

Warszawa, 8 maja 2018 r.

Uwagi
Ośrodka Badań Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
do projektu ustawy o jawności życia publicznego

1. Uwagi w toku opiniowania projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie zmiany przepisów płacowych dotyczących pracowników urzędów państwowych nie będących członkami korpusu służby cywilnej.

Na stronie 13 uzasadnienia do projektu ustawy wskazano, że w zakresie ograniczeń dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne: „Proponuje się utrzymać dotychczas obowiązujące zakazy określone w art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczne, z jednoczesnym ich doprecyzowaniem.” Przykład próby (częściowo udanej) dokonania owego doprecyzowania stanowi proponowane brzmienie art. 36 pkt 4 projektu ustawy, który dotyczy pracowników urzędów państwowych i członków korpusu służby cywilnej zajmujących stanowiska „zaliczane do grupy stanowisk równorzędnych ze stanowiskami określonymi w punkcie trzecim (art. 36 projektu ustawy – dopisek sporządzającego stanowisko) w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu pracowników urzędów państwowych albo członków korpusu służby cywilnej”. W literaturze przedmiotu podniesiono, że dotychczasowe brzmienie analogicznego przepisu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczne, tj. przepisu art. 2 pkt 2 tej ustawy, w którym jest mowa o pracownikach urzędów państwowych, w tym członkach korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska „równorzędne pod względem płacowym” ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1 art. 2 ww. ustawy, może budzić wątpliwości interpretacyjne. Mianowicie zwrócono uwagę, że zwrot „stanowisko równorzędne pod względem płacowym” jest niejednoznaczny, co rodzi możliwość jego różnego interpretowania.

Z jednej strony można przyjąć, że chodzi tu tylko o stanowiska usytuowane w tabeli płacowej na tym samym poziomie, z drugiej strony możliwe jest również przyjęcie, że chodzi o pracownika, który otrzymuje płacę na tym samym poziomie (A. Rzetecka-Gil, Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz do art. 2, SIP Lex, za I. Galińska-Rączy, *W sprawie możliwości łączenia zatrudnienia w urzędzie skarbowym na stanowisku pracy do spraw kontroli podatkowej z funkcją członka rady nadzorczej spółek z udziałem Skarbu Państwa i osób komunalnych, opinia prawna, zeszyty prawnicze 2006, numer 1, s. 129*).

Wydaje się, że zamiarem projektodawcy jest wyjaśnienie ww. wątpliwości poprzez odejście w art. 36 pkt 4 projektu od wieloznacznego pojęcia „stanowisk na tym samym poziomie płacowym”. Projektowany przepis posługuje się bowiem sformułowaniem „stanowisk zaliczanych” do grupy „stanowisk równorzędnych” ze stanowiskami wskazanymi w art. 36 pkt 3 projektu ustawy, w rozumieniu przepisów płacowych obowiązujących pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej. Pozwala to wyprowadzić wniosek, że intencją projektodawcy na pewno nie jest ujęcie w art. 36 pkt 4 projektu ustawy pracowników otrzymujących wynagrodzenia na tym samym poziomie, co osoby zajmujące stanowiska wskazane w art. 36 pkt 3 projektu ustawy. Zwraca uwagę, że w przepisie nie ma mowy o stanowiskach równorzędnych „pod względem płacowym”, a jedynie o stanowiskach „równorzędnych” w rozumieniu przepisów płacowych. Należy przyjąć, że owa równorzędność stanowisk wynika z ich cech, takich jak usytuowanie w strukturze administrowania sprawami publicznymi i związanych z tym: zakresu odpowiedzialności, zakresu uprawnień do podejmowania decyzji, wpływu na realizację zadań przez jednostki organizacyjne i na ich działalność. Nie ulega przy tym wątpliwości, że tak rozumiana równorzędność stanowisk będzie pociągała za sobą równorzędność tych stanowisk pod względem płacowym (jako skutek zasady niedyskryminacji i równego wynagradzania za jednakową pracę). Niemniej jednak owa równorzędność płacowa jest dopiero konsekwencją ustalonej tak, jak to wyżej przedstawiono, równorzędności stanowisk w rozumieniu art. 36 pkt 4 projektu ustawy. W świetle przepisów o wynagradzaniu członków korpusu służby cywilnej (aktualnie - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych

urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej Dz.U. z 2016r., poz. 125, z późn. zmian.) stanowiska wskazane w art. 36 pkt 3 projektu należą do następujących grup stanowisk: a) wyższe stanowiska w służbie cywilnej, b) stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, c) (wyjątkowo) stanowiska koordynujące w służbie cywilnej. Z kolei w świetle ww. przepisów płacowych stanowisko radcy prawnego zaliczane jest w każdej z tabel „Grup stanowisk, wykazu stanowisk w poszczególnych grupach...” do odrębnej grupy stanowisk, tj. do „stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej”, usytuowanej w hierarchii grup stanowisk poniżej grup wymienionych wcześniej pod lit. a – c. Przyjąć należy, że każda z ww. grup stanowi grupę stanowisk wzajemnie równorzędnych w rozumieniu art. 36 pkt 4 projektu ustawy, natomiast brak jest takiej równorzędności między stanowiskami zakwalifikowanymi do różnych grup. Wskazują na to chociażby nazwy tych grup, wyraźnie dające wyraz charakterowi stanowisk połączonych w grupie: „stanowiska wyższe”, „średniego szczebla zarządzania”, „koordynujące”, itp. Okoliczność, że w tabelach mnożników kwoty bazowej służących do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej przewidziano te same mnożniki dla dwóch grup stanowisk, tj. dla grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej i dla grupy stanowisk koordynujących w służbie cywilnej, nie powoduje, że są to stanowiska równorzędne w rozumieniu art. 36 pkt 4 projektu ustawy. Określenie grup stanowisk nastąpiło bowiem w tabelach „Grup stanowisk, wykazu stanowisk w poszczególnych grupach...”. Przy tym – jak wskazano powyżej – już same nazwy poszczególnych grup: „wyższe stanowiska w służbie cywilnej”, „stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej”, „stanowiska koordynujące w służbie cywilnej”, wskazuje, że są to stanowiska równorzędne pod względem roli, odpowiedzialności itd. osób je piastujących dla funkcjonowania administracji rządowej i innych organów państwa. Jak również wskazano powyżej - przyjąć należy również, że o tego rodzaju równorzędności mowa jest w art. 36 pkt 4 projektu ustawy (skoro w przeciwieństwie do aktualnego stanu prawnego projekt nie posługuje się pojęciem „równorzędności pod względem płacowym”, a pojęciem „równorzędności w rozumieniu przepisów płacowych”). Tym samym zamiar doprecyzowania regulacji w omawianym zakresie w pełni zrealizowany zostałby (przy

przyjęciu ustawy w kształcie wynikającym z projektu) w zakresie stanowisk w służbie cywilnej. Inaczej rzecz przedstawia się w przypadku pracowników urzędów państwowych nie będących członkami korpusu służby cywilnej. Przepisy płacowe dotyczące pracowników urzędów państwowych nie będących członkami korpusu służby cywilnej [np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 27,poz. 134 z późn. zmian.), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz wymogów kwalifikacyjnych pracowników Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. (Dz.U. Nr 241,poz. 2075)] nie są w takim stopniu kompatybilne z projektowanym art. 36 pkt 4 projektu ustawy, co ww. rozporządzenie ustanawiające przepisy płacowe dla członków korpusu służby cywilnej. Rozporządzenia te nie przewidują bowiem tabel „Grup stanowisk, wykazu stanowisk w poszczególnych grupach...”, a jedynie szereg różnych tabel określających stanowiska, stawki wynagrodzenia zasadniczego, stawki dodatków, wymagań kwalifikacyjnych, zaszeregowania, takie jak tabela „stanowisk, stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i legislacyjnego oraz wymagań kwalifikacyjnych”, tabela „stanowisk, zaszeregowania i kwalifikacji pracowników” itp. W świetle tych przepisów kwalifikacja poszczególnych stanowisk, jako stanowisk równorzędnych może powodować wątpliwości interpretacyjne. W związku z tym wydaje się, że cel doprecyzowania regulacji w zakresie ograniczenia działalności osób pełniących funkcje publiczne, jaki postawił sobie projektodawca nie zostanie spełniony bez zmiany ww. przepisów płacowych dotyczących pracowników urzędów państwowych nie będących członkami korpusu służby cywilnej. Postulować należałoby wprowadzenie stosownych zmian w ww. zakresie. Tymczasem projekty stosownych rozporządzeń nie znalazły się w materiałach legislacyjnych.

I. Uwagi w toku opiniowania projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie omyłki pisarskiej w art. 35 pkt 5 projektu ustawy.

Zgodnie z art. 35 pkt 5 projektu ustawy osoby objęte zakresem podmiotowym projektowanej ustawy „nie mogą być zatrudnione lub wykonywać w spółce prawa handlowego lub innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na jej rzecz jakichkolwiek odpłatnych zajęć”. Wyżej powołane brzmienie przepisu obarczone jest omyłką pisarską, bowiem zamiast sformułowania „na jej rzecz”, które odnosi się do spółki prawa handlowego, w przepisie powinno zostać użyte sformułowanie „na ich rzecz”, które – stosownie do intencji przepisu, odnosiłoby się zarówno do spółek prawa handlowego, jak i innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą objętych przedmiotowym przepisem.