



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

SEKRETARZ STANU
Stanisław Huskowski

BM-WP.072.341.2014

Warszawa, dnia 16 lipca 2014 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 17.07.14.
nr. 3055 podpis. *Borusiewicz*

SP. A. P. T. K.
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 18.07.14.
nr. 4396 podpis. *AS*

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na przesłane przez Pana Michała Deskura, Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przy piśmie z 20 czerwca 2014 r. [sygn. SPRM-4813-327-(1)/14] oświadczenie złożone przez Senatora RP Pana Ryszarda Knosalę podczas 55. posiedzenia Senatu w sprawie *art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (BPS/043-55-2391/14), uprzejmie informuję, co następuje.

Z informacji uzyskanych od Szefa Służby Cywilnej wynika, iż w kwietniu br. Minister Sprawiedliwości poinformował¹ o zamiarze podjęcia prac legislacyjnych nakierowanych na przygotowanie aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy i ujednoczony kwestie formy, trybu składania, zakresu kontroli czy zakresu jawności oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości zwrócił się z prośbą o wskazanie, w zakresie kompetencji, z zajmowaniem jakich stanowisk winien wiązać się obowiązek składania oświadczeń majątkowych. W odpowiedzi² Szef Służby Cywilnej poinformował Ministra Sprawiedliwości, że w zakresie dotyczącym służby cywilnej kluczową kwestią w odniesieniu do ustalenia katalogu członków korpusu służby cywilnej obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych jest interpretacja pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” zawartego w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*. Z uwagi na niejednoznaczność tego pojęcia i rozbieżności w jego interpretacji, które mogą powodować trudności z określeniem katalogu osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, a także zróżnicowaną praktykę w tym zakresie, Szef Służby

¹ pismo Ministra Sprawiedliwości Nr DPK-III-454-70/14/3 z dnia 16 kwietnia br. skierowane wg rozdzielnika do: Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Finansów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Spraw Zagranicznych, Szefa Służby Cywilnej i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego

² pismo Szefa Służby Cywilnej Nr DSC.10-1(2)/14.HW.JK z dnia 28 kwietnia br.

Cywilnej wyraził opinię, że zasadne wydaje się rozważenie doprecyzowania tego pojęcia w trakcie ewentualnych prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne³. Jednocześnie Szef Służby Cywilnej przekazał Ministrowi Sprawiedliwości poniższą informację dotyczącą zakresu podmiotowego osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z przepisami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) – w zakresie dotyczącym służby cywilnej. Ustawa *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)* określa obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym m.in. przez:

- 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:
 - a. dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych,
 - b. dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
 - c. kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;
- 2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, urzędnicy służby cywilnej obowiązani są do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym niezależnie od zajmowanego stanowiska. Zawarte w art. 2 pkt 2 ww. ustawy sformułowanie „zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1” powinno być - w opinii Szefa Służby Cywilnej - rozumiane w kontekście przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 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*⁴. To właśnie zakresy mnożników określonych w rozporządzeniu, odpowiadające danemu stanowisku wskazanemu w powyższym wyliczeniu, powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny równorzędności stanowisk pod względem płacowym. Rozstrzygnięcie, czy stanowisko jest „stanowiskiem równorzędnym pod względem płacowym” (co oznacza, że osoba je zajmująca objęta jest obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym) wynika zatem z porównania przedziałów mnożników służących do ustalania wynagrodzenia na danym stanowisku, nie z porównania konkretnego mnożnika osoby zajmującej dane stanowisko i wysokości wynagrodzenia wypłacanego tej osobie. W art. 2 pkt 2 ww. ustawy powiązana została

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.

bowiem kwestia stanowiska i równorzędności pod względem płacowym, dlatego też rozstrzygnięcie zakresu podmiotowego obowiązywania ustawy nie powinno odnosić się do konkretnej osoby, a do stanowiska przez nią zajmowanego. Dla przykładu, punktem odniesienia do badania przynależności stanowisk do kategorii równorzędnych pod względem płacowym w urzędach naczelnich i centralnych organów państwowych, jest stanowisko naczelnika wydziału (art. 2 pkt 1 litera a in fine ustawy), dla którego jako stanowiska koordynującego w służbie cywilnej, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, mnożnik kwoty bazowej wynosi od 1,0 do 6,0. Inne stanowiska koordynujące, samodzielne stanowiska oraz stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, dla których w rozporządzeniu ustalono taki sam lub porównywalny przedział mnożników jak dla stanowiska naczelnika wydziału, należą do grupy „stanowisk równorzędnych pod względem płacowym”, a co za tym idzie osoby zajmujące te stanowiska objęte są obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Natomiast stanowiska specjalistyczne o mnożnikach 0,9-3,5 oraz stanowiska wspomagające w służbie cywilnej o mnożnikach 0,8-2,7 nie powinny być traktowane jako równorzędne pod względem płacowym, gdyż przedział mnożników dla nich ustalony w sposób zasadniczy odbiega wysokością od przedziału mnożników określonego dla naczelnika wydziału w górnej wysokości tego przedziału (6,0). Przedstawiając powyższe informacje, Szef Służby Cywilnej zwrócił również uwagę na fakt, że zakres podmiotowy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...), w tym interpretacja pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” wykracza nie tylko poza sprawy służby cywilnej ale także poza sprawy administracji rządowej. W związku z powyższym dyskusja dotycząca kształtu i charakteru propozycji ewentualnych zmian tej ustawy powinna obejmować również inne podmioty podlegające jej przepisom.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że powyższe wyjaśnienia Szef Służby Cywilnej przekazywał wcześniej również Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który we wrześniu 2012 r. wystąpił do Szefa Służby Cywilnej o zajęcie stanowiska w sprawie interpretacji pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” określającego zakres podmiotowy osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z przepisami ustawy o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)*. W dalszej korespondencji Szef Służby Cywilnej podzielił opinię RPO o zasadności doprecyzowania przepisów ustawy o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)* w zakresie dotyczącym zdefiniowania pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” zawartego w art. 2 pkt 2 ustawy, wyznaczającego zakres podmiotowy osób obowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Szef Służby Cywilnej podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że niejednoznaczność tego pojęcia i rozbieżności w jego interpretacji mogą powodować trudności z określeniem katalogu osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, a także zróżnicowaną praktykę w tym zakresie. Szef Służby Cywilnej zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, że nie jest organem właściwym w zakresie inicjowania i wyznaczania kierunków zmian przepisów ustawy o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)*. Zakres podmiotowy tej ustawy jest bardzo szeroki i obejmuje nie tylko

członków korpusu służby cywilnej. W kwietniu 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Szefa KPRM o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej wskazując jednocześnie, m.in. że rozbieżności w interpretacji pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” - w ocenie RPO - mogą powodować problemy ze stosowaniem przepisów zarówno przez osoby mające składać oświadczenia majątkowe, jak i osoby przełożone osób zobowiązanych do składania tych oświadczeń, a w konsekwencji stwarzają stan niepewności prawnej naruszającej prawa i wolności obywatelskie. Ze względu na rozbieżności w interpretacji pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” przepis art. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy nie spełnia - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - wymogu stanowienia precyzyjnych przepisów prawa, wynikającego z art. 2 Konstytucji. Wniosek RPO został przekazany wg kompetencji do Ministra Spraw Wewnętrznych. Z przesłanej do wiadomości KPRM korespondencji w sprawie wynika, że Minister Spraw Wewnętrznych dokonał dalszego przekazania sprawy Ministrowi Administracji i Cyfryzacji (kopia korespondencji w załączeniu⁵). Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 2 w zw. z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z wnioskiem RPO zaskarżona norma jest niezgodna z Konstytucją z uwagi na nieprecyzyjne określenie zakresu podmiotowego osób zobowiązanych do wykonywania konkretnych obowiązków i nałożenia na te osoby sankcji o charakterze represyjnym.

Z powaniem



Załączniki:

1. Kopia pisma Ministra Sprawiedliwości Nr DPK-III-454-70/14/3 z dnia 16 kwietnia br. wraz z kopią odpowiedzi Szefa Służby Cywilnej Nr DSC.10-1(2)/14.HW.JK z dnia 28 kwietnia br.
2. Kopia korespondencji (20 stron): kopia pisma Nr SDT-534-4(3)/13/TI/GG z dnia 9 maja 2013 r. wraz z załącznikami oraz kopia pisma Ministra Spraw Wewnętrznych Nr BMP-0790-3-2/2013/PS z dnia 26 lipca 2013 r. i kopia pisma Ministra Administracji i Cyfryzacji Nr BM-ZPO-0790-6/2013.DK z dnia 8 sierpnia 2013 r.

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

⁵ pismo Nr SDT-534-4(3)/13/TI/GG z dnia 9 maja 2013 r. oraz pismo Ministra Spraw Wewnętrznych Nr BMP-0790-3-2/2013/PS z dnia 26 lipca 2013 r. i pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji Nr BM-ZPO-0790-6/2013.DK z dnia 8 sierpnia 2013 r.



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DPK-III-454-70/14/3

14.04.14 - 02.14.14

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2014 r.

rozdzielnika

W związku z zamiarem podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości prac legislacyjnych nakierowanych na przygotowanie aktu prawnego, który uregulowałby w sposób kompleksowy i ujednolicony, rozproszone obecnie w wielu różnych aktach prawnych, kwestie formy, trybu składania, zakresu kontroli czy zakresu jawności oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne – zwracam się z uprzejmą prośbą o dokonanie, w zakresie objętym Państwem kompetencją, wnikliwej analizy obowiązujących regulacji i wskazanie, z zajmowaniem jakich stanowisk oraz pełnieniem jakich funkcji w szczególności w strukturach podległych urządów, nadzorowanych jednostek organizacyjnych lub służb, winien wiązać się obowiązek składania oświadczeń majątkowych (w tym także w zakresie obejmującym stanowiska i funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zespolonej i niezespolonej administracji rządowej).

Pragnę jednocześnie wskazać, iż intencją przyświecającą planowanym pracom jest objęcie obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych jak najszerszej grupy osób pełniących funkcje publiczne bądź wykonujących zadania związane z pełnieniem takich funkcji – w szczególności objęcie nim wszystkich stanowisk i funkcji, w odniesieniu do których możliwe jest czerpanie korzyści majątkowych lub osobistych w związku z podjęciem bądź zaniechaniem określonych czynności.

Uprzejmie proszę o przedstawienie stosownej informacji w terminie do dnia 28 kwietnia 2014 r.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU

Otrzymują:

1. Minister Administracji i Cyfryzacji,
2. Minister Finansów,
3. Minister Infrastruktury i Rozwoju,
4. Minister Obrony Narodowej,
5. Minister Skarbu Państwa,
6. Minister Spraw Zagranicznych,
7. Szef Służby Cywilnej,
8. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego.



-10-1(1)/14
39687/14



SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2014 r.

DSC.10-1 (2) /14.HW.JK
42954/144

Pan
Michał KRÓLIKOWSKI
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Ramona Peric Ministre,

W związku z pismem Nr DPK-III-454-70/14/3 z dnia 16 kwietnia br. uprzejmie informuję, że kluczową kwestią w odniesieniu do ustalenia katalogu członków korpusu służby cywilnej zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych jest interpretacja pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” zawartego w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.). Z uwagi na niejednoznaczność tego pojęcia i rozbieżności w jego interpretacji, które mogą powodować trudności z określeniem katalogu osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, a także zróżnicowaną praktykę w tym zakresie, zasadne wydaje się rozważenie doprecyzowania tego pojęcia w trakcie ewentualnych prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Jednocześnie uprzejmie przedstawiam informację dotyczącą zakresu podmiotowego osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z przepisami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) - w zakresie dotyczącym służby cywilnej. Ww. ustawa określa obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym m.in. przez:

- 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:
 - a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,
 - b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, *kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy* oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
 - c) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej;
- 2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1.

Podkreślić jednocześnie należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, urzędnicy służby cywilnej obowiązani są do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym niezależnie od zajmowanego stanowiska.

Zawarte w art. 2 pkt 2 ww. ustawy sformułowanie „zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1” powinno być - w mojej opinii - rozumiane w kontekście przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 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. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.). To właśnie zakresy mnożników określonych w rozporządzeniu, odpowiadające danemu stanowisku wskazanemu w powyższym wyliczeniu, powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny równorzędności stanowisk pod względem płacowym. Rozstrzygnięcie, czy stanowisko jest „stanowiskiem równorzędnym pod względem płacowym” (co oznacza, że osoba je zajmująca objęta jest obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym) wynika zatem z porównania przedziałów mnożników służących do ustalania wynagrodzenia na danym stanowisku, nie z porównania konkretnego mnożnika osoby zajmującej dane stanowisko i wysokości wynagrodzenia wypłacanego tej osobie. W art. 2 pkt 2 ww. ustawy powiązana została bowiem kwestia stanowiska i równorzędności pod względem płacowym, dlatego też rozstrzygnięcie zakresu podmiotowego obowiązywania ustawy nie powinno odnosić się do konkretnej osoby, a do stanowiska przez nią zajmowanego. Dla przykładu, punktem odniesienia do badania przynależności stanowisk do kategorii równorzędnych pod względem płacowym w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych, jest stanowisko naczelnika wydziału (art. 2 pkt 1 litera a *in fine* ustawy), dla którego jako stanowiska koordynującego w służbie cywilnej, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, mnożnik kwoty bazowej wynosi od 1,0 do 6,0. Inne stanowiska koordynujące, samodzielne stanowiska oraz stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, dla których w rozporządzeniu ustalono taki sam lub porównywalny przedział mnożników jak dla stanowiska naczelnika wydziału, należą do grupy „stanowisk równorzędnych pod względem płacowym”, a co za tym idzie osoby zajmujące te stanowiska objęte są obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Natomiast stanowiska specjalistyczne o mnożnikach 0,9-3,5 oraz stanowiska wspomagające w służbie cywilnej o mnożnikach 0,8-2,7 nie powinny być traktowane jako równorzędne pod względem płacowym, gdyż przedział mnożników dla nich ustalony w sposób zasadniczy odbiega wysokością od przedziału mnożników określonego dla naczelnika wydziału w górnej wysokości tego przedziału (6,0).

Jednakże uprzejmie zwracam uwagę na fakt, że zakres podmiotowy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...), w tym interpretacja pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” wykracza nie tylko poza sprawy służby cywilnej ale także poza sprawy administracji rządowej. W związku z powyższym dyskusja dotycząca kształtu i charakteru propozycji ewentualnych zmian tej ustawy powinna obejmować również inne podmioty podlegające jej przepisom.

Przedstawiając powyższe uprzejmie zwracam uwagę również na fakt, że Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP niektórych przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 2 pkt 2 w zw. z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13)¹. Zgodnie z wnioskiem RPO, pojęcie „równorzędne pod względem płacowym” jest niejasne i z tego względu nie został w wystarczającym stopniu sprecyzowany krąg osób, na które ustawa antykorupcyjna nakłada ograniczenia oraz obowiązki. Jak wskazuje się we wniosku zaskarżona norma jest niezgodna z Konstytucją z uwagi na nieprecyzyjne określenie zakresu podmiotowego osób zobowiązanych do wykonywania konkretnych obowiązków i nałożenia na te osoby sankcji o charakterze represyjnym.

Z poważaniem
Szefa Służby Cywilnej
Dariusz Długosz

¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich: Nr I.711.3.2014.KM z dnia 18 marca br.

Rafał Hykawy
DYREKTOR

Warszawa, dnia 3 maja 2013 r.

SDT-534-4(3)/13/TI/GG

Pan
Bartosz CZYCZYN
Dyrektor
Biura Ministra Spraw Wewnętrznych

Staroży Rafał Hykawy

w załączeniu przekazuję, według kompetencji, skierowane do Pana Jacka Cichockiego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pismo¹ z dnia 2 kwietnia 2013 r. Pana Stanisława Trociuka, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uprzejmie proszę o spowodowanie udzielenia odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika oraz przekazanie jej kopii do wiadomości Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów.

2 wyrobki sech

R

000-1741-226/1/1

Do wiadomości:

Pan Stanisław Trociuk, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

¹ Sygn. RPO-699508-I/12/KM

000
01
Departament Spraw Wewnętrznych



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-699508-I/12/KM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

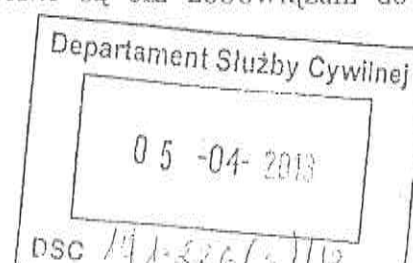
Warszawa, 2.04.2013

Pan
Jacek Cichocki
Szef Kancelarii
Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

05-04-13.
Szczególny Penie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się pracownik Urzędu Lotnictwa Cywilnego z problemem obowiązku składania oświadczeń o stanie majątku uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.). Ustawa w przepisie art. 10 ust. 1 stanowi, że do składania oświadczeń zobowiązani są pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze określone w art. 2 pkt 1-5 i 7-11 ustawy, czyli m.in. pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1.

Z wyżej wymienionej ustawy wynika, że pracownicy urzędów państwowych, którzy nie zajmują stanowisk kierowniczych, są zobowiązani do składania oświadczeń o stanie majątku tylko wtedy, gdy ich stanowisko jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami osób wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy. Wątpliwości w sprawie budzi interpretacja pojęcia „równorzędne pod względem płacowym”. Należy jednocześnie zauważyć, że przedmiotowa sprawa nie dotyczy urzędników służby cywilnej, ponieważ z uwagi na treść przepisu art. 10 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne są oni zobowiązani do składania oświadczeń niezależnie od zajmowanej funkcji.



Rzecznik skierował w dniu 17 lipca 2012 r. pismo do Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego z prośbą o udzielenie informacji, którzy pracownicy zatrudnieni w Urzędzie są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych. Dyrektor Generalny w piśmie z dnia 26 lipca 2012 r. wskazał, że stanowiska równorzędne to te, które zostały umieszczone na tej samej pozycji w Załączniku Nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie *określania 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. Nr 211, poz. 1630 ze zm.). Tabela wyszczególniona we wskazanym załączniku podaje grupy stanowisk oraz mnożnik kwoty bazowej, służący do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej. Przykładowo, stanowiska należące do kategorii „stanowiska koordynujące w służbie cywilnej” oraz należące do kategorii „stanowiska samodzielne służby cywilnej”, zostały umieszczone w tym samym miejscu w tabeli i może być dla nich ustalony mnożnik mieszczący się w zakresie od 1,0 do 6,0. Jeżeli więc przyjąć interpretację wskazaną przez Dyrektora Generalnego ULC, osoby zajmujące stanowiska należące do wskazanych kategorii będą zobowiązane do składania oświadczeń o stanie majątku, ponieważ zostaną one uznane za stanowiska równorzędne pod względem płacowym, mimo że mnożnik ustalony dla poszczególnych stanowisk, a w konsekwencji wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, mogą się znacząco od siebie różnić.

Z kolei, jak zostało wskazane przez A. Rzetecką-Gil w *Komentarzu do art. 2 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (LEX), pojęcie „równorzędne pod względem płacowym” może być także interpretowane w odmienny sposób, przez przyjęcie, że chodzi o pracownika, który otrzymuje wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu osoby zajmującej stanowisko kierownicze.

W wyniku powyższej korespondencji, Rzecznik skierował w dniu 10 września 2012 r. pismo do Szefa Służby Cywilnej z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie interpretacji pojęcia „równorzędne pod względem płacowym” oraz wskazanie, jaka jest praktyka w urzędach państwowych. Z odpowiedzi Szefa Służby Cywilnej wynika, że w jego

ocenie powyższe pojęcie powinno być interpretowane w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Jednak, jak zostało wskazane w piśmie, stanowiska specjalistyczne o mnożnikach 0,9-3,5 oraz stanowiska wspomagające w służbie cywilnej o mnożnikach 0,8-2,7 nie powinny być traktowane jako równorzędne pod względem placowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału, gdyż przedział ustalony dla naczelnika w górnej wysokości jest zasadniczo różny (wynosi 1,0-6,0).

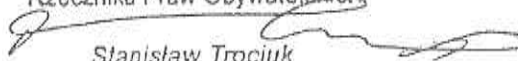
W wyniku dalszej korespondencji, Szef Służby Cywilnej w piśmie z dnia 15 lutego 2013 r. podzielił stanowisko Rzecznika o zasadności doprecyzowania przepisów ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, w celu zdefiniowania pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem placowym”.

W mojej ocenie rozbieżności w interpretacji powyższego pojęcia mogą powodować problemy ze stosowaniem przepisów, zarówno przez osoby mające składać oświadczenia majątkowe, jak i osoby przełożone osób zobowiązanych do składania tych oświadczeń, a w konsekwencji stwarzają stan niepewności prawnej naruszającej prawa i wolności obywatelskie. Podkreślenia wymaga, że obowiązek składania oświadczeń majątkowych stanowi istotną ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, w szczególności w wynikające z art. 47 Konstytucji prawo do prywatności. Ze względu na wskazane rozbieżności w interpretacji pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem placowym”, przepis art. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy nie spełnia wymogu stanowienia precyzyjnych przepisów prawa, wynikającego z art. 2 Konstytucji.

W związku z tym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej. Jednocześnie proszę o poinformowanie o zajętych stanowisku.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. pismo RPO z dnia 17.07.2012 r.;
2. pismo Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 26.07.2012 r.;
3. pismo RPO z dnia 10.09.2012 r.;
4. pismo Szefa Służby Cywilnej z dnia 28.09.2012 r.;
5. pismo RPO z dnia 31.01.2013 r.;
6. pismo Szefa Służby Cywilnej z dnia 15.02.2013 r.



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

RPO-699508-I/12/KM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 17 LIP. 2012

Pan

Grzegorz Mroczek

Dyrektor Generalny

Urzędu Lotnictwa Cywilnego

ul. M. Flisa 2

02-247 Warszawa

1657606

Biuro Rzecznika Praw Konstytucyjnego
i Międzynarodowego

Szanowny Panie Dyrektore!

Pracownik Urzędu Lotnictwa Cywilnego zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o wyjaśnienie sytuacji dotyczącej składania oświadczeń majątkowych przez pracowników urzędu. Kwestia ta została uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. z 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm.) W przepisie art. 10 ustawy wymienione są osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątku. Są to pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze określone w przepisie art. 2 pkt 1 ustawy oraz pracownicy urzędów państwowych zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi wymienionymi w art. 2 pkt 1. Dodatkowo, zobowiązanymi do złożenia oświadczeń są, zgodnie z przepisem art. 10 pkt 2 ustawy, urzędnicy służby cywilnej.

Z wyżej wymienionej ustawy wynika, że pracownicy urzędów państwowych, którzy nie zajmują stanowisk kierowniczych, są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych tylko w sytuacji, gdy ich stanowisko jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami osób wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy. Jak wynika ze skargi pracownika Urzędu Lotnictwa Cywilnego do Rzecznika, osoby pełniące funkcję głównego specjalisty, których wynagrodzenie różni się od wynagrodzenia osób wymienionych w ustawie nawet o ok. 35% także są zobowiązane do składania oświadczeń o stanie majątkowym.

W związku z powyższym, z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie tej sytuacji poprzez udzielenie informacji, którzy z pracowników Urzędu Lotnictwa Cywilnego faktycznie składają oświadczenia majątkowe. W szczególności proszę o wyjaśnienie, czy oświadczenia takie składają wszyscy główni specjaliści zatrudnieni w ULC, czy też tylko ci, którzy zajmują stanowisko faktycznie równorzędne pod względem płacowym z pracownikami zajmującymi stanowiska kierownicze.

Z poważaniem

ZASTĘPCA DYREKTORA
ZESPOŁU

Anna Basuń
Anna Basuń



31 LIP. 2012
Urząd Lotnictwa Cywilnego

Dyrektor Generalny

Grzegorz Mroczek

Tel.: + 48 22 520-74-16, Fax: + 48 22 520-73-05

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2012-07-30

Warszawa, 2012.07.26

ULC-ZOI/114-0004/01/12

Pani

Anna Błaszczak

Zastępca Dyrektora Zespołu

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa



Dotyczy: wystąpienia RPO.

Szanowne Pani Dyrektor

W związku z wystąpieniem RPO w sprawie zasad składania oświadczeń majątkowych przez pracowników Urzędu Lotnictwa Cywilnego zajmujących stanowiska głównych specjalistów, uprzejmie informuję, że pracownicy Urzędu składają oświadczenia na podstawie przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584, z późn. zm).

Informuję jednocześnie, iż zasada składania oświadczeń majątkowych przez osoby zajmujące stanowiska głównych specjalistów wynika z art. 2 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy, gdyż dotyczy „pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt. 1.”

Zaznaczam również, iż stanowisko głównego specjalisty (jako stanowisko samodzielne w służbie cywilnej) zostało określone w Załączniku Nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.) jako stanowisko równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem naczelnika wydziału (stanowiskiem koordynującym w służbie cywilnej).

2 promocyjnie
[Signature]



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

RPO-699508-I/12/KM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 10.09.2012 r.

Pan

Sławomir Marek Brodziński

Szef Służby Cywilnej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Departament Służby Cywilnej

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

16688 F2

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się ze skargą pracownik Urzędu Lotnictwa Cywilnego w sprawie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez pracowników Urzędu. W trakcie analizowania sprawy pojawiły się wątpliwości co do interpretacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. z 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm.), które regulują kwestie składania oświadczeń o stanie majątku.

Przepis art. 10 powyższej ustawy wymienia osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia o stanie majątku. Są to pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze określone w przepisie art. 2 pkt 1 ustawy oraz pracownicy urzędów państwowych zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi wymienionymi w art. 2 pkt 1. Dodatkowo, zobowiązanymi do złożenia oświadczeń są, zgodnie z przepisem art. 10 pkt 2 ustawy, urzędnicy służby cywilnej.

Z wyżej wymienionej ustawy wynika, że pracownicy urzędów państwowych, którzy nie zajmują stanowisk kierowniczych, są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych tylko w sytuacji, gdy ich stanowisko jest równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami osób wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy. Wątpliwości w sprawie pojawiły się z uwagi na możliwą interpretację pojęcia „równorzędne pod względem płacowym”.

ANALIZY

Jak zostało wskazane przez Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Pana Grzegorza Mrocza, stanowiska równorzędne to te, które zostały umieszczone na tej samej pozycji w Załączniku Nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania 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. Nr 211, poz. 1630 ze zm.). Taka interpretacja, w opinii Rzecznika, wydaje się być nieuprawniona. Tabela wyszczególniona we wskazanym załączniku podaje grupy stanowisk oraz mnożnik kwoty bazowej, służący do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej. Przykładowo, stanowiska należące do kategorii „stanowiska koordynujące w służbie cywilnej” oraz należące do kategorii „stanowiska samodzielne służby cywilnej”, zostały umieszczone w tym samym miejscu w tabeli i może być dla nich ustalony mnożnik mieszczący się w zakresie od 1,0 do 6,0. Jeżeli więc przyjąć interpretację wskazaną przez Dyrektora Generalnego ULC, osoby zajmujące stanowiska należące do wskazanych kategorii będą zobowiązane do składania oświadczeń o stanie majątku, ponieważ zostaną one uznane za stanowiska równorzędne pod względem płacowym, mimo że mnożnik ustalony dla poszczególnych stanowisk, a w konsekwencji wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, może się znacząco od siebie różnić.

Z kolei, jak zostało wskazane przez A. Rzetecką-Gil w *Komentarzu do art. 2 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (LEX), pojęcie „równorzędne pod względem płacowym” może być także interpretowane w odmienny sposób, przez przyjęcie, że chodzi o pracownika, który otrzymuje płacę na poziomie osoby zajmującej stanowisko kierownicze.

W związku ze wskazaną rozbieżnością stanowisk oraz różnicach w interpretacji, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie interpretacji wyrażenia „równorzędne płacowo” oraz o wskazanie, w miarę możliwości, jaka jest w tej kwestii praktyka w urzędach państwowych.

Z poważaniem





SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

Sławomir Marek Brodziński

KM
02 PAŹ. 2012

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2012-09-28
ZAL.	1501830

RPO-699508/12

Warszawa, dnia 28 września 2012 r.

DSC. 171-226(a) / 12 / 22. JK
108658/12.

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanowny Poniż Ministerne,

W związku z pismem Nr RPO-699508-I/12/KM z dnia 10 września br. uprzejmie przedstawiam informację dotyczącą interpretacji pojęcia „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” określającego zakres podmiotowy osób obowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.) - w zakresie dotyczącym służby cywilnej. Jednocześnie uprzejmie zwracam uwagę na fakt, że przedstawione poniżej wyjaśnienia traktować należy jako opinię Szefa Służby Cywilnej, a nie wiążącą wykładnię prawa.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, określa obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym m.in. przez:

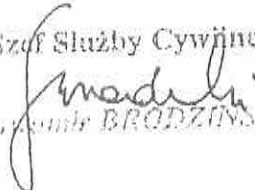
- 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:
 - a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych, (...)
- 2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1.

Podkreślić jednocześnie należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, urzędnicy służby cywilnej obowiązani są do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym niezależnie od zajmowanego stanowiska.

Zawarte w art. 2 pkt 2 sformułowanie „zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1” powinno być - w mojej opinii - rozumiane w kontekście przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 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. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.). To właśnie zakresy mnożników określonych w rozporządzeniu, odpowiadające danemu stanowisku wskazanemu w powyższym wyliczeniu, powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny równorzędności stanowisk pod względem placowym. Rozstrzygnięcie, czy stanowisko jest „stanowiskiem równorzędnym pod względem placowym” (co oznacza, że osoba je zajmująca objęta jest obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym) wynika zatem z porównania przedziałów mnożników służących do ustalania wynagrodzenia na danym stanowisku, nie z porównania konkretnego mnożnika osoby zajmującej dane stanowisko i wysokości wynagrodzenia wypłacanego tej osobie. W art. 2 pkt 2 ww. ustawy powiązana została bowiem kwestia stanowiska i równorzędności pod względem placowym, dlatego też rozstrzygnięcie zakresu podmiotowego obowiązywania ustawy nie powinno odnosić się do konkretnej osoby, a do stanowiska przez nią zajmowanego. Punktem odniesienia do badania przynależności stanowisk do kategorii równorzędnych pod względem placowym jest stanowisko naczelnika wydziału (art. 2 pkt 1 litera a *in fine* ustawy), dla którego jako stanowiska koordynującego w służbie cywilnej, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, mnożnik kwoty bazowej wynosi od 1,0 do 6,0. Inne stanowiska koordynujące, stanowiska samodzielne oraz stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, dla których w rozporządzeniu ustalono taki sam lub porównywalny przedział mnożników jak dla stanowiska naczelnika wydziału, należą do grupy „stanowisk równorzędnych pod względem placowym”, a co za tym idzie osoby zajmujące te stanowiska objęte są obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Natomiast stanowiska specjalistyczne o mnożnikach 0,9-3,5 oraz stanowiska wspomagające w służbie cywilnej o mnożnikach 0,8-2,7 nie powinny być traktowane jako równorzędne pod względem placowym, gdyż przedział mnożników dla nich ustalony w sposób zasadniczy odbiega wysokością od przedziału mnożników określonego dla naczelnika wydziału w górnej wysokości tego przedziału (6,0).

Zgodnie z przepisami ww. ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, oświadczenie majątkowe składa się kierownikowi jednostki (dyrektorowi generalnemu urzędu). Szef Służby Cywilnej nie gromadzi informacji dotyczących praktyki w zakresie składania oświadczeń majątkowych w poszczególnych urzędach.

Szef Służby Cywilnej

Andrzej BRODZINSKI



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

RPO-699508-I/12/KM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 31. 01. 2013 r.

Pan

Sławomir Marek Brodziński

Szef Służby Cywilnej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Departament Służby Cywilnej

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

169 85 77

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji, dotyczącej obowiązku składania oświadczeń o stanie majątku uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.), uprzejmie dziękuję za pismo Pana Ministra.

W mojej ocenie rozbieżności w interpretacji pojęcia zawartego w przepisie art. 2 pkt 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mogą powodować problemy ze stosowaniem przepisów przez osoby przełożone osób zobowiązanych do składania oświadczeń. Taka sytuacja powoduje także niepewność prawa osób zobowiązanych do składania oświadczeń. W ocenie Rzecznika wskazane byłoby wyraźne uregulowanie tej kwestii w przepisach ustawowych. W związku z tym, zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska Pana Ministra co do zasadności wprowadzenia zmian w celu doprecyzowania obowiązujących przepisów.

Z poważaniem

28.01.13

ANALIZY



SZEF SŁUŻBY CYWILNEJ

Sławomir Marek Brodziński

19 LUT. 2013
KM

PRAY	21	KM
WFL	1	10
ZAL		1534191

RPO-699508/12

Warszawa, dnia 15 lutego 2013 r.

DSC.171-226(4)/12/WZ.JK
15642/13

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z pismem Nr RPO-699508-I/12/KM z dnia 31 stycznia br. uprzejmie informuję, że podzielam opinię o zasadności doprecyzowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.) w zakresie dotyczącym zdefiniowania pojęcia „*stanowiska równorzędne pod względem płacowym*” zawartego w art. 2 pkt 2 ww. ustawy, wyznaczającego zakres podmiotowy osób obowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Również w mojej ocenie niejednoznaczność tego pojęcia i rozbieżności w jego interpretacji mogą powodować trudności z określeniem katalogu osób obowiązanych do składania oświadczeń majątkowych, a także zróżnicowaną praktykę w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe uprzejmie zwracam uwagę na fakt, że Szef Służby Cywilnej nie jest organem właściwym w zakresie inicjowania i wyznaczania kierunków zmian przepisów ww. ustawy. Zakres podmiotowy tej ustawy jest bardzo szeroki i obejmuje nie tylko członków korpusu służby cywilnej. W związku z powyższym dyskusja dotycząca kształtu i charakteru ewentualnych zmian ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne powinna obejmować również inne podmioty podlegające przepisom tej ustawy.

Z poważaniem
Janochli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
SEKRETARZ STANU
STANISŁAW HUSKOWSKI
BM-ZPO-0790-6/2013.DK

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2013 r.

Pani
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na przesłane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, przy piśmie z dnia 26 lipca 2013 r. (BMP-0790-3-2/2013/PS) wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 kwietnia 2013 r. w sprawie *obowiązku składania oświadczeń o stanie majątku uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Pismem z dnia 2 kwietnia br. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu doprecyzowania przepisu art. 2 pkt 2 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.), który został oceniony jako budzący wątpliwości interpretacyjne w toku rozpatrzenia skargi członka korpusu służby cywilnej dotyczącej obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Prośba o udzielenie odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich skierowana została do Ministra Spraw Wewnętrznych, który dokonał dalszego przekazania sprawy Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, motywując to zakresem przedmiotowym działu administracji rządowej – administracja publiczna, obejmującym m.in. sprawy organizacji urzędów administracji publicznej.

Obowiązująca *ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* stanowi akt prawny ukierunkowany na przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z przenikania się sfer władztwa publicznego i gospodarki. Z uwagi na bardzo szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji normatywnej, prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy prowadzone były pod kierunkiem zespołu

międzyresortowego powołanego przez Prezesa Rady Ministrów. Te same względy utrudniają również obecnie przypisanie jednemu organowi rządowemu ogólnej kompetencji w zakresie podejmowania prac legislacyjnych nad nowelizacją tego aktu prawnego, pomimo wdrożonych zmian instytucjonalnych w obszarze zwalczania korupcji w życiu publicznym i powołania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zgodnie z dotychczasową praktyką, prace nad rządowymi projektami zmiany przedmiotowej ustawy inicjują zatem organy, w których zakresie działania leżą szczegółowe zagadnienia stanowiące przedmiot planowanych nowelizacji.

Analizując zakres nowelizacji postulowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich należy zauważyć, iż podstawę wystąpienia skierowanego w przedmiotowej sprawie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stanowią wątpliwości interpretacyjne zaistniałe na gruncie stanu faktycznego dotyczącego członka korpusu służby cywilnej. Argumentacja na której oparto wnioski o potrzebie doprecyzowania przepisu art. 2 pkt 2 cyt. ustawy odnosi się do potencjalnej rozbieżności interpretacji normy ustawowej w kontekście przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie w sprawie określania 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. Nr 211, poz. 1630, z późn. zm.)*, stanowiącego akt wykonawczy do *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.)*. Uznać należy, iż ewentualna nowelizacja ustawy w zakresie zagadnienia stanowiącego przedmiot wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiłaby akt normatywny dotyczący służby cywilnej, a więc mieszczący się w kategorii aktów prawnych, których projektowanie należy do zadań Szefa Służby Cywilnej, z mocy art. 15 ust. 1 pkt 4 *ustawy o służbie cywilnej*.

Jednocześnie należy krytycznie ocenić motywy powołane w piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lipca br. jako uzasadnienie przekazania Ministrowi Administracji i Cyfryzacji wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Niesłusznym jest bowiem wniosek wywodzący kompetencję ministra właściwego do spraw administracji publicznej do podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany art. 2 pkt 2 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z zakresu spraw objętych wymienionym działem administracji rządowej. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 243)* definiuje dział administracja publiczna jako obejmujący w szczególności sprawy administracji, w tym m.in. organizacji urzędów administracji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 1). Należy zatem zauważyć, iż zawarte w definicji legalnej działu administracja publiczna pojęcie *urzędów administracji publicznej* pokrywa się z pojęciem *urzędów państwowych* w rozumieniu art. 2 pkt 2 cyt. ustawy tylko w obrębie administracji rządowej. Zakres działu administracji rządowej – administracja publiczna nie obejmuje bowiem spraw dotyczących organizacji urzędów państwowych poza sferą administracji rządowej, a więc w szczególności urzędów wymienionych w art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269)*.

Ponadto należy podkreślić, iż zaliczenie do działu administracja publiczna spraw organizacji urzędów administracji publicznej nie może być utożsamiane z objęciem nim również spraw statusu pracowników tych urzędów, ich praw oraz obowiązków

pracowniczych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma w obrębie administracji rządowej problematyka służby cywilnej, pozostająca poza zakresem działów administracji rządowej i przypisana centralnemu organowi administracji rządowej – Szefowi Służby Cywilnej. Zagadnienia dotyczące statusu pracowników urzędów administracji rządowej niebędących członkami korpusu służby cywilnej nie zostały natomiast jednoznacznie umiejscowione w strukturze działów administracji rządowej, choć praktyka rządowych prac legislacyjnych w zakresie objętym regulacją *ustawy o pracownikach urzędów państwowych* i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych wskazuje na znaczącą rolę Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W kwestii identyfikacji organu rządowego właściwego w powyższym obszarze, jest częścią zakresu podmiotowego przepisu art. 2 pkt 2 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, obejmująca pracowników urzędów administracji rządowej niebędących członkami korpusu służby cywilnej, ma znaczenie marginalne w kontekście celu postulowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich nowelizacji ustawy, jednoznacznie wskazującego na kompetencję Szefa Służby Cywilnej do zainicjowania stosownych prac legislacyjnych.



Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów





MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH

BMP-0790-3-2/2013/PS

Warszawa, dnia 26 lipca 2013 r.

Departament Administracji i Cyfryzacji

14-000

DSC. 141-225(7)/13

Pan Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji

Pracowny Paweł Miśta

W załączeniu uprzejmie przekazuję – zgodnie z właściwością – przesłane przy piśmie Pana Rafała Hykawego Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 maja 2013 roku (sygn. SDT-534-4(3)/13/TI/GG), wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 kwietnia 2013 roku dotyczące *obowiązku składania oświadczeń o stanie majątku uregulowanym w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (sygn. RPO-699508-1/12/KM).

Jednocześnie pragnę wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (t.j.: Dz. U. z 2006 roku Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.), zwanej również „*ustawą antykorupcyjną*”, do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym są obowiązane osoby określone w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1-5 i 7-11 tej ustawy (tj. wszystkie osoby, których dotyczą regulacje *ustawy antykorupcyjnej*, z wyjątkiem osób pełniących funkcje organów gminy oraz funkcje w gminnych jednostkach organizacyjnych i osobach prawnych, w stosunku do których obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym uregulowany został w innych ustawach).

Pośród osób zobowiązanych do składania oświadczeń o stanie majątkowym w art. 2 *ustawy antykorupcyjnej* zostali wymienieni w pierwszej kolejności:

1) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący określone stanowiska kierownicze, np. w urzędach centralnych i naczelnych organów państwowych – dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału lub jednostki równorzędnej (art. 2 pkt 1 *ustawy antykorupcyjnej*),

2) pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne pod względem placowym ze stanowiskami wymienionymi w art. 2 pkt 1 (art. 2 pkt 2 *ustawy antykorupcyjnej*).

Departament Administracji i Cyfryzacji
DSC. 141-4(3)/13
5.10.13

80503/13
SDT. 534-4 | 30.07.13
5/13

Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 2 *ustawy antykorupcyjnej* do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym zobowiązane są wszystkie osoby będące urzędnikami służby cywilnej, także urzędnicy zajmujący stanowiska inne niż wymienione w art. 2 ww. ustawy.

Odnosząc się do zagadnienia podniesionego w wystąpieniu Pani Rzecznik, należy zgodzić się z twierdzeniem, że użyte w art. 2 pkt 2 *ustawy antykorupcyjnej* sformułowanie „zajmujący stanowiska równorzędne pod względem placowym” może budzić wątpliwości w zakresie precyzyjnego ustalenia katalogu stanowisk, których zajmowanie łączy się z obowiązkiem złożenia oświadczenia o stanie majątkowym.

Z jednej strony można twierdzić, że sformułowanie „zajmujący stanowiska równorzędne pod względem placowym” wyjaśniają przepisy prawne rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 roku 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. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”. W załącznikach do *rozporządzenia* określono m.in. wykaz stanowisk urzędniczych należących do poszczególnych grup stanowisk, tj. do grup stanowisk wyższych, średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających (załącznik nr 1 do *rozporządzenia*), a także mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu dla poszczególnych grup stanowisk urzędniczych (załącznik nr 2 do *rozporządzenia*).

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia* w urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stanowisko naczelnika wydziału lub jednostki równorzędnej (tj. najniższe w hierarchii stanowisko wymienione w art. 2 pkt 1 lit. a *ustawy antykorupcyjnej*) zaliczono do grupy stanowisk koordynujących w służbie cywilnej (do grupy tej zaliczono także stanowisko pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych oraz głównego specjalisty do spraw legislacji). Do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej należą zaś stanowiska radcy generalnego, radcy ministra (innego członka Rady Ministrów), radcy kierownika urzędu centralnego, głównego specjalisty, kierownika kancelarii tajnej, audytora wewnętrznego, głównego wizytatora oraz radcy prawnego.

Natomiast w załączniku nr 2 do *rozporządzenia* w przypadku stanowisk koordynujących i stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej przewidziano ten sam zakres potencjalnych mnożników kwoty bazowej. Tym samym mnożnik kwoty bazowej w przypadku zarówno stanowisk koordynujących, jak i samodzielnych może wynosić od 1,0 do 6,0 (inny przedział mnożników przewidziano w stosunku do stanowisk specjalistycznych, np. stanowiska specjalisty i starszego specjalisty, tj. od 0,9 do 3,5).

Przyjęcie dla grupy stanowisk koordynujących, do której zaliczono przewidziane w art. 2 pkt 1 lit. a *ustawy antykorupcyjnej* stanowisko naczelnika wydziału, oraz dla grupy stanowisk samodzielnych wspólnego zakresu mnożników kwoty bazowej, służących do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, uzasadniać może twierdzenie, że stanowiskami równorzędnymi pod względem płacowym do wymienionego w art. 2 pkt 1 lit. a *ustawy antykorupcyjnej* stanowiska naczelnika wydziału są (obok zaliczonych również do grupy stanowisk koordynujących pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych oraz głównego specjalisty do spraw legislacji) także wszystkie stanowiska samodzielne w służbie cywilnej (w tym m.in. stanowisko głównego specjalisty).

Warto zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „*równorzędność płacową w służbie cywilnej oceniać należy (co do zasady) za pomocą tabel płacowych*” (A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, ABC, 2009). Jednakże zarazem podkreśla się, że „*zwrot "stanowisko równorzędne pod względem płacowym" jest niejednoznaczny, co rodzi możliwość jego różnego interpretowania*” (A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*).

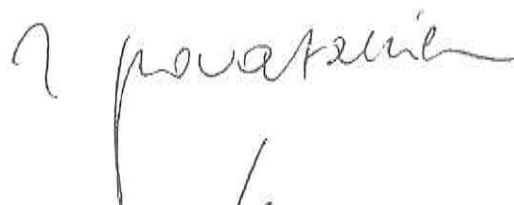

Można prezentować pogląd, zgodnie z którym stanowiskami równorzędnymi pod względem płacowym są stanowiska o porównywalnym rzeczywistym mnożniku kwoty bazowej, nie zaś wynikającym tylko z porównania mnożników w tabelach płacowych dla poszczególnych kategorii stanowisk. Tym samym stanowiskiem równorzędnym pod względem płacowym byłoby stanowisko, na którym pracownik otrzymuje wynagrodzenie porównywalne z osobą zajmującą stanowisko koordynujące, jakim jest stanowisko naczelnika wydziału (A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*). Za takim poglądem przemawia fakt, że chociaż np. w odniesieniu zarówno do stanowisk koordynujących, jak i stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej przewidziano takie same widełki mnożników kwoty bazowej, to z uwagi na znaczną rozpiętość tychże widełek (od 1,0 do 6,0) mnożniki wynagrodzeń w przypadku stanowisk np. naczelnika wydziału oraz głównego specjalisty mogą istotnie się różnić. W takiej sytuacji, mimo że formalnie zarówno w stosunku do stanowisk koordynujących (w tym stanowiska naczelnika wydziału), jak i samodzielnych (w tym głównego specjalisty) mnożniki mogą być ustalone w takich samych granicach, w wielu przypadkach różnice między stanowiskami są na tyle duże, że trudno w istocie mówić o „*stanowiskach równorzędnych pod względem płacowym*”.

Przedstawiając powyższe możliwym wydaje się poddanie pod rozagę zasadności doprecyzowania katalogu podmiotów podlegających obowiązkowi złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Należy bowiem zgodzić się, że obowiązek ujawniania danych o stanie majątkowym stanowi ingerencję w prawo do prywatności, które jest zagwarantowane w art. 47 *Konstytucji RP*.

Niemniej jednak pragnę wyjaśnić, że problematyka uregulowana w ustawie o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, obejmująca m.in. obowiązek składania przez osoby pełniące wymienione w tej ustawie funkcje publiczne

oświadczeń o stanie majątkowym, pozostaje poza zakresem właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych.

Jednocześnie należy wskazać, że ww. kwestie związane są z działalnością organów władzy publicznej, w tym zarówno konstytucyjnych organów państwa, jak i organów szeroko pojętej administracji publicznej. Powyższe może wskazywać, że organem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie pozostaje Minister Administracji i Cyfryzacji, który zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie *szczególowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji* (Dz. U. Nr 248, poz. 1479) kieruje działem administracji rządowej „administracja publiczna”. Dział ten stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2007 roku Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) obejmuje sprawy dotyczące administracji, do których można zaliczyć problematykę statusu, obowiązków i uprawnień pracowników urzędów państwowych.



MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
z up. Piotr STACHAŃCZYN
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

1. Pani Irena Lipowicz – Rzecznik Praw Obywatelskich;
2. Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Załączniki:

1 na 13 str. - Pismo Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów Pana Rafała Hykawego z dnia 9 maja 2013 roku (sygn. SDT-534-4(3)/13/PI/GG) przekazujące wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 kwietnia 2013 roku (sygn. RPO-699508-I/12/KM).