

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

## **W SPRAWIE WYNAGRADZANIA OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW PUBLICZNYCH**

Od kilku już lat opinia społeczna bulwersowana jest przekazywanymi przez media informacjami o dochodach osób zarządzających Spółkami Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego) oraz innymi podmiotami, w których zaangażowany jest publiczny kapitał finansowy lub inne środki publiczne. Chodzi nie tylko o wynagrodzenia wynikające ze stosunków pracy lub zatrudnienia cywilno-prawnego, ale również o różne inne tytuły wypłat związane ze stosunkiem zatrudnienia uzyskiwane w czasie jego trwania jak i po ustaniu. Identyczna sytuacja ma miejsce w przypadkach zatrudniania kierowniczej kadry zarządzającej w oparciu o tzw. kontrakty menedżerskie stanowiące w istocie podstawę zatrudnienia opartą na połączeniu w różnych proporcjach elementów właściwych prawu pracy i obligacyjnemu prawu cywilnemu. Wysokość wynagrodzeń i skala świadczeń z nimi związanych jest nader często ustalana bez związku z poziomem dochodów, czy nawet bez względu na wygospodarowanie dochodu (zysku) przez zarządzane podmioty. Tego rodzaju praktyki stosowane są zarówno przy zawieraniu umów w związku z powierzeniem funkcji kierowniczej jak również ich umowne powiększanie następuje w związku z realnym, a co najmniej prawdopodobnym zagrożeniem odwołania z funkcji (wypowiedzenia umowy). Zjawiska te mają miejsce zazwyczaj, chociaż nie wyłącznie w powiązaniu z powyborczymi zmianami na tzw. scenie politycznej. Odchodząca ekipa zwykle dąży do maksymalnego ustabilizowania zatrudnienia, rekomendowanych wcześniej przez siebie osób, lub chociażby przyznawania im dodatkowych tytułów lub w inny sposób korzystniejszej sytuacji wynagrodzeniowej, w obliczu zwykle nieuchronnie zbliżającej się utraty zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji. Na ich miejsce nowa ekipa przyjmuje kolejne grono „wybitnych i doświadczonych fachowców”, zapewniając im warunki wynagrodzeniowe co najmniej takie same jak poprzednikom, a zazwyczaj korzystniejsze.

Występowanie wspomnianych, być może w nieco przerysowanym obrazie zjawisk nie jest oryginalnym wytworem ukształtowanym dopiero w III Rzeczypospolitej. W okresie XX-lecia międzywojennego identyczne, czy chociażby podobne problemy nurtowały ówczesną opinię społeczną i stały się przyczyną koniecznej interwencji ustawodawczej. Znalazła ona wyraz w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o ograniczeniu nadmiernych wynagrodzeń w przedsiębior-

stwach<sup>1</sup>. Przepisy powołanego aktu normatywnego miały szeroko zakresłony krąg podmiotów, w których przewidziano ich stosowanie, obejmując m.in.: spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych posiadające osobowość prawną, przedsiębiorstwa państwowe i ich zrzeszenia, zakłady państwowe i samorządu terytorialnego, a nadto instytucje ubezpieczeń społecznych. Stosownie do art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP, wynagrodzenia *sensu largo*: członków zarządów, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych oraz innych pracowników umysłowych winny być ustalane przy uwzględnieniu takich kryteriów jak zdolność płatnicza i podatkowa, skala zadłużenia, ilość zatrudnionych pracowników. Warto zauważyć, że wynikające z przepisów rozporządzenia rygory ograniczające (reduktory) dotyczyły wynikających z umów, uchwał właściwych organów – wynagrodzeń ustalonych zarówno przed wejściem w życie jak i po wejściu w życie tych przepisów. Rozporządzenie przewidywało dość szczególny tryb orzekania o ograniczeniu wynagrodzenia, przyznając prawo decyzji w tej sprawie organowi zarządzającemu danym podmiotem prawnym działającemu z inicjatywy własnej lub na wniosek członków organu, a nadto organu nadzorczego oraz właściwej Izby Skarbowej i Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Zainteresowanemu, któremu ograniczono wynagrodzenie przysługiwało powództwo o ustalenie wysokości tego świadczenia, kierowane do właściwego sądu okręgowego. Ten sąd był również właściwy do rozpatrzenia powództwa o ustalenie wysokości wynagrodzenia, kierowanego przez wspomnianych wnioskodawców, o ile organ zarządzający odmówił ograniczenia wynagrodzenia lub w ich przekonaniu decyzja organu zarządzającego w istocie zmierzała do obejścia restrykcji przewidzianych w rozporządzeniu. Szczegółowe zasady oraz tryb postępowania sądowego w tych sprawach określało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 sierpnia 1932 r. o trybie postępowania w sprawach wynikłych ze stosowania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o ograniczeniu nadmiernych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach<sup>2</sup>.

Inicjatywa przygotowania przepisów ograniczających określone wynagrodzenia i następnie ich wejście w życie spotkały się z wyraźną aprobatą społeczną. Stwierdzano m.in., że „w słusznej zatem obronie interesu społecznego i zagrożonego bezpieczeństwa gospodarstwa narodowego, sięgnął Rząd w wyjątkowych sytuacjach do wyjątkowej ustawy i celem położenia tamy dalszemu panoszeniu się zła wydano stosowne przepisy zaradcze”<sup>3</sup>. Z drugiej jednak strony wskazywano też, że konstrukcja rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu w niedostatecznym jeszcze stopniu sprzyjała efektywnemu ich wykorzystaniu w praktyce, a co więcej niekiedy stwarzała wrażenie pewnej naiwności ustawodawcy. W szczególności chodziło tu o inicjatywę członka organu zarządzającego zmierzającą do ograniczenia

<sup>1</sup> Dz. U. z 1932 r., Nr 52, poz. 496 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1932 r., Nr 70, poz. 640.

<sup>3</sup> Por. L. Szarowski, *Wątpliwości na tle rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o ograniczeniu nadmiernych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach*, „Głos Prawa” 1932, nr 2, s. 93 i in.

wynagrodzenia innym jego członkom, czy też członkom innych organów danego podmiotu prawnego.

Nie wnikając w sposób pogłębiony w treść przedwojennych przepisów ograniczających wynagrodzenia tzw. kadry menedżerskiej, może nietrudno jednak dostrzec, że motywy społeczne i gospodarcze tkwiące u podstaw ich wprowadzenia są niemal identyczne z uzasadniającymi obecnie uchwalenie ustawowych rozwiązań o zbliżonym charakterze i to właśnie z uwagi na zbieżne realia. Te ostatnie tkwiły bowiem u podstaw inicjatywy zrealizowanej uchwaleniem ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>4</sup>.

Krąg podmiotów prawnych, w których mają zastosowanie przepisy powyższej ustawy został oznaczony w sposób taksatywny w jej art. 1 i obejmuje jednostki organizacyjne o różnym statusie prawnym i realizujących bardzo różne cele statutowe. Niewątpliwym jednak rysem charakterystycznym tych podmiotów jest to, że w realizacji celów statutowych w całości lub w części określonej w ustawie opierają swoją działalność na środkach publicznych np. w postaci dotacji czy subwencji. W istotnym stopniu wydaje się to zdeterminowane okolicznością, iż przepisy ustawy z 3 III 2000 r., w przeciwieństwie do swego pierwowzoru przedwojennego, nie opierają się na kryteriach ekonomicznych i finansowych uzasadniających ustawodawczą ingerencję wynagrodzeniową. Warto w tym miejscu przypomnieć, że przesłankami ograniczania wynagrodzeń w rozwiązaniach przedwojennych była potrzeba dostosowania ich wysokości do faktycznych zdolności płatniczych i podatkowych, stanu zadłużenia i przeciętnych wynagrodzeń pracowników danego podmiotu prawnego<sup>5</sup>. Niepomrotnie też szerszy podmiotowo był zakres zatrudnionych, których wynagrodzenia objęte były restrykcjami ograniczającymi. Obok członków zarządów, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych objęto nimi również innych tzw. pracowników umysłowych. Wyodrębnienie tej ostatniej grupy zatrudnionych było z pewnością konsekwencją wyraźnego ówczasie podziału pracowników na umysłowych i robotników, opartego na przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych<sup>6</sup> i z tej samej daty rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracę robotników<sup>7</sup>.

W świetle obowiązującej ustawy, przewidziane w niej rygory wynagrodzeniowe mają zastosowanie do osób pełniących funkcje i zajmujących stanowiska określone w art. 2 ustawy. Jest przy tym kwestią, z punktu widzenia rygorów ustawy obojętną, czy podstawą ich zatrudnienia jest umowny stosunek pracy, czy też zatrudnienie oparte zostało na podstawach prawa cywilnego. Na tle literalnego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy pewne wątpliwości może budzić stosowanie ustawy, gdy zatrudnienie opar-

<sup>4</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 26, poz. 306 ze zm.

<sup>5</sup> Por. art. 1 *in fine* rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 35, poz. 323 ze zm.).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz. U. Nr 35, poz. 324 ze zm.).

te zostało na umowie nienazwanej zawierającej zwykle elementy zarówno właściwe dla prawa pracy jak i dla obligacyjnego prawa cywilnego. Chodzi tu w szczególności o umowy zatrudnieniowe określane w praktyce mianem umów menedżerskich. Ewentualne wyłączenie tych ostatnich spod działania przepisów ustawy byłoby jednak w zupełności nieuzasadnione. Praktycznie stanowiłoby wręcz inspirację do zawierania umów, w których pod zmienioną dla pozoru nazwą i przy dokonaniu drobnych treściowo korekt dochodziłoby do nader łatwego obchodzenia rygorów ustawy. Prowadziłoby to również do powstawania niepożądanych sytuacji, gdy w identycznych podmiotach prawnych na identycznych stanowiskach osoby zatrudniane byłyby raz objęte ograniczeniami nagrodzeniowymi, a w innych z tych rygorów zwolnione. Podobnie należy rozstrzygnąć wątpliwość, czy przepisy ustawy mają zastosowanie do osób zatrudnionych w podmiotach wskazanych w art. 1 i na stanowiskach określonych w art. 2, ale podstawę zatrudnienia stanowi akt powołania. Na rzecz objęcia również tych osób działaniem ustawy „kominowej” przemawia przepis art. 69 k.p. nakazujący stosowanie do stosunków pracy z powołania przepisów dotyczących umowy na czas nieokreślony, z pewnymi ograniczeniami, które jednak dla omawianej materii nie mają istotniejszego znaczenia. Powyższe wyjaśnienia nie wykluczają oczywiście możliwości ujawniania się w praktyce szeregu wątpliwości na tle ustalania podmiotowego zakresu zastosowania ustawy w jednostkach wymienionych w art. 1. Przepis art. 2 ustawy (np. pkt. 1, 2, 3, 7) posługuje się niejednokrotnie zwrotem „w szczególności”, co wprawdzie wyklucza traktowanie wymienionych w nim stanowisk jako zamkniętego katalogu, ale może stwarzać różnego rodzaju wątpliwości co do kwalifikacji innych stanowisk pracy (powierzonych funkcji).

Ograniczenia w zakresie wynagradzania mają też odpowiednie zastosowanie do osób prawnych, osób fizycznych i spółek prawa cywilnego prowadzących działalność na podstawie wpisu ewidencyjnego, gdy te podmioty na podstawie umowy zobowiązały się do świadczenia usług w zakresie zarządzania na rzecz przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych podmiotów wskazanych w art. 1 ustawy. Tego rodzaju, w istocie zleceniobiorców (art. 750 k.c.) ustawa określa mianem podmiotów zarządzających. O ile zatem podmiotem zarządzającym jest osoba fizyczna prowadząca na mocy wpisu ewidencyjnego własną działalność gospodarczą, to jej wynagrodzenie ze strony zleceniodawcy, za usługi w zakresie zarządzania, podlega ograniczającym rygorom omawianej ustawy. W przypadku, gdy w roli podmiotu zarządzającego występuje prowadząca działalność gospodarczą spółka cywilna lub osoba prawna, to faktyczne świadczenie usług w zakresie zarządzania realizuje wskazana (wyznaczona) przez nią osoba fizyczna. Przepis art. 3 ust. 2 ustawy określa warunki, których spełnienie przez podmiot zarządzający powoduje, że w odniesieniu do wykonawcy usług w zakresie zarządzania nie mają zastosowania ograniczenia wynagrodzeniowe przewidziane w ustawie. Na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania, podmiot zarządzający może ustanowić bądź stosowne zabezpieczenie osobowe (np. zabezpieczenie wekslowe, poręczenie), bądź zabezpieczenie rzeczowe (np.

zastaw, hipoteka czy przewłaszczenie na zabezpieczenie). Druga możliwość zabezpieczenia przewidziana w art. 3 ust. 2 ustawy polega na zawarciu przez podmiot zarządzający na koszt własny stosownej umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, która może powstać w związku z wykonywaniem usług w zakresie zarządzania. Stosunkowo krótki okres obowiązywania ustawy z 3 III 2000 r. nie daje jeszcze podstaw dla nawet wstępnej oceny praktyki korzystania i przydatności stosowania rozwiązań przewidzianych w art. 3 ust. 2 ustawy. Chodzi m.in. o to, czy koszty zabezpieczenia osobowego lub rzeczowego, a przede wszystkim koszt ubezpieczenia będzie mógł być zrekompensowany możliwością ustalenia wynagrodzenia za usługi w zakresie zarządzania w istotny sposób wykraczający ponad limity ustalone w przepisach ustawy.

W literaturze zwraca się uwagę na szereg innych niejasności, a nawet niekonsekwencji w zakresie oznaczania podmiotowego zakresu działania jej przepisów. Trafnie m.in. dostrzeżono pominięcie spółek jawnych i komandytowych, na co wskazuje posłużenie się pojęciami „kapitał zakładowy”, czy „liczba akcji” właściwymi odpowiednio dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych. Nie do końca natomiast wydaje się zasadne upatrywanie braku konsekwencji ustawodawcy przy określaniu kręgu osób zarządzających objętymi ustawą podmiotami, np. gdy zajmując stanowiska pracy tzw. ścisłego kierownictwa (dyrektor finansowy, dyrektor personalny) nie pełnią funkcji w zarządzie, czy innym organie zarządzającym<sup>8</sup>. Jak już wcześniej wspomniano ustawa w art. 2 przy oznaczaniu stanowisk i funkcji, do których ma zastosowanie posługuje się zwykle zwrotem „w szczególności”. Ten zwrot rzeczywiście z jednej strony może być źródłem pewnych wątpliwości interpretacyjnych przy określaniu stanowisk i funkcji wprost i bezpośrednio w ustawie nie wymienionych. Zarazem zdaje się dość wyraźnie wskazywać, że intencją ustawodawcy jest objęcie restrykcjami wynagrodzeniowymi również osoby zajmujące w podmiotach z art. 1 – naczelną stanowiska kierownicze, mimo, że nie korzystają z mandatu w kolegialnym organie zarządzającym danym podmiotem prawnym.

Podstawową zasadę wyznaczającą istotę i zakres przedmiotowych ograniczeń wynagrodzeniowych ustala art. 5 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że osobom, których ustawa dotyczy przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. Od tej zasady przewidziano jednak w ściśle określonym wymiarze pewne wyjątki. Mianowicie osobom, które wymienia art. 2 pkt. 1 - 4 ustawy mogą być poza wynagrodzeniem miesięcznym przyznane świadczenia dodatkowe oraz nagroda roczna. Natomiast osobom określonym w art. 2 pkt. 8 - 10 ustawy może być poza wynagrodzeniem miesięcznym przyznana wyłącznie nagroda roczna. Niejako dopełnieniem wspomnianych ograniczeń w zakresie wynagradzania osób wskazanych w art. 2 ustawy są wyłączenia przewidziane w jej art. 7. Stosowanie do ostatnio powołanego przepisu, osoby

<sup>8</sup> Por. K. Rączka, M. Gersdorf, J. Modrzejewski, *Kontrowersje wokół ustalania wynagrodzenia dla osób pełniących funkcje publiczne*, w: pr. zbiorowej pod red. W. Sanetry, *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 86 i in.

te nie mogą korzystać z takich świadczeń związanych z zatrudnieniem jak: prowizja od zysku, nagroda z zakładowego funduszu nagród oraz udział w zysku lub w nadwyżce bilansowej. Prawo do powyższych świadczeń oraz zwykle warunki do jego nabycia określają odrębne przepisy lub treść umów stanowiących podstawę zatrudniania osób wskazanych w art. 2 ustawy. Jednoznaczne brzmienie treści art. 7 ustawy może jednak w praktyce budzić wątpliwości w związku z treścią niektórych innych przepisów ustawowych, które nie zostały wprost uchylone lub zmienione przez ustawę kominową. Tego rodzaju wątpliwość powstaje na tle art. 7 tej ustawy w związku z art. 43 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>9</sup>. Stosownie do ostatnio powołanego przepisu dyrektorom przedsiębiorstw państwowych, ich zastępcom, głównym księgowym oraz osobom zatrudnionym na równorzędnych stanowiskach przysługuje prawo do prowizji od zysku przedsiębiorstwa. Zasady ustalania wysokości prowizji oraz jej przyznawania uprawnionym określają wykonawcze przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów. Jednocześnie też art. 43 ust. 4 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych ustala, że prowizja od zysku przedsiębiorstwa nie stanowi składnika wynagrodzenia. Tymczasem ostrze ustawy z dnia 3 III 2000 r. skierowane jest do wynagrodzeń osób wskazanych w jej art. 2 i to zarówno wynagrodzeń w ramach stosunku pracy jak i wynagrodzeń ze stosunku cywilno-prawnego, czy też wynagrodzeń z umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania o mieszanym charakterze. Zarazem przepisy omawianej ustawy ani nie uchylają ani też nie zmieniają dotychczasowego art. 43 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Z uwagi na wyraźne brzmienie zastrzeżenia zawartego w art. 43 ust. 4 ustawy o p.p. niezbyt przekonujące wydaje się przyjęcie zasady *lex posterior derogat priori*. Jest tak tym bardziej, że art. 17 ustawy z 3 III 2000 r. zmienia ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, ale zakres tych zmian jest ograniczony wyłącznie do korekty dotychczasowego brzmienia art. 45a ust. 3 pkt 2 tej ostatniej. Sens powyższej zmiany polega na wyeliminowaniu z treści umowy z zarządcą przedsiębiorstwa i jego prawa do udziału w zysku przedsiębiorstwa.

Ograniczenia wynagrodzeń miesięcznych osób wskazanych w art. 2 ustawy polegają na ustawowym oznaczeniu maksymalnej ich wysokości, która nie może przekraczać szczegółowo określonej w art. 8 wielokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedzającego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. W ustawie przyjęto, że w zależności od rodzaju podmiotu prawnego zatrudniającego osoby, których wynagrodzenie poddane zostało reglamentacji – jest to od trzy- do sześciokrotności wspomnianego, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W oparciu o przepisy ustawy, czy nawet dostępnych motywów jej uchwalenia, trudno wskazać na przesłanki, które kierowały ustawodawcą tak znacznie różnicującym maksymalną wysokość miesięcznych wynagrodzeń dla poszczególnych grup osób wskazanych w art. 2. Skala ograniczeń w zakresie wynagrodzeń miesięcz-

<sup>9</sup> Dz. U. tekst jednolity z 1991 r., Nr 18, poz. 90 ze zm.

nych może zostać złagodzona w odniesieniu do osób zatrudnionych w podmiotach prawnych z art. 1 ustawy, o ile określone z nich zostaną objęte wykazem przewidzianym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Objęcie określonego podmiotu powyższym wykazem uzasadnia stosowanie wynagrodzeń miesięcznych dla osób wskazanych w art. 2 – o 50% wyższych niż górna granica przewidziana w ustawie. Art. 9 ustawy przewidujący wydanie wspomnianego rozporządzenia wykonawczego wskazuje, że chodzi o „podmioty o szczególnym znaczeniu dla Państwa”. Zbyt wcześnie jeszcze na wnikliwszą ocenę takiego „uznaniowego” rozwiązania, ale wydaje się, że będzie ono stwarzało niepotrzebną szczelinę w i tak nie do końca konsekwentnym systemie, a co więcej może skłaniać do intensyfikacji zabiegów o zlokalizowanie na wykazie podmiotów „o szczególnym znaczeniu”.

Jak już wcześniej wspomniano ustawa przewiduje dopuszczalność stosowania wobec niektórych osób wskazanych w art. 2, poza wynagrodzeniem miesięcznym, również dodatkowych świadczeń oraz nagród rocznych. Przyznanie nagrody rocznej jest najogólniej uzależnione od wyników finansowych oraz realizacji innych zadań statutowych przez podmiot prawny, w którym stanowisko pracy zajmuje lub pełni funkcję osoba uprawniona. Przepis art. 10 ustawy dość szczegółowo określa właściwość organów upoważnionych do przyznania nagrody rocznej oraz organów właściwych do występowania z wnioskami w tej sprawie, ustalając wymagania co do treści wniosku. Ponieważ charakter celów i zadań statutowych podmiotów, o których mowa w art. 1 ustawy są bardzo zróżnicowane i właściwi ministrowie oraz zarządy jednostek samorządu terytorialnego zostały upoważnione do określenia w odrębnych aktach normatywnych szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród rocznych. Dla wspomnianych organów stwarza to możliwość ustalania kryteriów stosowania nagród dostosowanych i opartych na parametrach i wskaźnikach optymalnie charakteryzujących efektywność funkcjonowania przedsiębiorstwa, spółki lub innego podmiotu wymienionego w art. 1 ustawy. W każdym jednak przypadku dla organu ustalającego szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagród wiążące jest ustalenie z art. 10 ust. 7 dotyczące maksymalnych wysokości stosowanych nagród rocznych. Stosownie bowiem do powołanego przepisu nagroda roczna nie może przekroczyć trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego osoby uprawnionej w roku poprzedzającym przyznanie nagrody.

Przedmiotem ustawowej reglamentacji są również tzw. świadczenia dodatkowe, które z jednej strony mogą być przyznawane tylko niektórym grupom osób spośród wymienionych w art. 2, a z drugiej strony również dla tych grup, w wysokości nie przekraczającej w ciągu roku dwunastokrotności wynagrodzenia miesięcznego. Przepis art. 11 ustawy tylko przykładowo wskazuje, że charakter dodatkowy posiadają świadczenia z tytułu zatrudnienia, a w tym m.in. bytowe, socjalne, komunikacyjne, czy ubezpieczenia majątkowe i osobowe, szczegółowy wykaz dopuszczalnych świadczeń dodatkowych ma określić wykonawcze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ustalające jednocześnie tryb przyznawania tych świadczeń.

Jedną z cech charakterystycznych umów o pracę, umów cywilno-prawnych oraz tzw. umów menedżerskich, których przedmiotem jest świadcze-



nie usług w zakresie zarządzania – jest zastrzeżenie w ich treści stosownych odpraw pieniężnych w przypadku ich rozwiązania z inicjatywy podmiotu zatrudniającego. Niekiedy ujawniana w mediach wysokość tego rodzaju odpraw budzi zdumienie, a nawet oburzenie społeczne. Ryzyko utraty funkcji lub stanowiska pracy związanego z zarządzaniem jest zazwyczaj większe niż w przypadkach umów zobowiązujących do świadczenia pracy „typowej”. Wypowiedzenie umowy o pracę przez pracodawcę, czy szerzej przez podmiot zatrudniający (umowy o zatrudnienie niepracownicze), mimo możliwości poddania takiego oświadczenia woli kontroli sądowej, w praktyce zazwyczaj prowadzi do rozwiązania umowy. Pracownik (zleceniobiorca, menedżer) nawet głęboko przekonany o bezzasadności wypowiedzenia, ale w poczuciu braku akceptacji swojej osoby przez podmiot zatrudniający, często rezygnuje z możliwości ewentualnego reaktywowania dotychczasowego stosunku zatrudnienia. W przypadku, gdy podstawą zatrudnienia był akt powołania, wypowiedzenie stosunku pracy jest automatyczną konsekwencją odwołania z zajmowanego stanowiska pracy bez możliwości dochodzenia roszczenia o przywrócenie do pracy (uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne). Już chociażby przedstawione powyżej okoliczności zdają się przemawiać za zasadnością umownego zastrzeżenia odpraw pieniężnych w razie rozwiązania umowy z inicjatywy podmiotu zatrudniającego. Wspomniane wcześniej zastrzeżenia nie dotyczą zatem samej instytucji odpraw pieniężnych, ale podstaw ich naliczania, a w konsekwencji wysokości odpraw. Takie też, jak można sądzić intencje towarzyszyły ustaleniu rozwiązań przyjętych w art. 12 ustawy. Zgodnie z powyższym przepisem odprawa pieniężna może być przyznana, gdy rozwiązanie umowy nastąpiło w rezultacie jej wypowiedzenia przez podmiot zatrudniający lub było skutkiem odwołania z zajmowanego stanowiska pracy. Przyznanie nagrody jest natomiast wykluczone; jeżeli rozwiązanie umowy (odwołanie) spowodowane było „naruszeniem podstawowych obowiązków ze stosunku zatrudnienia”.

Wspomniana powyżej ustawowa przyczyna uzasadniająca pozbawienie prawa do odprawy pieniężnej nie powinna budzić istotniejszych wątpliwości interpretacyjnych, gdy rozwiązaniu uległ stosunek pracy powstały z umowy o pracę lub z aktu powołania. W obu bowiem tych przypadkach pozbawienie prawa do odprawy pieniężnej może mieć miejsce tylko wówczas, gdy rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z powodu jednej z przyczyn określonych w art. 52 § 1 k.p. Wprawdzie art. 12 omawianej ustawy posługuje się zwrotem „naruszenie podstawowych obowiązków”, gdy art. 52 § 1 pkt 1 k.p. wymaga, aby naruszenie podstawowych obowiązków było „ciężkie”, to z tej różnicy terminologicznej nie sądzę, aby można wyciągać nazbyt daleko idące wnioski. Ewentualne przyjęcie odmiennego zapatrywania mogłoby w praktyce prowadzić do nazbyt częstego pozbawiania prawa do odprawy pieniężnej w razie wypowiedzenia przez pracodawcę stosunku pracy. Kwestia zachowania prawa do odprawy pieniężnej nieco się komplikuje w razie rozwiązania przez podmiot zatrudniający cywilnoprawnej umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania. W takim przypadku najbardziej zasadne wydaje się, aby w treści samej umowy dokonać kwalifikacji obowiązków powierzonych zatrudnionemu, w szczególności przez



dookreślenie, które z nich mają charakter podstawowy z punktu widzenia celów i oczekiwań podmiotu zatrudniającego.

Stosowanie do przytoczonego już art. 12 ustawy maksymalna wysokość odprawy, bez względu na podstawę zatrudnienia nie może przekraczać trzykrotności wynagrodzenia miesięcznego przysługującego uprawnionemu przed rozwiązaniem umowy. Na tym tle niezbędne wydaje się ustosunkowanie do wątpliwości, jaka może powstać w efekcie konfrontacji art. 12 omawianej ustawy z art. 39 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Ten ostatni przepis przyznaje odwołanemu dyrektorowi przedsiębiorstwa prawo do odprawy pieniężnej w wysokości sześciomiesięcznego dotychczasowego wynagrodzenia, jednocześnie taksatywnie wskazując przyczyny uzasadniające pozbawienie prawa do odprawy. Możliwe jak się wydaje są dwa rozwiązania. Ponieważ ustawa z dnia 3 III 2000 r. nie zawiera przepisu derogującego, czy zmieniającego art. 39 ustawy o p.p., to przy zastosowaniu reguły *lex posterior*, można przyjąć, że po wejściu w życie omawianej ustawy również do odpraw odwołanych dyrektorów przedsiębiorstw stosuje się ograniczenia wynikające z jej art. 12. Ponieważ jednak art. 39 ustawy o p.p. przewiduje znacznie szerszy krąg przyczyn uzasadniających odmowę przyznania odprawy (np. odwołanie na wniosek dyrektora, podział czy likwidacja przedsiębiorstwa), a więc wykraczający poza „naruszenie podstawowych obowiązków ze stosunku zatrudnienia”, to zastosowanie zasady *lex posterior* nie wydaje się możliwe. Skłaniać się zatem można do uznania, że w przypadku dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, odprawa przysługująca w razie ich odwołania (równoznacznego z wypowiedzeniem stosunku pracy) w dalszym ciągu winna być oparta na art. 39 ustawy o p.p.

W ustawie „kominowej” przyjęto zasadniczo odmienny mechanizm ograniczania wynagrodzeń przewyższających górne granice w niej ustalone w porównaniu do rozwiązań przyjętych w przedwojennej ustawie ograniczającej nadmierne wynagrodzenia. Przepis art. 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 VI 1932 r. jednoznacznie ustala górną granicę kwoty wynagrodzenia miesięcznego lub rocznego wraz z wszelkimi dodatkami w odniesieniu do osób wskazanych w art. 1, której przekroczenie uzasadniało uruchomienie mechanizmu zmieniającego (ograniczającego). Ograniczenia takiego dokonywał właściwy organ podmiotu prawnego, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek. W razie podjęcia decyzji ograniczającej wynagrodzenie, osoba której ono dotyczyło mogła wystąpić z powództwem sądowym o ustalenie wysokości wynagrodzenia. Z powództwem takim mógł również wystąpić wnioskodawca ograniczenia wynagrodzenia, o ile w terminie wskazanym ustawą, decyzji stosownej nie podjął organ zarządzający podmiotu prawnego. W dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym ostateczne rozstrzygnięcie należało do Sądu Najwyższego. Niewątpliwym walorem przedstawionego rozwiązania było poddanie decyzji ograniczających wynagrodzenia kontroli sądowej. Zarazem jednak czas postępowania związany z rozpatrzeniem wniosku przez organ zarządzający oraz czas dwuinstancyjnego postępowania sądowego łącznie powodowały, że ostateczne rozstrzygnięcie o należnym wynagrodzeniu zapadało dość późno, utrzymując niepożądany stan sporu i płacowej niepewności.

Obowiązująca aktualnie ustawa oparta została na swoistym zastosowaniu automatyzmu. Stosownie bowiem do jej art. 13 postanowienia umów ustalające zarówno wynagrodzenie miesięczne jak i świadczenia dodatkowe, odprawy pieniężne oraz nagrody roczne w części przewyższającej maksymalne wysokości przewidziane w ustawie są z mocy prawa nieważne. W konsekwencji zatem miejsce nieważnych postanowień umownych w odniesieniu do wspomnianych wynagrodzeń i świadczeń z nimi związanych zastępują odpowiednie ich maksymalne wysokości przewidziane w ustawie. Przyjęto zatem mechanizm określany zwykle zasadą automatyzmu (np. na tle art. 18 § 2 k.p.) z tym, że w omawianej sytuacji prowadzący do „pogorszenia” warunków wynagrodzeniowych zatrudnionego. Z tego też względu zwrócono uwagę, że ze względu na ochronną funkcję prawa pracy jego właściwością jest posługiwanie się normami semiimperatywnymi ustalającymi minimalny poziom standardów, które pozwalają na korzystniejsze ukształtowanie m.in. warunków wynagrodzeniowych pracownika. W konsekwencji zasada automatyzmu przyjęta w ustawie „kominowej”, działająca w odwrotnym kierunku „wprowadza obce, dysfunkcjonalne elementy do prawa pracy”<sup>10</sup>.

Nie negując potrzeby określonej stabilizacji pojęć i mechanizmów właściwych i przyjętych w prawie pracy, wydaje się jednak, że przywołany powyżej pogląd chyba nadmiernie fetyszyzuje zasadę uprzywilejowania pracownika, zakładając niedopuszczalność kwestionowania jakiegokolwiek poziomu korzystności jego sytuacji w sposób umownie ukształtowany ponad powszechne standardy. Zwolennicy omawianego poglądu dostrzegają wprawdzie znaną prawu pracy praktykę limitowania górnej granicy wynagrodzeń (np. urzędnicy państwowi i samorządowi), ale zwracają uwagę, że przekroczenie limitu jest jedynie, podstawą do zmiany korygującej, ale nie przy zastosowaniu sankcji nieważności. Zdają się zatem, może trochę mimowolnie optować na rzecz mechanizmu korygującego nadmierne wynagrodzenia przyjętego w przedwojennej ustawie z 21 VI 1932 r. Doświadczenia wynikające z praktyki stosowania tych ostatnich przepisów nie wydają się jednak nazbyt zachęcające.

Reguła automatyzmu ma również zastosowanie do wynagrodzeń wynikających z umów o pracę i innych podstaw zatrudnienia zawartych przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 ustawy postanowienia umów i innych aktów stanowiących podstawę zatrudnienia przewidujące wynagrodzenia miesięczne (świadczenia dodatkowe, nagrody roczne i odprawy) wyższe niż limity ustawowe, stały się z mocy prawa nieważne po trzech miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy. Podobnie jak w przypadku określonym w art. 13 ustawy, ale po upływie trzymiesięcznego okresu, miejsce postanowień nieważnych zajmują odpowiednie rozwiązania wynikające z ustawy. Przepis art. 26 ust. 2 ustawy przewiduje, że w razie zastosowania reguły automatyzmu z art. 26 ust. 1 – osoba zainteresowana może rozwiązać stosunek pracy lub z innej podstawy wynikający stosunek zatrudnienia z zachowaniem jednomiesięcznego

<sup>10</sup> K. Rączka, M. Gersdorf, J. Modrzejewski, *Kontrowersje w sprawie wynagrodzeń...*, op. cit., s. 85 - 86.

okresu wypowiedzenia. Na tle konstrukcji przyjętych w art. 26 ustawy możliwość rozwiązania za jednomiesięcznym wypowiedzeniem stosunku zatrudnienia, bez względu na ustawowy lub umownie wydłużony okres wypowiedzenia była jak się wydaje aktualna tylko w okresie trzech miesięcy od daty wejścia ustawy w życie. Przesuwając o trzy miesiące skutek działania reguły automatyzmu – ustawodawca przewidział dla zainteresowanych dostateczny okres dla definitywnego rozważenia zasadności utrzymania zatrudnienia na „pogorszonych” warunkach wynagrodzeniowych albo rozwiązania za skróconym wypowiedzeniem stosunku zatrudnienia. Przyjęcie odmiennego zapatrywania prowadziłoby do co najmniej niepożądanego sytuacji, w jakiej podmiot zatrudniający zobowiązany jest do respektowania ustawowego (umownie wydłużonego) okresu wypowiedzenia, a zatrudniony według swego uznania albo okresu identycznego albo okresu skróconego do jednego miesiąca. Zasada ograniczonego czasowo prawa skorzystania z możliwości skróconego okresu wypowiedzenia wyraźnie była przewidziana w art. 9 *in fine* rozporządzenia Prezydenta RP z 21 VI 1932 r., gdzie wyraźnie wskazano, że „prawo wypowiedzenia gaśnie w ciągu 30 dni od wydania stosownego orzeczenia przez sąd okręgowy”.

Reguła automatycznego korygowania wysokości wynagrodzeń przyjęta w art. 26 ust. 1 ustawy może budzić pewne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych. Nie wydaje się jednak, aby tego rodzaju zastrzeżenia były w pełni uzasadnione. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już od początku lat 90-tych wyraźnie zarysowała się tendencja przyznawania ochrony prawom nabytym słusznie (sprawiedliwie), a więc w sposób i w zakresie aprobowanym społecznie, a przynajmniej nie budzącym społecznej dezaprobaty. W przypadku ustawy „kominowej” nietrudno dostrzec, że zarówno inicjatywa jej uchwalenia jak i skala przewidzianych w niej rygorów wynagrodzeniowych były rezultatem niemal powszechnie wyrażanej dezaprobaty dla arbitralnego i przesadnego profitowania osób na szeregu stanowiskach kierowniczych i to niejednokrotnie bez względu na ich kwalifikacje i w oderwaniu od efektów pracy zarządzanych podmiotów prawnych.

Jak już wcześniej wskazano omawiana ustawa obejmuje jedynie podmioty opierające działalność na mieniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów, w których przeważa zaangażowanie środków publicznych, a także znacząco dotowanych z takich środków. W przeciwieństwie zatem do ustawodawstwa II-jej Rzeczypospolitej, obecnie obowiązująca ustawa nie obejmuje sfery wynagradzania osób zarządzających podmiotami prywatnymi, lub w których co najmniej nie przeważa zaangażowanie środków publicznych. To ostatnie dotyczy głównie spółek kapitałowych prawa handlowego. Rozważenia zatem wymaga kwestia, czy ustawowa reglamentacja wysokości wynagrodzeń w pierwszej grupie podmiotów, przy pozostawieniu swobody kontraktowej w drugiej – nie narusza zasady wyrażonej w art. 11<sup>2</sup> k.p. Zgodnie bowiem z tą zasadą pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wykonywania takich samych obowiązków. Zarzut taki jest niejednokrotnie podnoszony w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa pracy, a częściej w środowisku

najbardziej zainteresowanych menedżerów. W zapatrywaniu tym, zdaje się jednak nie uwzględniać faktu, że ustawowa ingerencja w sferę wynagradzania osób wymienionych w art. 2 ustawy, a zatrudnionych w podmiotach objętych art. 1 ustawy jest nie tylko aktem władzy publicznej, ale również aktem właścicielskim. Czy środki publiczne, którymi gospodarowanie podlega licznym zakazom i ograniczeniom mogą być niemal arbitralnie wykorzystywane w sferze wynagradzania stosunkowo wąskiego kręgu osób zarządzających?

Nie lekceważąc szeregu wadliwości i wręcz niedoróbek legislacyjnych w ustawie z 3 III 2000 r. – jej uchwalenie i wejście w życie uważam za pożądany element dyscyplinowania wynagrodzeń, które w całości lub w części pochodzą ze środków publicznych. Można się natomiast zastanowić nad potrzebą rozważenia zasadności uruchomienia instrumentów kontrolnych w odniesieniu do wynagrodzeń osób zarządzających w podmiotach prawnych o niższym niż przewiduje to art. 1 ustawy zaangażowaniu środków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jak się wydaje zasadny krok w tym kierunku poczynił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 sierpnia 2001 r. (I PKN 563/00). W treści uzasadnienia powyższego wyroku Sąd Najwyższy analizując zasadę uprzywilejowania pracownika z art. 18 k.p. dochodzi do trafnego wniosku, że „przedmiotem sporów może być kwestia dopuszczalności owej korzystności”, mając oczywiście na uwadze dopuszczalność korzystniejszego ukształtowania sytuacji pracownika w umowie o pracę, czy innej podstawie stosunku pracy. W konsekwencji SN ocenia jako błędny pogląd, że taki „pułap w ogóle nie istnieje”. Nawiązuje jednocześnie do podstawowej zasady prawa pracy wyrażonej w art. 13 k.p., w szczególności do pojęcia „godziwego wynagrodzenia”. Pojęcie to bowiem w powszechnym znaczeniu i odbiorze wskazuje niewątpliwie, że chodzi o wynagrodzenie „stosowne”, „właściwe”, czy też „odpowiednie”. Stąd też, jak słusznie podnosi Sąd Najwyższy „istotnym kryterium owej godziwości (sprawiedliwości) jest ekwiwalencja wynagrodzenia wobec pracy danego rodzaju przy uwzględnieniu kwalifikacji wymaganych do jej wykonywania, jak też ilości i jakości świadczonej pracy) art. 78 k.p.”

Można tylko żywić przekonanie, że zapatrywanie wyrażone we wspomnianym orzeczeniu Sądu Najwyższego dopuszczające sądową kontrolę wysokości wynagrodzenia, w razie sporu na tym tle w oparciu o zasadę z art. 13 k.p. i kryteria z art. 78 k.p. – stanie się poglądem dominującym w orzecznictwie sądowym i być może akceptowanym przez część chociażby doktryny prawa pracy.

#### REMUNERATION OF MANAGERS IN PUBLIC SHARE CAPITAL ORGANISATIONAL UNITS

#### S u m m a r y

The article deals with the controversially high remuneration of persons managing State Treasury companies (local governments) and other institutions with public share capital or other public resources. The Author presents the mechanism and political grounds of these phenomena.

Much of the observations are devoted to the Act of 3<sup>rd</sup> March 2000 on remunerating managers of some business entities. The function of this Act was to do away with the discrepancies in the remuneration sphere and to put an end to lavish remuneration of some decision-makers. The desired pay control role can be played in the future also by some court verdicts quoted in this article, including those of the Supreme Court, e.g. of 7<sup>th</sup> August 2001, dealing with the issue of „fair remuneration”.