



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(573)

74. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 16 stycznia 2007 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (druk nr 328).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 34)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Sławomir Sadowski)

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Otwieram siedemdziesiąte czwarte posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam serdecznie pana ministra Mariusza Błaszczaka, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, witam serdecznie panią Elżbietę Rafalską, panią minister i jednocześnie senator, witam serdecznie panią Angelinę Sarotę, dyrektora Departamentu Prawnego, witam panie i panów senatorów, panią legislator, wszystkich tutaj obecnych.

Proszę państwa, zaczynamy.

Porządek obrad zawiera tylko jeden punkt, drugiego punktu nie ma. Chodzi mianowicie o rozpatrzenie projektu rządowego ustawy o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Jest to zawarte w drukach sejmowych nr 1248, 1259, jest tutaj także druk senacki.

Jest opinia do ustawy o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, ale zanim ustosunkuje się do tego nasza pani legislator, prosiłbym bardzo pana ministra Mariusza Błaszczaka o przedstawienie stanowiska.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, chciałbym przedstawić państwu projekt ustawy o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, mający na celu wypełnienie pewnej luki prawnej, jaka powstała w związku z uchwaleniem ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Projekt dotyczy trzech sfer.

W obowiązującym stanie prawnym zasady wynagradzania na niektórych wchodzących w skład państwowego zasobu kadrowego stanowiskach uregulowane są w podwójny sposób. Przede wszystkim jest to w ustawie o państwowym zasobie kadrowym, gdzie mamy przewidziane zasadniczo dwa składniki wynagrodzenia, czyli wynagrodzenie podstawowe i dodatek funkcyjny, trzeci składnik, wiadomo, jest to dodatek stażowy. Mamy jednak przypadki, że wynagrodzenia te są ustalane przepisami wydanymi na podstawie ustaw tworzących dane jednostki organizacyjne, jest to bardzo wiele przypadków, dotyczą one prezesów, kierowników jednostek organizacyjnych. Sytuacja podwójnej regulacji budzi problemy natury interpretacyjnej, gdyż w obowiązującym stanie prawnym istnieją równoległe dwie regulacje zasad wynagradzania.

W związku z tym rządowa propozycja sprowadza się do tego, aby w przedkładanym państwu projekcie zmiany ustawy o państwowym zasobie kadrowym wpisany był wyraźny przepis dający przepisom odrębnym pierwszeństwo nad przepisami ustawy o państwowym zasobie kadrowym. To jest jedna zmiana.

Druga zmiana dotyczy dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Wokół tego było wiele nieporozumień, dyskusji na forum Sejmu. Chciałbym podkreślić, że zakres dodatkowych wynagrodzeń rocznych, który został nakreślony bodajże w 2003 r., nie ulega zmianie, to znaczy, szefowie centralnych organów administracji rządowej tych trzynastek nie odzyskują, ministrowie tych trzynastek nie odzyskują, prezesi agencji również. Chodzi jedynie o kierowników drobnych urzędów, drobnych jednostek administracji państwowej, którzy dotychczas te trzynaste pensje otrzymywali.

Zapewniam państwa, że ta regulacja nie powoduje dodatkowych wydatków, gdyż w budżecie na 2007 r. w tych instytucjach dodatkowe wynagrodzenia były zaplanowane. Na marginesie chciałbym państwu powiedzieć, że po raz pierwszy przy okazji wejścia w życie ustawy o państwowym zasobie kadrowym powstaje w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokładny rejestr jednostek organizacyjnych, podległych premierowi i poszczególnym ministrom, przedtem te dane były rozproszone, nie było takiego rejestru. Przez długi czas były nawet kłopoty z dokładnym określeniem, jakie to są jednostki, kto nimi kieruje. Chciałbym zapewnić państwa, że ta proponowana zmiana dotyczy bardzo niewielu instytucji, dotyczy Rządowego Centrum Legislacji oraz Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, i to na razie wszystko, na dzisiaj dotyczy to tylko prezesów i wiceprezesów tych dwóch instytucji, czyli zakres jest mały. Chodzi natomiast o pewną klarowność i o to, aby był porządek w ustawodawstwie, aby te osoby nie czuły się pokrzywdzone zmianą.

Podobnie, Sejm uchwalił, ta zmiana to był wniosek poselski, że objęcie trzynastą pensją będzie dotyczyć także wojewódzkich lekarzy weterynarii i ich zastępców. Dotychczas wojewódzcy lekarze weterynarii i ich zastępcy otrzymywali to dodatkowe wynagrodzenie roczne z uwagi na sytuację w administracji, gdzie wynagrodzenia, proszę państwa, faktycznie nie są wysokie. Państwo obserwują, jak one się kształtują, rzeczywiście w administracji rządowej czujemy niedostatek, szczególnie jeśli chodzi o pracowników wykwalifikowanych, zajmujących się kontaktami z Unią Europejską, kwestią absorpcji funduszy unijnych.

Praktyka jest taka, że absolwenci uczelni przychodzą do pracy w ministerstwach czy też w jednostkach administracyjnych po to tylko, aby zdobyć doświadczenie, a następnie odchodzą po upływie roku, dwóch, ponieważ otrzymują dużo wyższe wynagrodzenia w jednostkach poza administracją. Tak że jeszcze raz podkreślam, ta regulacja nie dotyczy tak zwanej „R”, gdzie wynagrodzenia pozostają takie, jak dotychczas, dotyczy to tylko niewielkich jednostek.

Trzecią kwestią, która jest rozwiązana w tej zmianie, jest przedłużenie okresu obowiązywania dotychczasowych przepisów do końca bieżącego roku, ponieważ zarówno w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, jak i w budżecie przyjętym już przez Sejm na 2007 r., nie ma kwoty bazowej dla państwowego zasobu kadrowego. Mieliśmy do wyboru dwa rozwiązania: albo takie, że będziemy nowelizowali ustawę o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i nowelizowali przyjęty przez sejm budżet na 2007 r., co byłoby karkołomne, albo proponujemy przedłużenie okresu obowiązywania dotychczasowych przepi-

sów do końca 2007 r. Rząd zaproponował to drugie rozwiązanie, my równolegle zgłosiliśmy propozycję zmiany w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, zmiany polegającej na dopisaniu kwoty bazowej dla państwowego zasobu kadrowego – i ten projekt jest na etapie uzgodnień międzyresortowych – a następnie kwota bazowa dla PZK zostanie wpisana w budżecie na 2008 r.

To są, proszę państwa, te trzy zmiany. Podkreślam, że zakres zmian jest wąski, a pilność zmian nowelizacji jest niewątpliwa, z uwagi na to, że do końca kwietnia tego roku, wedle obowiązujących przepisów, mamy czas przejściowy. Już od końca kwietnia powinniśmy kształtować wynagrodzenia dla stanowisk w państwowym zasobie kadrowym wedle nowych przepisów.

Jednak, tak jak powiedziałem na wstępie, nie ma kwoty bazowej w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i nie ma kwoty bazowej w ustawie budżetowej na 2007 r., w związku z tym jest to niezbędne. Czyli ta trzecia zmiana jest zasadnicza, a dwie pozostałe mają charakter jedynie porządkujący, czyli wyeliminowanie istniejącego w obowiązującym stanie prawnym równoległego regulowania zasad wynagradzania i zapewnienie dodatkowego wynagrodzenia rocznego prezesom tych urzędów, które dotychczas takie dodatkowe wynagrodzenie otrzymywały. Takie dodatkowe wynagrodzenie roczne jest, funkcjonuje w administracji, jak wszyscy wiemy, jest ono uregulowane ustawą z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługuje w ramach tej ustawy, tak że my w to nie ingerujemy. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Czy pani dyrektor chciałaby coś dodać do wypowiedzi pana ministra?

(Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Angelina Sarota: Dziękuję bardzo.)

Dziękuję bardzo.

W takim razie proszę o stanowisko panią legislator, panią Agatę Karwowską-Sokołowską.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Agata Karwowska-Sokołowska:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Pozwolę sobie tylko pokrótce powiedzieć o tym, co zajęło dużą część otrzymanej przez państwa opinii pisemnej. Mianowicie warto zwrócić uwagę na to, że ta ustawa wprowadza rozwiązanie, będące w naszym porządku prawnym rozwiązaniem wyjątkowym: wsteczne działanie przepisów, które mają obowiązywać w tym konkretnym przypadku od 27 października 2006 r., bo to jest dzień, od którego obowiązuje ustawa o państwowym zasobie kadrowym.

W uzasadnieniu do projektu rządowego jest mowa o tym, że jest to rozwiązanie jak najbardziej zgodne z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Oczywiście, jest to zgodne z obowiązującym stanem prawnym, art. 5 takie rozwiązanie jak najbardziej dopuszcza, pod określonymi w tej ustawie warunkami.

Warto natomiast przypomnieć, że fundamentalnym aktem prawnym, który powinien być brany pod uwagę w tego rodzaju sytuacjach, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Na gruncie art. 2, z którego została wywiedziona zasada pewności obywateli wobec państwa, wobec prawa i niedziałania prawa wstecz, było bardzo wiele orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wypowiedział się, mówiąc w dużym uproszczeniu, w taki sposób, że oczywiście takie rozwiązanie jest dopuszczalne, przy czym każdorazowo powinna ono podlegać ocenie.

Ustawa w gruncie rzeczy wprowadza dla pewnej grupy osób rozwiązania korzystne, dotyczące ich wynagrodzenia, tak że tutaj, wydaje się, nie powinno być żadnych przeciwwskazań do zastosowania i skorzystania z tej wyjątkowej, jeszcze raz podkreślam, formuły dotyczącej wejścia w życie norm prawnych.

Jeżeli jeszcze można, pozwolę sobie poruszyć i wyjaśnić pewną wątpliwość. Pan minister mówił o tym, że zmiana zawarta w pkt 1 ma przede wszystkim na celu wyeliminowanie pewnego dublowania się norm prawnych w tym zakresie, w jakim przepisy te dotyczą wynagrodzenia.

Ja zastanawiam się jeszcze nad relacją w art. 17 tego ust. 1, który już obowiązuje, z dodawanym ust. 6 i z ust. 2. Mogę się mylić, ale chcę się tylko upewnić: czy w ust. 6 nie należałoby napisać wyłącznie o osobach, które zajmują wysokie stanowiska państwowe, ale tylko tych, które nie są stanowiskami kierowniczymi? Bo dla mnie nie do końca jest jasna właśnie ta relacja art. 17 ust. 1, 2 i 6, ale to mówię gwoli wyjaśnienia, z ostrożności procesowej, ponieważ dotyczy to kwestii wynagradzania, finansowania, żeby mieć pewność. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję, Pani Legislator.

Czy pan minister chciałby się odnieść do wypowiedzi pani legislator?

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak:

Tak, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, otóż w art. 17 w pkt 1 jest odniesienie do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, jest to tak zwana „R”, to jest ustawa odrębna, tytułu nie mogę tutaj...

(Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Angelina Sarota: Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.)

O, właśnie. W związku z tym jeszcze raz podkreślam, że nie ingerujemy w tę ustawę, a ona nie przewiduje dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Jeżeli chodzi o działanie prawa wstecz, jak państwo wiedzą, to dodatkowe wynagrodzenie roczne jest wypłacane z reguły w marcu, prawda? Czyli z tego powodu tutaj kolizji praktycznie nie będzie. Gdyby ta zmiana nie została przyjęta, to i tak tym osobom przysługiwałoby dodatkowe wynagrodzenie roczne, ale tylko za okres do października. Tak że my tylko regulujemy za pozostałe miesiące, od października do grudnia, nie widzimy więc tutaj praktycznie problemów z wprowadzeniem tych uregulowań.

Jeszcze raz podkreślam, że art. 17 pkt 1 dotyczy ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, to jest kategoria ministrów, wiceministrów, szefów urzędów centralnych, my tej kategorii nie dotykamy. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczący Sławomir Sadowski:

Dziękuję, Panie Ministrze.
Otwieram dyskusję na temat ustawy.
Proszę bardzo, senator Kubiak.

Senator Janusz Kubiak:

Nie mamy materiału porównawczego, ale mam pytanie, chodzi mi o art. 87, o przepisy wykonawcze. Termin ich obowiązywania to był do koniec grudnia czy kwietnia?

(Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak: Do końca kwietnia.)

Do końca kwietnia, czyli jeszcze jest czas, dlatego mówię, że nie ma materiału porównawczego, nie jestem w stanie odpowiedzieć, bo teraz przedłużamy do...

Mam jeszcze jedno pytanie: wprowadzona ustawa o służbie cywilnej, jak również o państwowym zasobie kadrowym była projektem rządowym czy poselskim?

(Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak: Poselskim.)

(Głos z sali: Tu był pośpiech.)

Poselski, żeby było krócej, dlatego po prostu zostało to pominięte.

Jeszcze mam pytanie, czy była konsultacja z Radą Służby Cywilnej w sprawie tej zmiany, jaką jest projekt?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak:

Rada Służby Cywilnej nie funkcjonuje, a Rada Służby Publicznej jeszcze nie została ukonstytuowana. Odpowiadam panu senatorowi na bieżąco, na poszczególne pytania, rozumiem, że już nie muszę powtarzać, tak?

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Tak, dziękuję, Panie Ministrze.
Pani senator Elżbieta Rafalska, bardzo proszę.

Senator Elżbieta Rafalska:

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, rozumiem, że odniesienie się do tego, że zasada niedziałania prawa wstecz jest obowiązująca, w opinii Biura Legislacyjnego było obowiązkiem, które biuro musiało po prostu wypełnić. Opinia absolutnie nie jest ostra, po prostu uzasadnia zastosowanie tej zasady. Mam wręcz wrażenie, że gdybyśmy w ciągu roku – bo przyjmujemy zasadę działania w roku budżetowym, choć w odniesieniu do pracownika trudno jest przyjąć to jako zasadę – ale jednak gdyby pracownikowi w ciągu roku zmieniała się sytuacja, bo do października miał prawo do trzynastego wynagrodzenia i raptem w momencie zmiany przepisów utracił te posiadane wcześniej prawa, to... Myślę więc, że to nie budzi wielkich emocji, jest stanowisko, no, Biuro Legislacyjne musiało, powiedziałabym, miało nawet obowiązek poinformo-

wać o tym senatorów, ale nie naruszamy tu żadnej zasady sprawiedliwości społecznej, wręcz przeciwnie, są to rozwiązania korzystne dla pracowników, w związku z tym uważam, że opinia jest pozytywna. Innych uwag nie mam.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję, Pani Senator.

Do dyskusji zgłosił się pan Ryszard Ciecierski, bardzo proszę.

Senator Ryszard Ciecierski:

Tak troszkę polemicznie, Pani Minister. Ta ustawa w informacjach, w ocenie skutków podaje, że nie powoduje dodatkowych skutków finansowych. A przecież wiemy, że wynagrodzenia tych osób muszą być z czegoś pokryte, zostaną pokryte z funduszu płac jednostki, czyli kosztem funduszu płac pozostałych pracowników.

(Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak: Zostały zaplanowane na tej właśnie zasadzie.)

Aha, są zaplanowane. Rozumiem. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję.

Pani senator Elżbieta Rafalska, bardzo proszę.

Senator Elżbieta Rafalska:

Tam gdzie obowiązuje zasada wypłacania trzynastego wynagrodzenia, rok nie ma dwunastu miesięcy, tylko trzynaście, i zawsze te środki są uwzględnione. A prace nad budżetem zaczęły się wcześniej, bo na początku drugiego półrocza albo w końcówce pierwszego, wtedy były jeszcze obowiązujące przepisy o służbie cywilnej, dotyczące trzynastego wynagrodzenia, dopiero od października nastąpiła zmiana przepisów, czyli na pewno nie ma zagrożenia finansowego.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję.

Kto następny?

Senator Janusz Kubiak:

Mam pytanie uzupełniające: czy to znaczy, że te pieniądze, które były planowane w starej ustawie o służbie cywilnej, są pokryciem tego, co teraz jest w państwowym zasobie kadrowym i nowej ustawie o służbie cywilnej? Mam to rozumieć w ten sposób?

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Mariusz Błaszczak:

Panie Senatorze, budżety poszczególnych jednostek były planowane przez ich kierowników, a tak jak tutaj pani minister, pani senator Rafalska podkreślała, prace

budżetowe rozpoczynają się w sierpniu i te kwoty zostały zaplanowane w budżecie na 2007 r. w poszczególnych jednostkach. Tak że...

(Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Angelina Sarota: To jest dodatkowe wynagrodzenie roczne.)

O, właśnie, pani dyrektor też zwraca uwagę na to, o czym ja wcześniej mówiłem, że zgodnie z ustawą z 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej zostało to zaplanowane w budżetach tych jednostek. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Do dyskusji zgłosił się senator Czesław Żelichowski, bardzo proszę.

Senator Czesław Żelichowski:

Tylko taka uwaga, gdyby ta regulacja nie nastąpiła, to nastąpiłyby pozorne oszczędności, naruszające zasady sprawiedliwości społecznej. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Sławomir Sadowski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos w dyskusji? Nie ma chętnych.

Nikt nie zgłasza poprawek? Nikt nie zgłasza, dobrze.

W takim razie przystępujemy do głosowania nad ustawą o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych bez poprawek.

Proszę o głosowanie.

Kto jest za przyjęciem tej ustawy? (7)

Kto jest przeciw? (0)

Kto wstrzymał się od głosu? (1)

Jedna osoba, tak. Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Aha, jeszcze sprawozdawca, słusznie. Wobec tego nie wiem, może senator Kubiak jako prawnik podjąłby się sprawozdawania?

Wyznaczam więc senatora Janusza Kubiaka na sprawozdawcę tej ustawy.

Dziękuję bardzo za obecność.

Zamykam siedemdziesiąte czwarte posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 58)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851