



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 5 listopada 2015 r.

SPRM.2326.5.21.2015.DS

Pani Justyna Korycka
Członek Zarządu
Europejskiej Fundacji Pomocy Prawnej

Szanowna Pani,

w związku z pismem Europejskiej Fundacji Pomocy Prawnej z dnia 12 października 2015 r., reprezentującej Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Policji, stanowiącym wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska, sformułowanego na podstawie analiz przeprowadzonych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Ministerstwie Finansów.

W wyżej wspomnianym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa Fundacja wnosi o podjęcie przez Radę Ministrów niezwłocznych działań w celu „odmrożenia” waloryzacji wynagrodzeń pracowników Policji w kolejnych latach budżetowych, począwszy od budżetu na rok 2016. Zdaniem Fundacji prawo do waloryzacji jest prawem nabytym na podstawie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, które podlega ochronie zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa.

Wobec powyższego należy zauważyć, że ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011r. Nr 79, poz. 431, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, zawiera zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz limity zatrudnienia

dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zgodnie z postanowieniami art. 4 ustawy tzw. kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być różny dla poszczególnych grup pracowników. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej, oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, wypłacane na podstawie odrębnych przepisów. Wskaźniki te ustala się w ustawie budżetowej (art. 9 ust. 1 ustawy).

Zatem waloryzacja wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej nie jest corocznym obowiązkiem podwyższania wynagrodzeń, a przepisy prawa nie kształtują ekspektatywy do podwyższenia wynagrodzenia pracowników Policji.

Kształtowanie w ustawie budżetowej średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń jest elementem polityki finansowej państwa, a rozstrzygnięcia w tym zakresie są materią zarezerwowaną dla ustawodawcy. Decyzje w tym zakresie podejmowane są na podstawie wielu zmiennych w postaci wskaźników gospodarczych odzwierciedlających sytuację finansową państwa, co pociąga za sobą konieczność uwzględniania ryzyka ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych wskaźników. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń tworzy negocjacyjny mechanizm kształtowania średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, zastrzegając jednocześnie kompetencję do ostatecznego jego określenia dla władzy ustawodawczej.

Stanowisko powyższe poparte jest stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia z 17 listopada 2003 r. (sygn. K 32/02) badał kwestię corocznej waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej.

Jak zauważył Trybunał treścią zasady ochrony praw słusznie nabytych jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Odnosząc powyższą zasadę do regulacji zawartych w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej Trybunał stwierdził, że ustawa ta nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego

wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalanych corocznie, tj. okresowo, na podstawie prognoz budżetowych i corocznie ustalonego wskaźnika. Wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie - o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej - ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są - przede wszystkim - dyrektywami dla organów państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem płac sfery budżetowej.

Ponadto, w ocenie Trybunału, brak corocznej waloryzacji wynagrodzeń znajduje również usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji). Nie można zapominać, że zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, od niej zależy bowiem zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań, a waloryzacja wynagrodzeń pozostaje gwarantowaną tylko przez ustawę zwykłą.

Zatem brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników Policji powinien być postrzegany jako element szerszej polityki państwa, zmierzającej do zahamowania wzrostu poziomu zadłużenia oraz realizacji obowiązku zachowania odpowiednich granic poziomu długu publicznego.

Wobec powyższego Rada Ministrów nie dopuściła się naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń nie tworzy praw podmiotowych lub ich ekspektatyw.

Dodatkowo warto zauważyć, że zasadnicze decyzje w obszarze wydatków publicznych

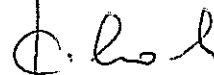
w ostatnich latach uwarunkowane były skutkami kryzysu finansowego oraz wynikały z nałożenia na nasz kraj procedury nadmiernego deficytu. Odpowiedzią Rządu na wspomniane wydarzenia było wdrożenie procesu konsolidacji fiskalnej, głównie po stronie wydatków publicznych. Działania podejmowane przez Radę Ministrów były przedstawiane w uzasadnieniu do projektu założeń do ustawy budżetowej na dany rok jak również w uzasadnieniu do projektu ustawy kierowanej do Sejmu w danym roku.

Zdjęcie procedury nadmiernego deficytu umożliwiło w trakcie opracowywania projektu budżetu państwa na rok 2016 wygospodarowanie dodatkowych środków dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem” wynagrodzeń. Oznacza to, iż pomimo przyjętego na rok 2016 średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 100 % istniała będzie możliwość szerszej regulacji wynagrodzeń. Ukształtowanie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 100% oraz jednocześnie przeznaczenie dodatkowych środków na wynagrodzenia umożliwi elastyczne kreowanie polityki kadrowej, reagowanie na fluktuację kadr oraz zróżnicowanie wynagrodzeń w zależności od wykonywanych zadań. O podziale przyznanych kwot, na poszczególne grupy pracownicze oraz zadania, zadecyduje dysponent danej części budżetowej, konstruując projekt budżetu na rok 2016.

Pragnę wyrazić nadzieję, że powyższe wyjaśnienia zostaną uznane za wystarczające.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów



Jacek Cichocki

**Minister – Członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**