sprawujących urząd konstytucyjny”.

Trybunał uznał, że nakaz apolityczności w wykonywaniu zadań państwowych, to przede wszystkim neutralność wobec interesów i spraw partii czy poszczególnych polityków.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Mechanizm podzielonej płatności (MPP) tzw. *split payment*, obowiązujący w Polsce od 1 lipca 2018 r., dotyczy wszystkich przedsiębiorców w Polsce (mikroprzedsiębiorców, małe, średnie i duże firmy). Mechanizm polega na tym, że przy dokonywaniu płatności za nabyty towar lub usługę wartość sprzedaży netto wpłaca się na rachunek rozliczeniowy dostawcy lub rozlicza w inny sposób. Natomiast pozostałą zapłatę, która odpowiada kwocie

VAT z faktury, wpłaca się na specjalny rachunek bankowy dostawcy – rachunek VAT. MPP stosuje się wyłącznie do transakcji dokonywanych przelewem w złotych polskich na rzecz innych podatników VAT.

Od 1 listopada 2019 r. MPP jest obowiązkowy dla faktur powyżej 15 tys. zł brutto, które dotyczą tzw. towarów i usług wrażliwych określonych w ustawie o podatku VAT, w przypadku pozostałych transakcji MPP pozostaje dobrowolny. Z mechanizmu nie może korzystać: konsument (nieprowadzący działalności gospodarczej) czy przedsiębiorca, który otrzymuje faktury bez kwoty podatku VAT (np. od podatników zwolnionych z VAT).

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz