

15 maja 2015 r.

Projekt

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia
i instytucjach rynku pracy
(druk nr 3252)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza zmiany w art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 i 357). Proponowane zmiany mają na celu wprowadzenie zakazu łączenia stanowiska dyrektora i wicedyrektora wojewódzkiego urzędu pracy oraz dyrektora i zastępcy dyrektora powiatowego urzędu pracy z mandatem radnego rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa.

Jednocześnie w projekcie ustawy wprowadzono przepis przejściowy regulujący sytuację, gdy osoba w dniu wejścia w życie ustawy łączy zajmowanie ww. stanowiska z mandatem radnego – będzie się do niej stosować przepisy dotychczasowe do dnia wygaśnięcia mandatu radnego lub odwołania ze stanowiska. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia.

Po analizie kwestii wprowadzenia ograniczenia w zakresie możliwości łączenia funkcji kierowniczych w wojewódzkim i powiatowym urzędzie pracy ze sprawowaniem mandatu odpowiednio radnego rady powiatu lub radnego rady gminy oraz radnego sejmiku województwa lub radnego rady gminy, w opinii Rządu przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawy samorządowe, tj. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.) wprowadzają zasadę niezależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu. Z zasady tej wynika zakaz naruszania zakresu zadań oraz brak kompetencji organów jednego szczebla samorządu w stosunku do jednostek pozostałych szczebli. Reguła ta w sposób istotny determinuje rozwiązania obowiązujące na gruncie ustaw samorządowych, których zasadniczym elementem jest powiązanie określonego zakazu z jednostką samorządu terytorialnego, w której dana osoba

pełni funkcję. Przykładem powyższego są obowiązujące przepisy stanowiące o zakazie zatrudnienia radnego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego oraz o zakazie łączenia mandatu radnego z pełnieniem funkcji kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej i jego zastępcy (*vide*: art. 24a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 23 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 25 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Ratio legis tych zakazów jest oczywista kolizja pomiędzy obowiązkami radnego jako członka organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego, a jego statusem jako pracownika podległego organowi wykonawczemu tejże jednostki. Kolizja taka, z uwagi na zakres uregulowań prawnych kształtujących określone kompetencje, nie ma jednak miejsca pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, czy też pełnieniem funkcji radnego przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko w jednostce organizacyjnej innej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym brak jest uzasadnienia do rozszerzania istniejącego zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego warto odwołać się do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2001 r. (sygn. akt K 11/01). Trybunał Konstytucyjny zwrócił w nim uwagę, że kształtowania zakazów antykorupcyjnych stanowiących element ustroju nie można opierać na domniemanych wnioskach, nieznajdujących swego uzasadnienia w ukształtowanym systemie. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że niewątpliwie istnieje możliwość nakładania na osoby piastujące funkcje w organach stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego różnego rodzaju ograniczeń w odniesieniu do ich działalności zawodowej, pod warunkiem, że pozostają one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a zakres ograniczeń będzie współmierny do rangi tego interesu. W kontekście tej konkluzji Trybunału Konstytucyjnego może się pojawić wątpliwość, czy zakaz zatrudniania radnego na jakimkolwiek stanowisku w samorządowej jednostce organizacyjnej będzie rzeczywiście służył interesowi publicznemu. Wprowadzenie tego zakazu prawdopodobnie spowoduje, że szereg osób, które mogłyby z pożytkiem wykorzystać swoją wiedzę w pracy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, nie będzie zainteresowanych ubieganiem się o mandat radnego.

Reasumując, autorzy projektu ustawy mogą w efekcie doprowadzić do sytuacji, którą obrazowo opisał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 2357/12), a mianowicie, że „radnymi będą mogli być jedynie emeryci, renciści i bezrobotni, co by stanowiło wypaczenie *ratio legis* przepisów antykorupcyjnych.”

Niemniej jednak, jeżeli ustawodawca, mimo negatywnego stanowiska Rządu w tej sprawie, zdecydowałby, że wprowadzenie ograniczenia w zakresie możliwości łączenia funkcji kierowniczych w wojewódzkim i powiatowym urzędzie pracy ze sprawowaniem mandatu odpowiednio radnego rady powiatu lub radnego rady gminy oraz radnego sejmiku województwa lub radnego rady gminy, jest w jego opinii zasadne, należy zauważyć, że zmiany w tym zakresie powinny zostać uregulowane systemowo w ustawach samorządowych, tj. nie tylko w odniesieniu do urzędów pracy, gdyż konflikt interesów, na który powołują się projektodawcy – choć zostało to zakwestionowane przez Rząd – mogłoby zaistnieć również w przypadku kierujących innymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, np. zajmującymi się pomocą społeczną. Ograniczenie w takim przypadku powinno zatem dotyczyć kierujących każdą samorządową jednostką organizacyjną, nie zaś tylko wojewódzkim i powiatowym urzędem pracy.

Ponadto, konieczne jest również zwrócenie uwagi na fakt, że zawężenie w takiej sytuacji ograniczenia tylko do kierujących wskazanymi dwiema samorządowymi jednostkami organizacyjnymi mogłoby narazić ustawodawcę na zarzut nierównego traktowania podmiotów, gdyż przywołane w uzasadnieniu ustawy szczególne, w których wprowadzona została zasada niełączenia funkcji, odnoszą się albo do organów sprawujących kontrolę i nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, albo organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, bądź też dotyczą sytuacji, w których zakaz ten wynika z konstytucyjnej zasady rozdzielności administracji rządowej i samorządowej.

Mając na względzie przedstawione przez Rząd zastrzeżenia w zakresie zasadności wprowadzania proponowanego rozwiązania, **Rząd negatywnie opiniuje projekt ustawy.**