

Decyzja
Prezydium KK

nr 215/12

ws. opinii o projekcie *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie ws. stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" negatywnie opiniuje *projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie ws. stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego.*

Prezydium Komisji Krajowej stwierdza, iż delegacja ustawowa zawarta w art. 14 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy i samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień. Zdaniem Prezydium KK samemu upoważnieniu zawartemu w art. 14 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury można przypisać charakter blankietowy. Dlatego Prezydium KK uważa za niezbędne przedstawienie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie ws. stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego Rządowemu Centrum Legislacji do oceny w/w zakresie.

Zgodnie z art. 14 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury – ust. 1 Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw pracy określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) stanowiska w sądach powszechnych i wojskowych oraz w powszechnych i wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury, na których zatrudniani są urzędnicy i inni pracownicy, a także kwalifikacje wymagane do zajmowania tych stanowisk,
- 2) szczegółowe zasady wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury,
- 3) tabele wynagrodzenia zasadniczego urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury,

4) wysokość dodatku przysługującego z tytułu zajmowanego stanowiska oraz pełnionej funkcji,

5) szczegółowe zasady odbywania stażu urzędniczego oraz przeprowadzania egzaminu uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowej organizacji działalności administracyjnej sądów i prokuratury, właściwego poziomu funkcjonowania sekretariatów sądów i prokuratury oraz wysokiego poziomu kultury pracy, sprawności, racjonalności, szybkości i profesjonalizmu przy wykonywaniu czynności niezbędnych do sprawnego przebiegu postępowań w sądach i prokuraturze, potrzebę zróżnicowania wynagrodzenia w zależności od stażu pracy, pełnionej funkcji oraz zajmowanego stanowiska i jego znaczenia dla funkcjonowania sądu lub prokuratury, a także potrzebę właściwego teoretycznego i praktycznego przygotowania do wykonywania obowiązków urzędnika sądu lub prokuratury, specyfikę i charakter pracy urzędnika oraz szczególne wymagania dotyczące wykonywania czynności w sądach i prokuraturze.

Ust. 2 Minister Sprawiedliwości może określić, w drodze rozporządzenia:

- 1) regulamin premiowania urzędników i innych pracowników zatrudnionych przy ściąganiu należności sądowych oraz w wydziałach ksiąg wieczystych,
- 2) regulamin przyznawania urzędnikom i innym pracownikom sądów i prokuratury nagród za szczególne osiągnięcia w pracy

uwzględniając charakter i rodzaj czynności wykonywanych przez urzędników i innych pracowników oraz zajmowane stanowisko, a także rzetelność, inicjatywę, sumienność i zaangażowanie przy wykonywaniu obowiązków i poleceń służbowych.

Analiza w/w art. 14 w zetknięciu z obowiązującymi normami i zasadami prawotwórczymi prowadzi do następujących wniosków:

- ustawowej podstawy dla jakiegokolwiek normy materialno-prawnej uregulowanej w rozporządzeniu nie może stanowić ten fragment ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, który zawiera sformułowanie, że rozporządzenie określi „szczegółowe zasady i tryb” (porusza orzeczenie - U 7/98);
- w przepisie upoważniającym, określającym zakres przedmiotowy delegacji, nie należy umieszczać pojęcia „zasady”, które ma zostać określone w rozporządzeniu, z uwagi na wieloznaczność tego pojęcia;
- użycie sformułowania: „rozporządzenie określi zasady i tryb postępowania” jest dopuszczalne, gdy ustawa ustala ich znaczenie – zauważyć należy, że ustawa w całości pomija przedmiotową kwestię co prowadzi do sytuacji, w której na gruncie rozporządzenia określono elementy zastrzeżone dla ustawy;

- niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (porusza – wyrok TK z dnia 2 września 1997 r., K 25/97, z dnia 13 listopada 1999r., K 12/99, z dnia 20 maja 2003 r., K 56/02). Bezsprene zatem upoważnienie powinno odpowiadać wymogom konkretności, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek – zaznaczenia wymaga, że ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury nie zawiera żadnych wskazówek regulacyjnych, a znalazły się one dopiero na poziomie rozporządzenia, co ponownie stoi w sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji;
- niedopuszczalne jest aby od decyzji organów władzy wykonawczej, uzależniać kształtowanie zasadniczych elementów sytuacji prawnej obywatela. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organów administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (porusza – wyrok TK z dnia 6 listopada 2007 r., U 8/05) – zauważyć należy, że ukształtowanie na poziomie rozporządzenia takich elementów jak stanowiska (na których zatrudnia się urzędników i innych pracowników), wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz pochodne tego elementu oraz zasady premiowania prowadzi do dalszego naruszenia praw i wolności obywateli w ramach stosunku publicznoprawnego;
- ustawa powinna regulować „wszystkie sprawy istotne, a akt wykonawczy unormuje co najwyżej sprawy szczegółowe w dziedzinach uregulowanych w danej ustawie. Przekazanie spraw do unormowania w drodze rozporządzenia jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy prawodawca unormował w ustawie sprawy istotne dla normowanej dziedziny życia” (porusza – wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 r., K 36/06) projekt rozporządzenia zakłada uregulowanie najistotniejszych elementów właśnie na gruncie aktu wykonawczego, co ponownie stanowi o jego sprzeczności z Konstytucją;

- normy zawarte w rozporządzeniu nie mogą wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami oraz powtarzać, modyfikować, przekształcać czy syntetyzować norm zawartych w ustawach – zaznaczenia wymaga, że regulacje rozporządzenia wkraczają w elementy związane z kształtowaniem minimalnych progów wynagrodzenia za pracę określając je na poziomie niższym niż obowiązująca płaca minimalna.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, że projekt rozporządzenia zawiera istotne wady prawotwórcze oraz wady legislacyjne.

Niezależnie od powyższego Prezydium KK wnosi następujące uwagi szczegółowe:

1. W załączniku nr 3, w wysokości wynagrodzenia wykazano zbyt rozległe widełki wynagrodzenia zasadniczego tj. od 1.500 zł do 5.200 zł. Bez uszczegółowienia tego elementu istniejący zapis spowoduje powstanie dyskryminacji płacowej w zakresie poszczególnych stanowisk. Tym samym, celowym zdaje się wprowadzenie kategorii zaszeregowania na wzór tabeli wynagrodzeń dla pracowników sądów administracyjnych i wprowadzenie osobnych kategorii dla poszczególnych stanowisk. Zaznaczenia również wymaga, że płaca minimalna wskazana w załączniku nr 3, w grupie stanowisk pomocniczych i innych, wynosi 1126 zł (tj. poniżej płacy minimalnej). Jednocześnie projekt w swoich rozwiązaniach nie przewiduje sytuacji wzrostu płacy minimalnej w 2013 roku (tj. do kwoty 1600 zł) - co spowoduje nieważność zapisów zawartych w rozporządzeniu;
2. Projekt rozporządzenia nadal przewiduje obowiązek posiadania wyższego wykształcenia w przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach sekretarza sądowego i starszego sekretarza sądowego, gdy zasadne wydaje się dokonanie deregulacji w przedmiotowym zakresie i całkowite zniesienie tego wymogu dla osób już zatrudnionych w sądach. Osoby takie posiadają wieloletnie doświadczenie i wykazały się odpowiednimi kwalifikacjami, zatem zbędne wydaje się utrzymanie tego obowiązku. Zadbać także należy, aby zniesienie obowiązku uzupełnienia wykształcenia nie skutkowało utratą zajmowanego stanowiska i wynagrodzenia, jak również nie blokowało pracownikowi drogi awansu. Dodatkowo dostrzegalne jest, iż wprowadzenie tego zapisu powoduje naruszenie praw nabytych osób pozostających w zatrudnieniu;
3. Projekt określa stanowiska i wymagane kwalifikacje dla ich objęcia, nie określa jednak jasnej i przejrzystej ścieżki awansu zawodowego dla urzędników

sądowych. Zasadnym wydaje się dookreślenie kryteriów awansu - czy nastąpi on z urzędu po przepracowaniu wymaganego okresu, czy na wniosek urzędnika. Ponadto poważne obawy budzi uregulowanie kwestii awansowej na poziomie aktu wykonawczego, a nie na poziomie ustawy;

4. Projektowany § 5 ust. 1 nowego rozporządzenia zakłada możliwość przyznawania dodatków specjalnych z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań bez wskazania jakie kategorie czynności należy zaliczyć do zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności. Takie ukształtowanie zapisu skutkuje całkowitą swobodą w przyznawaniu tego rodzaju dodatków przez dyrektorów bez ustalonych centralnie (tj. na poziomie Ministra Sprawiedliwości) zasad;
5. Projektowany § 7 ust. 2 nowego rozporządzenia zakłada stworzenie funduszu premiowego, przy czym nie określa jednocześnie jego minimalnej wysokości. Rodzi to ryzyko obejścia prawa przez dyrektorów, wskutek czego fundusze takie mogą nie zostać utworzone. Ponadto sam zapis skonstruowany został w sposób przesuwający uprawnienie do tworzenia funduszu premiowego przez dyrektora, co stanowi powstanie kolejnej delegacji z poziomu rozporządzenia na grunt decyzji administracyjnej wydawanej przez dyrektora. Tego rodzaju rozwiązanie budzi uzasadnione obawy zgodności z prawem, jak też stanowi naruszenie uprawnienia delegacyjnego poprzez przekazanie tego uprawnienia na podmioty niższej rangi (dyrektora);
6. Projektowany załącznik nr 4 w dalszym ciągu zawiera bezpośrednie powiązanie dodatków funkcyjnych z określoną w załączniku nr 3 kwotą 1126 zł. Zauważyć należy, iż w toku rozmów prowadzonych przez reprezentację NSZZ „Solidarność” z władzami Ministerstwa Sprawiedliwości (w okresie od października 2011 roku do sierpnia 2012 roku) ustalono, że Ministerstwo odstąpi od tego powiązania i wprowadzi kwotowy system dodatku wskazanego w załączniku nr 4. Jednocześnie utrzymanie proponowanego w rozporządzeniu powiązania prowadzi bezpośrednio do wytworzenia skutków budżetowych przy dowolnej modyfikacji kwoty 1126 zł. Tym samym konieczna jest zmiana projektu w tym przedmiocie. Jednocześnie odstąpienie od mnożnikowego systemu dodatków wskazanych w załączniku nr 4 umożliwi zmianę podstawy wynagrodzenia z załącznika nr 3 i pozwoli na jego urealnienie do kwoty wynikającej z obowiązującej płacy minimalnej.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” domaga się zaprzestania prac nad projektem rozporządzenia, zmodyfikowanie oraz uzupełnienie i uszczegółowienie zapisów Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury poprzez uregulowanie kwestii związanej z systemem wynagradzania i systemem stanowisk na poziomie ustawy.

Kielce, 21 listopada 2012 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”
Ewa Zydorek
Ewa Zydorek