



www.krasp.org.pl

Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich

Przewodniczący:

prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Rektor
Politechniki Warszawskiej
president@krasp.org.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 22 55 20 352
fax: 22 55 21 567
biuro@krasp.org.pl

Warszawa, 4 stycznia 2019 r.

KRASP/274/2018

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z nr GMS-WP-173-325/18 z 3 grudnia 2018 roku w załączeniu przesyłam opinię Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych oraz Komisji ds. Komunikacji i Odpowiedzialności Społecznej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczącą poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego.

Z wyrazami szacunku,

Prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Przewodniczący KRASP

Opinia
Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych
oraz Komisji ds. Komunikacji i Odpowiedzialności Społecznej
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
dotycząca
poselskiego projektu ustawy o przejrzystości w zakresie zatrudniania
osób bliskich w jednostkach sektora publicznego oraz o przeciwdziałaniu
protekcji w naborze na stanowiska w jednostce sektora publicznego
(projekt przekazany pismem z dn. 3 grudnia 2018 r.)

Należy pozytywnie ocenić intencję działań zmierzających do ograniczenia, a co najmniej upublicznienia sytuacji, w których bliskie relacje osobiste między osobami określonymi w projekcie mogłyby doprowadzić do wątpliwości w zakresie prawidłowości i uczciwości przy wybieraniu osób na określone stanowiska. Należy jednak zauważyć, że regulacja ta nie jest ukierunkowana bezpośrednio na likwidację sytuacji patologicznych, a jedynie ma umożliwić społeczeństwu zapoznanie się z ewentualnym zaistnieniem takich sytuacji, a przez to można ją uznać za działanie mające określony wymiar społeczny.

Oceniając przedłożony projekt, można jednak wyrazić pogląd, że ustawa prowadzi do kolejnej nadregulacji życia społecznego, pozostawiając wiele niejasności, przy jednoczesnym zagrożeniu sankcjami karnymi.

Istotne wątpliwości budzą niektóre przepisy projektu ustawy.

Wątpliwości budzi definicja pojęcia „kluczowy wpływ osoby zobowiązanej na jednostkę sektora finansów publicznych, przez który należy rozumieć sytuację prawną, w której osoba zobowiązana ma prawo udziału w procedurze powoływania lub odwoływania osoby kierującej tą jednostką sektora publicznego”. Niedoprecyzowane wydaje się pojęcie tzw. „sytuacji prawnej”. Ponadto opisana definicja nie powinna odnosić się wyłącznie do tzw. „sytuacji prawnej”, ale również do „sytuacji faktycznej”, choć trzeba uznać, że ustawa nie może przewidzieć wszystkich możliwych w rzeczywistości sytuacji.

Drugą definicją budzącą wątpliwości jest pojęcie osoby bliskiej, czyli wstępnego, zstępnego osoby zobowiązanej, lub pozostającego z osobą zobowiązaną w związku małżeńskim, wspólnym pożyciu, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do trzeciego stopnia, lub w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Nie wydaje się uzasadnione odwoływanie w zakresie pojęcia „wspólnego pożycia” do definicji stosowanych w prawie karnym, przy uwzględnieniu interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt: I KZP 20/15, do której zgłaszane było zdanie odrębne.

Jako inny przykład budzący wątpliwości sformułowania można podać art. 4 ust. 1 lub art. 8 ust. 1. W tym przypadku poza pokrętnym językiem jest jeszcze mowa o „konkurencyjnym naborze”, co chyba jest pomyłką, ale konsekwentnie utrzymywaną od art. 2 pkt. 5. Chodzi zapewne o selekcję kandydatów do pracy na zasadzie konkursowej. To sformułowanie powtórzone jest też w art. 8 ust. 2.

Ograniczenia przedstawione w przedmiotowym projekcie mają charakter wyjątkowy i faktycznie, z uwagi na publiczny charakter informacji dotyczących zatrudnienia określonych osób, mogą wpływać na konstytucyjną swobodę podejmowania zatrudnienia. Dlatego też definicje zawarte w ustawie nie powinny budzić wątpliwości. Należy również rozważyć, czy trzeci stopień pokrewieństwa lub też powinowactwa, jest stopniem wystarczającym. Nie

uwzględniono również sytuacji, gdy osoba zobowiązana nie ma wiedzy, że inna osoba jest dla niej bliska w rozumieniu przepisów przedłożonego projektu ustawy, gdyż nie wykluczono sytuacji nieobjętych wiedzą osób zobowiązanych.

Istotne jest również, że częsty w praktyce jest problem nie tylko zatrudniania przez osoby zobowiązane w myśl ustawy osób najbliższych (zatem związanych relacjami rodzinnymi zgodnie z definicją ustawową), ale również osób pozostających w stosunkach faktycznych. Przedłożony projekt ustawy nie odnosi się jednak do takiego kręgu osób, co może stanowić istotny brak pozostający poza kontrolą społeczną, zamierzoną przez wnioskodawców ustawy.

Można zauważyć pewnego rodzaju niekonsekwencje. Należy m.in. wskazać, iż w art. 4 ust. 1 określony został również obowiązek zawierania w oświadczeniu informacji o zatrudnianiu osób bliskich na podstawie umowy cywilnoprawnej. Niemniej, w ust. 13 tegoż artykułu brak jest wskazania, że oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, powinno być złożone również w ciągu 30 dni od dnia zawarcia stosownej umowy cywilnoprawnej. „Zatrudnianie” wskazane w przywołanym art. 4 ust. 13 projektu odnosi się bowiem jedynie do zawierania stosunku pracy, który nie zachodzi w sytuacji współpracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Niecelowy wydaje się zapis art. 6 ust. 1. Zgodnie z jego treścią osoba ubiegająca się o pracę w jednostce sektora publicznego zobowiązana jest złożyć oświadczenie o pozostawaniu z osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub z osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego w relacji wskazanej w art. 2 pkt 4 (osoba bliska) lub o nieistnieniu takich okoliczności. Taka treść regulacji doprowadzi do sytuacji, w której oświadczenie w praktyce składać będzie musiał każdy ubiegający się o zatrudnienie w podmiotach wskazanych w projekcie. Wydaje się, że taki zapis prowadzi do zbędnego formalizmu i jest co najmniej niezrozumiałe wymaganie, aby każda osoba ubiegająca się o pracę w jednostce sektora publicznego składała oświadczenie. Analogicznie do uwag przedstawionych wyżej, również w tym przypadku nie uwzględniono sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o zatrudnienie nie ma obiektywnie wiedzy o tym, że osobą zobowiązaną zajmującą stanowisko w danej jednostce sektora publicznego lub osobą, która ma kluczowy wpływ na tę jednostkę sektora publicznego, jest dla niej osobą najbliższą w myśl przepisów projektowanego aktu.

Wymaganie, by rektorzy przedstawiali swoje oświadczenia w sprawie swoich bliskich osób zatrudnionych w uczelniach jest chyba nadmiarowym wymaganiem, jeśli osoba bliska bezpośrednio nie podlega rektorowi. Natomiast rektorów i wszystkich kierowników jednostek podstawowych powinien obowiązywać bezwzględny zakaz wpływania na przebieg konkursów, ewentualnie wyborów w podległych jednostkach, a także na procedury awansowe. Wszystkie czynności związane z przyjmowaniem do pracy i awansami powinny zawierać zasady tajnego głosowania. Warto może wprowadzić zasadę, że starający się o pracę powinien ujawnić fakt pozostawania w bliskich związkach z rektorem lub kierownikiem jednostki podstawowej. Nie jest ponadto zrozumiałe zobowiązanie rektorów do składania swoich oświadczeń Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego (art. 4 ust. 7 oraz art. 3. pkt. 46), a nie właściwemu ministrowi lub Prezesowi Rady Ministrów.