

Warszawa, dn. 23 lipca 2020 r.

BAS-WAP-953/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-93/20
w sprawie wynagrodzenia małżonki/małżonka Prezydenta RP**

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie uchwalenia przepisów określających wynagrodzenie żony/męża Prezydenta RP wraz z początkiem kadencji, która rozpoczyna swój bieg w 2020 r.

W uzasadnieniu petycji podkreślono, iż „jednym z widocznych objawów złe działającego Państwa Polskiego jest z jednej strony oczekiwanie, że małżonek Prezydenta RP stanie się osobą publiczną, a z drugiej – że będzie to realizować za własne pieniądze, bez wynagrodzenia i bez zabezpieczenia emerytalnego”. W ocenie petenta, uchwalenie postulowanej regulacji będzie wyrazem szacunku i uznania dla pracy jaką małżonka/małżonek Prezydenta wykonuje dla dobra kraju.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów ustaw. Nie ulega wątpliwości, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji izby.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach. Wniesiona została w interesie publicznym.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Zasadność ustawowego kompleksowego uregulowania statusu małżonki/małżonka Prezydenta RP nie budzi wątpliwości, a postulat podjęcia stosownych prac w tym zakresie pojawia się w dyskusji publicznej od dłuższego czasu¹. W praktyce wszystkie żony urzędujących prezydentów podejmowały decyzję o rezygnacji z pracy zawodowej. Zwyczaj ten utarł się jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Jest on związany z założeniem, że Pierwsza Dama ma reprezentować państwo u boku męża i angażować się w akcje społeczne i charytatywne oraz brać udział w wydarzeniach kulturalnych. Uznaje się ponadto, że pozostawanie małżonki/małżonka Prezydenta w stosunku pracy rodziłoby problemy natury organizacyjnej (np. zapewnienie należytej ochrony w czasie świadczenia pracy), zaś obowiązek dostosowania się do prezydenckiego kalendarza nierzadko uniemożliwiałby wywiązywanie się z obowiązków pracowniczych. Prowadzenie działalności gospodarczej przez małżonkę/małżonka Prezydenta mogłoby z kolei narażać ją/jego na zarzuty natury etycznej.

Analiza obowiązujących przepisów prawa prowadzi do wniosku, że status małżonki/małżonka Prezydenta RP dotychczas nie został prawnie uregulowany. Obowiązujące przepisy nie odnoszą się do zakresu aktywności małżonka podejmowanej „u boku Prezydenta” w sferze publicznej, ani do problematyki dopuszczalności łączenia tej funkcji z wykonywaniem pracy zawodowej. Nie ma bowiem formalnego zakazu pozostawania przez te osoby w stosunku pracy, ani zakazu prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Co więcej, art. 8 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz U. 2019, poz. 2399) przewiduje, że Prezydent RP ma obowiązek złożyć oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka – przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji.

¹ Na ten temat E. Gierach, *Opinia prawna w sprawie prawnego uregulowania statusu małżonków Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ambasadora RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017 nr 1, s. 80-83 oraz *Opinia prawna z 19 lutego 2019 r. w sprawie uregulowania statusu małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, BAS-WAKiU-196/19(2), opinia niepublikowana. W niniejszej opinii szeroko korzystam z ustaleń poczynionych we wskazanych opracowaniach. Na ten temat również: B. Przywora, *Opinia prawna z 11 lutego 2019 r. w sprawie uregulowania statusu małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Pierwszej Damy Rzeczypospolitej Polskiej)*, BAS-WAKiU-196/19(1), opinia niepublikowana.

Jakkolwiek w praktyce istnieje oczekiwanie, iż małżonka/małżonek ma reprezentować państwo u boku Prezydenta, angażować się w akcje społeczne i charytatywne oraz brać udział w wydarzeniach kulturalnych, przepisy prawa nie przewidują zwolnienia od pracy w celu wykonywania przez nią/niego obowiązków, które wiążą się z faktem bycia małżonkiem głowy państwa (np. reprezentacyjnych). Za działalność reprezentacyjną i społeczną małżonka/małżonek urzędującego Prezydenta nie otrzymuje wynagrodzenia, nie są również w tym okresie odprowadzane składki emerytalne. Przepisy prawa nie zapewniają również – tak jak ma to miejsce w przypadku posłów – gwarancji powrotu na dotychczasowe miejsce pracy po upływie kadencji. Jedynie na mocy art. 5a ust 1 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (t.j. Dz.U. 2019, poz. 152 ze zm.) m.in. małżonce/małżonkowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej w razie nagłego zachorowania lub urazu, wypadku, zatrucia lub konieczności natychmiastowego leczenia szpitalnego. W tym zakresie prawo do świadczeń opieki leczniczej przysługuje również w trakcie oficjalnych podróży krajowych i zagranicznych oraz oficjalnych wizyt zagranicznych.

2. Postulat podjęcia stosownych prac w zakresie ustanowienia wynagrodzenia małżonki/małżonka Prezydenta RP pojawia się w dyskusji publicznej od dłuższego czasu. Inicjatywa odnosząca się do wynagrodzenia małżonka Prezydenta RP była już przedmiotem prac Sejmu VIII kadencji. W dniu 18 lipca 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 742/VIII kadencja), który dotyczył m.in. wynagrodzenia małżonka Prezydenta RP. Wskazany projekt ustawy, odnosząc się do uposażenia małżonka urzędującego Prezydenta RP, a także małżonka Prezydenta RP po zakończeniu kadencji, przewidywał zmianę przepisów następujących ustaw:

1. ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (t.j. Dz.U. 2019, poz. 152 ze zm.);
2. ustawy z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1972);

3. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2399);
4. ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 985 ze zm.; obecnie w tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. Dz.U. 2020, poz. 384 ze zm.).

Ujęte w projekcie regulacje przewidywały wynagrodzenie małżonki/mążonka urzędującego Prezydenta w wysokości 55% wynagrodzenia przysługującego Prezydentowi RP, zaś wynagrodzenie małżonki/mążonka byłego Prezydenta w wysokości 75% kwoty wynagrodzenia ustalonego w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych osób dla małżonki/mążonka Prezydenta. Projekt przewidywał ponadto, aby z uwagi na możliwość pobierania wynagrodzenia ze środków publicznych przez małżonkę/mążonka Prezydenta RP podlegał on przepisom ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Projekt przewidywał także, że uprawnienia przysługujące małżonce/mążonkowi byłego Prezydenta RP przysługiwać będą też małżonkom byłych Prezydentów RP wybranych począwszy od 1989 r. w wyborach powszechnych, których kadencja zakończyła się przed wejściem w życie ustawy.

Wspomniany projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Czytanie to miało miejsce 19 lipca 2016 r., jednak nie zostało ono dokończony, ponieważ wnioskodawca projekt wycofał. Dla rozważań podjętych w niniejszej opinii prawnej istotne znaczenie ma fakt, iż w trakcie pierwszego czytania nie pojawiały się wypowiedzi krytyczne względem zmian dotyczących wynagrodzenia małżonki/mążonka Prezydenta RP, zaś wycofanie projektu było efektem zarzutów kierowanych wobec innych rozwiązań proponowanych w projekcie. Na marginesie niniejszych rozważań warto dodać, iż projekt zawierający analogiczne rozwiązania odnoszące się do małżonki/mążonka Prezydenta został wniesiony do łaski marszałkowskiej 20 lipca 2016 r. (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 749/VIII kadencja). Tego samego dnia został on skierowany do Komisji Finansów Publicznych, po czym kolejnego dnia wycofany.

Szczegółowe rozwiązania zawarte w ujętym w druku sejmowym nr 742/VIII projekcie ustawy mogą stanowić istotne źródło inspiracji komisji. Brak jest przeszkód prawnych, aby kwestie związane ze statusem małżonki/małżonka Prezydenta uregulować, na wzór druku sejmowego nr 742, w kilku ustawach szczególnych. Status małżonki/małżonka Prezydenta RP może także zostać kompleksowo uregulowany w odrębnej ustawie, która swoim zakresem przedmiotowym obejmowałaby wszystkie kwestie związane z pełnieniem tej funkcji. W szczególności projektowana regulacja powinna odnosić się do problematyki obowiązku rezygnacji przez małżonkę/małżonka Prezydenta RP z pracy zawodowej oraz gwarancji przywrócenia jej/go do pracy po zakończeniu kadencji, zakresu obowiązków podejmowanych w sferze publicznej „u boku” Prezydenta oraz ewentualnej odpowiedzialności za nie, a także kwestii wynagrodzenia za pracę, ubezpieczenia zdrowotnego oraz składek emerytalnych. W zakresie, w jakim ustawa odnosiła się będzie do wynagrodzenia małżonka Prezydenta RP, powinna ona obejmować swoim zakresem także małżonki byłych Prezydentów.

V. Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy podkreślić, że zasadność ustawowego kompleksowego uregulowania statusu małżonki/małżonka Prezydenta RP nie budzi wątpliwości. Brak jest przeszkód prawnych dla uregulowania postulowanej w petycji materii zarówno w jednej z założeń kompleksowej ustawie, jak również w kilku ustawach szczególnych, odnoszących się do wybranych aspektów związanych ze statusem małżonki/małżonka Prezydenta.

Autor:

dr Ewelina Gierach
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycja, Prezydent RP.