

Stanisław Piechula
43-190 Mikołów, Rynek 5

Szanowana Pani
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

Szanowna Pani Rzecznik!

Działając w oparciu o art. 9 pkt 2 i art. 10 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) zwracam się z wnioskiem o podjęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich czynności przewidzianych w ustawie w następującej sprawie:

Zgodnie z artykułem 26 a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm. – tekst jednolity) organ wykonawczy gminy tj. wójt, burmistrz lub prezydent może powołać swoich zastępców: w przypadku Gminy Mikołów, Burmistrz może powołać do dwóch zastępców.

O ile jednak sam wójt, burmistrz, prezydent, aby móc zajmować stanowisko, nie musi spełniać żadnych dodatkowych, poza przewidzianymi przez prawo wyborcze, wymagań, o tyle osoba, która może zostać jego zastępcą jako pracownik samorządowy musi spełniać kryteria przewidziane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (j.t. - Dz. U. z 2014r. poz. 1202), w szczególności przewidziane w art. 6 tej ustawy. Jednak nie są to jedyne wymagania, jakie zostały postawione przed osobami, które wójt, burmistrz lub prezydent chciałby powołać jako swoje bezpośrednie wsparcie w pracy samorządowej. Poza wymaganiami art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, ustawa ta w art. 37 upoważnia Radę Ministrów do określenia szeregu warunków dotyczących wynagrodzenia urzędników samorządowych, a ponadto, do ustalenia minimalnych wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach (art. 37 ust. 1 pkt 2). Wymagania te zostały określone przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (j. t. Dz. U. z 2014r. poz. 1786). Całość rozporządzenia zasadniczo dotyczy materii wynagrodzeń urzędników samorządowych, niemniej jednak w załącznikach do rozporządzenia wskazano także minimalne wymagania kwalifikacyjne dla osób, które mogłyby pełnić określone stanowiska. Wobec kandydatów na zastępców wójta, burmistrza, prezydenta postawiono wymaganie posiadania wykształcenia wyższego oraz minimalnego stażu pracy – 6 lat. O ile zrozumiałym jest postawienie warunku posiadania określonego wykształcenia – tak aby zapewnić organowi wykonawczemu kompetentne wsparcie, o tyle warunek legitymowania się 6 letnim stażem pracy prowadzi w moim przeświadczeniu do nierównego traktowania obywateli naszego państwa. Wynika to z rozumienia pojęcia stażu pracy jakie jest ugruntowane w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie prawa, a które powoduje, że jako pracę, którą można zaliczyć do „*stażu pracy*” wskazanego w ww rozporządzeniu można zakwalifikować jedynie pracę świadczoną w ramach stosunku pracy, natomiast już nie pracę wykonywaną np. na umowę zlecenie lub też wykonywaną we własnej działalności gospodarczej i to, pomimo tego, że ta praca również może być wieloletnia jak również może się łączyć się z zarządzaniem zespołem ludzi oraz znacznym podmiotem gospodarczym, przedsiębiorstwem.

W moim przeświadczeniu takie zawężenie możliwości powołania na stanowisko zastępcy wójta, burmistrza lub prezydenta jedynie do osób legitymujących się stażem pracy w ramach stosunku pracy, powoduje oczywistą dyskryminację pozostałych osób, które przecież również mogą spełniać kryterium posiadania 6 letniego doświadczenia, tyle że w pracy świadczonej nie w ramach stosunku pracy, ale w innych formach prawnych bądź też wykonywanej na własny rachunek.

Wątpliwości budzi także fakt, iż w istocie zapisy wskazanego wyżej rozporządzenie Rady Ministrów są niezgodne z treścią art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż w sposób pozaustawowy podnoszą kryteria jakie stawia ustawa wobec osób, które mogą zostać zatrudnione jako pracownicy samorządowi.

Przy okazji warto również zauważyć, że uregulowania wskazanego rozporządzenia prowadzą także do dyskryminacji osób które przed podjęciem pracy w samorządzie prowadziły działalność gospodarczą także pod innym względem: mianowicie ich rzeczywisty staż pracy nie jest wliczany do stażu pracy uprawniającego do uzyskania dodatku do wynagrodzenia za wieloletnią pracę tzw. „wysługę lat”. W istocie te osoby, pomimo że pracą zawodową zajmują się taki sam okres czasu jak osoba pracująca w ramach stosunku pracy (nota bene: przez cały ten okres czasu opłacają podatki oraz składki ubezpieczenia społecznego) w rezultacie osiągają niższe wynagrodzenie, gdyż ich pracy związanej z działalnością gospodarczą nie wlicza się wcale przy wyliczeniu wysokości dodatku za wieloletnią pracę. Osoby te są traktowane tak, jakby nigdy w życiu nie pracowały, co jest oczywistą nieprawdą i prowadzi do ich nierównego traktowania w zatrudnieniu.

Jednocześnie w ten sposób samorząd zostaje pozbawiony możliwości zatrudnienia osób legitymujących się cennym doświadczeniem, jednak nie posiadających stażu pracy w ramach stosunku pracy.

W związku z powyższym zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie czynności znajdujących się w kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, które miałyby na celu spowodowanie zaprzestania nierównego traktowania obywateli.

Z poważaniem

Stanisław Piechula



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 2015 -03- 04

**Zespół Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego**

III.7040.16.2015.JP

**Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Departament Administracji Publicznej
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa**

Uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się pan Stanisław Piechula wysuwając zarzuty dotyczące stażu pracy wymaganego od kandydatów na stanowiska zastępców wójta (burmistrza, prezydenta), określonego w akcie wykonawczym do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202), tj. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.). W ocenie pana Stanisława Piechuli, uwzględnianie do stażu pracy, w ramach wymagań kwalifikacyjnych przewidzianych dla wyżej wymienionych pracowników, jedynie pracy w ramach stosunku pracy powoduje nierówne traktowanie tych osób w stosunku do pozostałych kandydatów do pracy na te stanowiska. Ponadto – w ocenie pana Stanisława Piechuli – „zapisy wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów są niezgodne z treścią art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż w sposób pozaustawowy podnoszą kryteria jakie stawia ustawa wobec osób, które mogą zostać zatrudnione jako pracownicy samorządowi.”

Ponadto pan Stanisław Piechula zwraca uwagę, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim pozwalają na uwzględnianie do stażu pracy wymaganego do uzyskania dodatku za wieloletnią pracę (a także nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy emerytalno-rentowej) jedynie zakończonych okresów zatrudnienia, bez możliwości uwzględnienia okresów pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, a także okresów prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, prowadzi również do nierównego traktowania pracowników samorządowych w zatrudnieniu.



Działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) przesyłam kserokopię listu pana Stanisława Piechuli, z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Zał. 1

Do wiadomości:

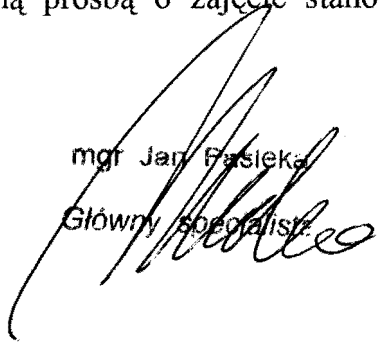
Pan Stanisław Piechula

Rynek 5

43-190 Mikołów

mgr Jan Pasieka

Główny specjalista





Warszawa, dnia 14 kwietnia 2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI**

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DAP-WSUST-022.48/2015/MSG

~~Pan~~

~~Lesław Nowacki~~

~~Dyrektor Zespołu Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego~~

~~Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa~~

Szanowny Panie Dyrektorze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 marca 2015 r. (znak: III.7040.16.2015.JP), wyrażające prośbę o ustosunkowanie się do wątpliwości podniesionych przez Pana Stanisława Piechulę w zakresie m.in.: stażu pracy wymaganego od kandydatów na stanowiska zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – Departament Administracji Publicznej MAC, poniżej uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że obowiązująca od dnia 1 stycznia 2009 r. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) jest podstawowym aktem prawnym ustanawiającym przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Wspomniany akt normatywny w sposób spójny reguluje obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych, co przy uwzględnieniu istoty stanowisk urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych) zapewnia podstawy do sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny. Tym samym, ustawodawca zróżnicował warunki zatrudniania pracowników samorządowych w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeśli chodzi o pracowników umownych – w zależności od stanowiska. Tak sprecyzowane wymagania kwalifikacyjne niewątpliwie umożliwiają pracodawcom samorządowym dobór kadry odpowiedni do zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tak więc, stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nawiązuje się na podstawie powołania. Następnie, w art. 6 ust. 1 analizowanej ustawy ustawodawca wskazuje, iż pracownikiem samorządowym może być osoba, która: jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 (pkt 1); ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych (pkt 2); posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku (pkt 3). Przy czym wobec pracowników samorządowych, dla których podstawę zatrudnienia stanowi powołanie, na gruncie art. 6 ust. 2 te same sprecyzowane dodatkowe, obok wyszczególnionych powyżej, wymagania kwalifikacyjne, mianowicie dani pracownicy nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo

ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Z kolei, dodatkowy wymóg legitymowania się co najmniej 3 letnim doświadczeniem w postaci stażu pracy lub prowadzenia przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku, wynikający z art. 6 ust. 4 pkt 1 analizowanej ustawy, dotyczy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym – nie zaś pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie powołania.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, klasyfikacja stanowisk funkcjonujących w administracji samorządowej wraz z minimalnymi wymaganiami kwalifikacyjnymi niezbędnymi do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach została dokonana na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786).

I tak, w świetle regulacji ujętych w załączniku Nr 3, III Tabela „Stanowiska w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatów), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, dla których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania” – minimalne wymagania kwalifikacyjne dla zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miast) zostały określone na następującym poziomie: wykształcenie wyższe, odpowiedniej specjalności umożliwiające wykonywanie zadań na stanowisku oraz sześcioletni staż pracy.

Niemniej jednak, nie sposób w tym miejscu pominąć, iż zgodnie z § 4 ww. aktu wykonawczego, pracownikowi samorządowemu może być skrócony, w uzasadnionych przypadkach, staż pracy wymagany na danym stanowisku, z wyłączeniem stanowisk, dla których wymagany okres pracy zawodowej (staż pracy) określają odrębne przepisy oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Mając na uwadze powyższe, słusznym zatem pozostaje pogląd o możliwości skrócenia przez pracodawcę samorządowego wymaganego stażu pracy w odniesieniu do stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na którym zatrudnienie następuje na podstawie powołania. Z kolei, odnosząc się do kwestii zgodności rozporządzenia z art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych warto w tym miejscu podkreślić, iż do orzekania o zgodności z Konstytucją lub delegacją ustawową aktu normatywnego właściwy jest Trybunał Konstytucyjny.

Niezależnie od powyższego nie sposób pominąć, że interpretacja przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pozostaje w gestii Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji nie są prowadzone prace legislacyjne zmierzające w kierunku umożliwienia zatrudniania zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) bez wymaganego obecnie sześcioletniego stażu pracy.

Natomiast, ustosunkowując się do problematyki dodatku za wieloletnią pracę w pierwszej kolejności należy zauważyć, że wspomiane świadczenie zostało ukształtowane na gruncie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, zaś w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zostały uregulowane warunki jego przyznawania i wypłacania (vide § 7).

Tak więc, na gruncie art. 38 ust. 1 ww. ustawy ustawodawca przesądza, że dodatek za wieloletnią pracę przysługuje po 5 latach pracy w wysokości wynoszącej 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Zgodnie z art. 38 ust. 5 te same, do okresów uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Tym samym, do okresów pracy uprawniających do m.in.: dodatku za wieloletnią pracę ustawodawca zalicza inne zakończone okresy zatrudnienia (czyli



pozostawania w stosunku pracy) oraz inne okresy, jeżeli jakkolwiek odrębny przepis ustawy stanowi o wliczeniu danego okresu do okresów pracy, od których zależą uprawnienia pracownicze. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wspomniany dodatek za wieloletnią pracę przysługuje wszystkim pracownikom samorządowym bez względu na podstawę zatrudnienia. Analogiczne regulacje ustanawiające dodatek za wieloletnią pracę zostały zawarte w art. 90 ust. 1-2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 z późn. zm.), stąd też trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że przytoczone powyżej przepisy prowadzą do nierównego traktowania pracowników samorządowych w zatrudnieniu. Tym bardziej, że wspomniane świadczenie zostało ukształtowane na gruncie art. 21 ust 1 wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.), lecz należało wówczas w tym zakresie stosować odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Z poważaniem,

Szymon Wróbel
Zastępca Dyrektora

Departamentu Administracji Publicznej

Do wiadomości:

Pan Stanisław Piechula

Rynek 5, 43-190 Mikołów



Oświadczenie złożone przez senatora Adama Zdziebłę na 71. posiedzeniu Senatu w dniu 5 marca 2015 r.

Oświadczenie skierowane do rzecznik praw obywatelskich Ireny Lipowicz

Szanowna Pani Profesor!

Działając na podstawie art. 9 pkt 2 i art. 10 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2001 r. nr 14 poz. 147 z późn. zm.), zwracam się z wnioskiem o podjęcie przez rzecznik praw obywatelskich przewidzianych w ustawie czynności w następującej sprawie.

Zgodnie z art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. – tekst jednolity) organ wykonawczy gminy, to znaczy wójt, burmistrz lub prezydent, może powołać swoich zastępców.

O ile jednak sam wójt, burmistrz lub prezydent, aby móc zajmować stanowisko, nie musi spełniać żadnych dodatkowych – poza przewidzianymi przez prawo wyborcze – wymagań, o tyle osoba, która ma zostać jego zastępcą, jako pracownik samorządowy musi spełniać kryteria przewidziane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2014 r. poz. 1202 – tekst jednolity), w szczególności przewidziane w art. 6 wspomnianej ustawy. Nie są to jednak jedyne wymagania postawione przed osobami, które wójt, burmistrz lub prezydent chciałby powołać jako swoje bezpośrednie wsparcie w pracy samorządowej. Ustawa o pracownikach samorządowych nie tylko stawia wymagania zawarte w art. 6, lecz także, w art. 37, upoważnia Radę Ministrów do określenia szeregu warunków dotyczących wynagrodzenia urzędników samorządowych, a ponadto do ustalenia minimalnych wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach (art. 37 ust. 1 pkt 2). Wymagania te zostały określone przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (DzU z 2014 r. poz. 1786 – tekst jednolity). Całość rozporządzenia zasadniczo dotyczy materii wynagrodzeń urzędników samorządowych, niemniej jednak w załącznikach do rozporządzenia wskazano także minimalne wymagania kwalifikacyjne dla osób mogących zajmować określone stanowiska. Wobec kandydatów na zastępców wójta, burmistrza lub prezydenta postawiono wymaganie posiadania wykształcenia wyższego oraz minimalnego stażu pracy w wysokości 6 lat. O ile zrozumiałym jest postawienie warunku posiadania określonego wykształcenia, tak aby zapewnić organowi wykonawczemu kompetentne wsparcie, o tyle warunek legitymowania się sześcioletnim stażem pracy prowadzi w moim przeświadczeniu do nierównego traktowania obywateli naszego państwa. Wynika to z rozumienia pojęcia stażu pracy, jakie jest ugruntowane w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie prawa, a które powoduje, że jako pracę, którą można zaliczyć do „stażu pracy” wskazanego we wspomnianym rozporządzeniu, można zakwalifikować jedynie pracę świadczoną w ramach stosunku pracy, ale już nie pracę wykonywaną na przykład na umowę-zlecenie lub też w ramach własnej działalności gospodarczej – pomimo tego, że taka praca również może być wieloletnia, jak również może się łączyć z zarządzaniem zespołem ludzi oraz znacznym podmiotem gospodarczym, przedsiębiorstwem.

W moim przeświadczeniu takie zawężenie grupy osób, które mogą zostać powołane na stanowisko zastępcy wójta, burmistrza lub prezydenta, jedynie do osób legitymujących się stażem pracy w ramach stosunku pracy, powoduje oczywistą dyskryminację pozostałych osób, które przecież również mogą spełniać kryterium posiadania sześcioletniego doświadczenia, tyle że w pracy świadczonej nie w ramach stosunku pracy, ale w innych formach prawnych, bądź też wykonywanej na własny rachunek.

Wątpliwości budzi także fakt, że w istocie zapisy wskazanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów są niezgodne z treścią art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż w sposób pozaustawowy podnoszą kryteria stawiane przez ustawę wobec osób, które mogą zostać zatrudnione jako pracownicy samorządowi.

Przy okazji warto również zauważyć, że uregulowania wskazanego rozporządzenia prowadzą do dyskryminacji osób, które przed podjęciem pracy w samorządzie prowadziły działalność gospodarczą, także pod innym względem. Ich rzeczywisty staż pracy nie jest bowiem wliczany do stażu pracy uprawniającego do uzyskania dodatku do wynagrodzenia za wieloletnią pracę, tak zwaną „wysługę lat”. W istocie takie osoby, pomimo że pracą zawodową zajmują się taki sam czas jak osoby pracujące w ramach stosunku pracy (notabene: przez cały ten czas opłacają podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne), osiągają niższe wynagrodzenie, gdyż ich pracy związanej z działalnością gospodarczą nie uwzględnia się wcale przy wyliczaniu

wysokości dodatku za wieloletnią pracę. Osoby te są traktowane tak, jakby nigdy w życiu nie pracowały, co jest oczywistą nieprawdą i prowadzi do ich nierównego traktowania w odniesieniu do zatrudnienia.

Jednocześnie samorząd zostaje pozbawiony możliwości zatrudniania osób legitymujących się cennym doświadczeniem, jednak nieposiadających wymaganego stażu pracy w ramach stosunku pracy.

Zwracam się więc z uprzejmą prośbą o podjęcie czynności będących w kompetencji rzecznika praw obywatelskich, które miałyby na celu spowodowanie zaprzestania nierównego traktowania obywateli.

Z poważaniem
Adam Zdziebło



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa,

2015-04-24

**Zespół Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego**

III.7040.16.2015.JP

**Pan
Stanisław Picchula
Rynek 5
43-190 Mikołów**

Szanowny Panie,

w nawiązaniu do pisma BRPO z dnia 4 marca 2015 r. skierowanego do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, którego kopię Pan otrzymał oraz odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo w piśmie znak: DAP-WSUST-022.48/2015/MSG z dnia 14 kwietnia 2015 r., które zostało skierowane również do Pana wiadomości, uprzejmie informuję, że Wicemarszałek Senatu – pani Maria Pańczyk-Pozdziej przesłała do Rzecznika Praw Obywatelskich tekst oświadczenia złożonego przez Senatora – pana Adama Zdziebłę podczas 71. posiedzenia Senatu w dniu 5 marca 2015 r., którego treść jest tożsama z Pana wystąpieniem do Rzecznika w dniu 25 lutego 2015 r.

W wyniku przeanalizowania podniesionych w nich kwestii, udzielając odpowiedzi Pani Wicemarszałek Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził jednocześnie potrzebę skierowania wystąpienia do Ministra Administracji i Cyfryzacji, wskazując na konieczność zmiany przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) w celu doprowadzenia do zgodności art. 6 tej ustawy z art. 32. ust. 1 Konstytucji RP.

W celu umożliwienia Panu zapoznania się z treścią odpowiedzi udzielonej Pani Wicemarszałek Senatu oraz wystąpienia Rzecznika do MAiC, przesyłam kserokopie pism RPO znak: III.7040.27.2015.JP z dnia 22 kwietnia 2015 r.

Zał. 2

Z poważaniem
mgr Jan Pazięka
Główny specjalista





**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 22.04.2015 r.

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

III.7040.27.2015.JP

**Pani
Maria PAŃCZYK – POZDZIEJ**

Wicemarszałek Senatu

Szanowna Pani Marszałek

Odpowiadając na pismo Pani Marszałek znak BPS/043-71-3078/15 z dnia 11 marca 2015 r. na wstępie pragnę przeprosić za dość długi okres oczekiwania na odpowiedź. Spowodowane to było koniecznością uzyskania wyjaśnień z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie obywatelskiej, która w swej treści jest tożsama z przedmiotową sprawą.

Kwestia kwalifikacji zawodowych kandydatów na stanowiska zastępców wójta, burmistrza lub prezydenta, podniesiona przez Senatora Adama Zdziebłę wiąże się z art. 102 Kodeksu pracy, z którego wynika, że „kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku mogą być ustalane w przepisach prawa pracy przewidzianych w art. 77¹ – 77³, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.”

Kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku określają w pierwszym rzędzie akty normatywne pochodzące od organów państwa: ustawy oraz akty wykonawcze do ustaw. Wymagania kwalifikacyjne w stosunku do niektórych kategorii pracowników zostały określone w pragmatykach pracowniczych. W zakresie nieuregulowanym w tych pragmatykach, kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy określają w sposób szczegółowy taryfikatory kwalifikacyjne, stanowiące składnik układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania oraz rozporządzeń płacowych ministra właściwego do spraw pracy.

Podstawowymi miernikami kwalifikacji zawodowych pracowników są: wykształcenie i staż pracy. W ramach wykształcenia określa się niekiedy szczegółowo kierunek ukończonych studiów lub szkoły. Od pracowników wymaga się również często posiadania nie jakiegokolwiek okresu zatrudnienia, a stażu pracy odpowiadającego charakterowi pracy na powierzonym stanowisku.

Kwalifikacje zawodowe spełniają w prawie pracy dwie funkcje: 1) są warunkiem zatrudnienia w określonym zawodzie lub na określonym stanowisku, 2) są jednym z kryteriów ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę.

Odesłanie do przepisów płacowych – tego bowiem dotyczą regulacje wskazane w art. 77¹ – 77³ Kp – wynika z faktu, że przy ustalaniu zasad wynagradzania w sposób usystematyzowany dokonać trzeba zawsze szczegółowego opisu zakresu obowiązków przypisanych do danego stanowiska lub rodzaju pracy w celu przypisania doń określonej stawki płacy. Czyni się to zatem w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz rozporządzeniach regulujących zasady wynagradzania pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej. Jak podnosi się w doktrynie, „ustanowione w tych aktach wymagania kwalifikacyjne nie tworzą jednak dla pracodawcy zakazów prawnych zatrudniania osób, które nie spełniają określonych wymagań. Posiadanie określonych kwalifikacji jest wówczas tylko warunkiem otrzymania określonej stawki wynagrodzeniowej. Akty prawne regulujące wynagrodzenia określają tylko minimalną wysokość wynagrodzenia należnego pracownikowi, a więc pracodawca może także z pracownikiem niemającym wymaganych kwalifikacji umówić się o taką stawkę wynagrodzeniową. Nie ma żadnych podstaw, aby uznać, że taryfikatory kwalifikacyjne ustanowione w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania lub w rozporządzeniach płacowych zawierają normy ściśle i bezwzględnie obowiązujące. Posiadanie określonych kwalifikacji daje pracownikowi tylko roszczenie o stawkę wynagrodzeniową związaną z danym rodzajem pracy lub stanowiskiem. Jeżeli pracodawca zatrudnił pracownika bez wymaganych kwalifikacji, to pracownik będzie miał roszczenie tylko o taką stawkę wynagrodzenia, jaka jest przypisana do posiadanych przez niego kwalifikacji.” (LEX Jacek Skoczyński, Komentarz do art. 102 Kp).

Warunki zatrudniania pracowników samorządowych, określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) są różne, w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeżeli chodzi o pracowników umownych – w zależności od stanowiska. Mając na uwadze treść art. 6 ustawy, można podzielić je na odnoszące się do: a) wszystkich pracowników, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy oraz rodzaj stanowiska, b) pracowników zatrudnianych na podstawie



wyboru i powołania, c) pracowników zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych, d) pracowników zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

Minimalne wymagania kwalifikacyjne (na które składają się: wykształcenie oraz potwierdzone według odrębnych przepisów umiejętności zawodowe, a także staż pracy) wymagane do zatrudnienia na danym stanowisku zostały określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia placowego, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786). **Sama natomiast ustawa, jedynie w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, stawia – oprócz spełnienia wymagań określonych w art. 6 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 - wymóg posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku (art. 6 ust. 4).**

Przyjęcie takiego rozwiązania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezrozumiałe. To nie podstawa nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie,) powinna mieć związek z kwalifikacjami kandydata na pracownika, lecz stanowisko, z którym wiążą się określone obowiązki do wykonania, wykształcenie i nabyte umiejętności zawodowe. Wynika to chociażby z faktu, że mówiąc o „stażu pracy” rozumie się przez to wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy powstałego bez względu na jego podstawę. Przy ustalaniu stażu pracy warunkującego prawo i wysokość określonego świadczenia pracowniczego na równi traktowany jest więc okres wcześniejszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, jak i powołania, wyboru, mianowania czy spółdzielczej umowy o pracę.

Zapis przyjęty w art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, dopuszczający uwzględnianie - przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych - okresów innych niż wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy, tj. okresów wykonywania działalności gospodarczej stwarza precedens w tym zakresie w regulacjach prawnych przyjętych w różnego rodzaju pragmatykach pracowniczych, gdzie przy ustalaniu „stażu pracy” uwzględnia się wyłącznie wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Co jednak istotne, przyjęcie takiego rozwiązania powoduje nierówne traktowanie pracowników samorządowych, ponieważ zasada uwzględniania wykonywania działalności gospodarczej przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych odnosi się tylko do jednej z grup pracowników, tj. zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Regulacja ta – w ocenie Rzecznika – narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że zasada równości polega na tym, „że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną

cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną w stopniu równym. Przenosząc powyższy pogląd na grunt przedmiotowej sprawy należy przyjąć, że pracownicy samorządowi, do których ma zastosowanie ustawa z dnia 28 listopada 2008 r., należą do jednej klasy (kategorii) pracowników charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w stopniu równym. To zaś przekłada się na obowiązek ustawodawcy zapewnienia tej klasie pracowników takich samych zasad przy ustalaniu wymagań kwalifikacyjnych warunkujących zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 2 cyt. ustawy.

Z tego względu – w ocenie Rzecznika – zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o pracownikach samorządowych, polegających na wprowadzeniu zasady uwzględniania - przy określaniu wymagań kwalifikacyjnych - okresów pracy w formach pozapracowniczych, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym zasada ta powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich kandydatów do pracy, bez względu na podstawę nawiązania z nimi stosunku pracy. Obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna, przyjęta w art. 6 ustawy, stawia bowiem w gorszej sytuacji pozostałych kandydatów do pracy w stosunku do osób zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

Podnoszona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w piśmie znak: DAP-WSUST-022-48/2015/MSG z dnia 14 kwietnia 2015 r. (w zał.) - będącym odpowiedzią na wystąpienie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - możliwość skrócenia wymaganego od kandydata na stanowisko zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 6-letniego stażu pracy, wynikająca z § 4 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., nie ma w tym wypadku znaczenia.

Wymaga również zaznaczenia, iż Rzecznik nie podziela zarzutu stawianego przez Pana Senatora Adama Zdziebłę, „że w istocie zapisy wskazanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów są niezgodne z treścią art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, gdyż w sposób pozaustawowy podnoszą kryteria stawiane przez ustawę wobec osób, które mogą zostać zatrudnione jakom pracownicy samorządowi.”

Zupełnie inną natomiast kwestią jest ustalanie stażu pracy na potrzeby związane z przyznaniem dodatku za wysługę lat, nagrody jubileuszowej czy odprawy emerytalnej (rentowej).



Przepisy prawa pracy nie definiują pojęcia „staż pracy”. Ogólnie mianem tym określa się długość okresu pracy (zatrudnienia), od którego zależą uprawnienia (świadczenia) pracownicze, a więc uprawnienia przysługujące osobie pozostającej w stosunku pracy. Ustalając prawo bądź wysokość przysługującego pracownikowi uprawnienia bada się czy do okresu pracy, od którego ono zależy, wlicza się wcześniejsze okresy zatrudnienia. Nie ma jednolitych zasad ich wliczania. Są one ustalane odrębnie dla każdego uprawnienia (nagrody jubileuszowej, dodatku za wysługę lat itd.) w przepisach je normujących (np. w pragmatykach pracowniczych, w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania).

Przy ustalaniu uprawnień pracowniczych związanych z długością okresu pracy (np. prawa do nagrody jubileuszowej, do dodatku stażowego) uwzględnia się, jak już podkreślono, przede wszystkim okresy zatrudnienia, czyli pracy w ramach stosunku pracy. W tym zakresie ustawa o pracownikach samorządowych nie wprowadza żadnych innowacji i nie zawiera regulacji prawnych, które powodowałyby nierówne traktowanie pracowników. Okresy pracy wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy wliczane są tylko na podstawie przepisów szczególnych, tzn. w sytuacji, gdy przepisy wyraźnie przewidują uwzględnianie okresu pracy świadczonej na innej podstawie. Przykładem może tu być wliczalność okresu pracy w gospodarstwie rolnym – na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310).

Wymaga podkreślenia, że nie ma (i nie było) przepisów powszechnie obowiązujących, zezwalających na wliczanie do okresu uprawniającego do świadczeń pracowniczych okresu prowadzenia działalności gospodarczej.

Aktualnie, okres prowadzenia działalności gospodarczej czy świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowy zlecenia, umowy o dzieło) może być wliczany do stażu pracy warunkującego uprawnienia pracownicze tylko wówczas, jeśli obowiązujące u danego pracodawcy przepisy o wynagradzaniu i przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą (układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania) przewidują wliczalność takich okresów przy ustalaniu konkretnego uprawnienia np. dodatku stażowego, nagrody jubileuszowej. Rzecznikowi nie są jednak znane takie przypadki.

Wprowadzenie powszechnie obowiązujących przepisów przewidujących wliczalność okresu prowadzenia działalności gospodarczej czy innych okresów świadczenia pracy w formach pozapracowniczych do okresu pracy (zatrudnienia), od którego zależą uprawnienia pracownicze nie leży w gestii Rzecznika Praw

Obywatelskich, lecz organów władzy i administracji publicznej zgodnie z prowadzoną przez nie polityką społeczno-gospodarczą.

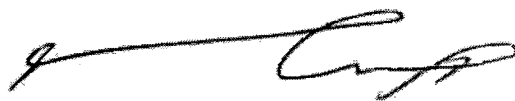
Niemniej jednak pragnę zaznaczyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na uwadze powyższą kwestię, skierował w lutym 2010 r. wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia powszechnej regulacji prawnej w omawianym zakresie, wskazując jako przykład dopuszczalność wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze (do stażu pracy) okresów pracy na roli na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził brak zasadności zmiany obowiązujących przepisów prawa pracy, a także – mając na względzie sytuację społeczno-ekonomiczną kraju – racjonalności nałożenia na pracodawców obciążeń z tym związanych. W ocenie MPiPS obciążenia finansowe pracodawców związane ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310) są nieznaczne, zwłaszcza ze względu na ściśle określony, specyficzny krąg adresatów jej norm prawnych. Natomiast realizacja postulatu wprowadzenia regulacji prawnej mającej na celu umożliwienie wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze, okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej skutkowałaby znacznie poważniejszymi obciążeniami finansowymi pracodawców. Prowadzenie działalności gospodarczej, w świetle przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, obejmuje bowiem zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

W związku z powyższym uprzejmie informuję, że mając na względzie przepis art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, Rzecznik Praw Obywatelskich skieruje wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji z sugestią konieczności wprowadzenia zmian do ustawy, umożliwiających uwzględnianie wszystkim kandydatom na pracowników samorządowych - przy ustalaniu wymagań kwalifikacyjnych - okresów pracy w formach pozapracowniczych. Przyjęcie takiej regulacji doprowadziłoby zarazem do wyeliminowania niezgodności art. 6 ust. 4 w/w ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości wobec prawa.

Załącznik 1

z poważaniem





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22.04.2015 r.

III.7040.27.2015.JP

Pan
Andrzej HALICKI

Minister Administracji i Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się Wicemarszałek Senatu – pani Maria Pańczyk-Poździej, przesyłając tekst oświadczenia złożonego przez Senatora Adama Zdziebłę podczas 71. posiedzenia Senatu RP w dniu 5 marca 2015 r. (w zał.).

W wyniku zapoznania się z powyższym oświadczeniem i zbadaniem podniesionych w nim kwestii, Rzecznik ustalił, co następuje.

Kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku określają w pierwszym rzędzie akty normatywne pochodzące od organów państwa: ustawy oraz akty wykonawcze do ustaw. Wymagania kwalifikacyjne w stosunku do niektórych kategorii pracowników zostały określone w pragmatykach pracowniczych. W zakresie nieuregulowanym w tych pragmatykach, kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy określają w sposób szczegółowy taryfikatory kwalifikacyjne, stanowiące składnik układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania oraz rozporządzeń placowych ministra właściwego do spraw pracy.

Podstawowymi miernikami kwalifikacji zawodowych pracowników są: wykształcenie i staż pracy. W ramach wykształcenia określa się niekiedy szczegółowo kierunek ukończonych studiów lub szkoły. Od pracowników wymaga się również często posiadania nie jakiegokolwiek okresu zatrudnienia, a stażu pracy odpowiadającego charakterowi pracy na powierzonym stanowisku.

Kwalifikacje zawodowe spełniają w prawie pracy dwie funkcje: 1) są warunkiem zatrudnienia w określonym zawodzie lub na określonym stanowisku, 2) są jednym z kryteriów ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę.

Warunki zatrudniania pracowników samorządowych, określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) są różne, w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, a dodatkowo jeżeli chodzi o pracowników umownych – w zależności od stanowiska. Mając na uwadze treść art. 6 ustawy, można podzielić je na odnoszące się do: a) wszystkich pracowników, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy oraz rodzaj stanowiska, b) pracowników zatrudnianych na podstawie wyboru i powołania, c) pracowników zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych, d) pracowników zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

Minimalne wymagania kwalifikacyjne (na które składają się: wykształcenie oraz potwierdzone według odrębnych przepisów umiejętności zawodowe, a także staż pracy) wymagane do zatrudnienia na danym stanowisku zostały określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia płacowego, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786). **Sama natomiast ustawa, jedynie w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, stawia – oprócz spełnienia wymagań określonych w art. 6 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 - wymóg posiadania co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku (art. 6 ust. 4).**

Przyjęcie takiego rozwiązania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezrozumiałe. To nie podstawa nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie,) powinna mieć związek z kwalifikacjami kandydata na pracownika, lecz stanowisko, z którym wiążą się określone obowiązki do wykonania, wykształcenie i nabyte umiejętności zawodowe. Wynika to chociażby z faktu, że mówiąc o „stażu pracy” rozumie się przez to wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy powstałego bez względu na jego podstawę. Przy ustalaniu stażu pracy warunkującego prawo i wysokość określonego świadczenia pracowniczego na równi traktowany jest więc okres wcześniejszego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, jak i powołania, wyboru, mianowania czy spółdzielczej umowy o pracę.

Regulacja prawna przyjęta w art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, poprzez dopuszczenie uwzględniania - przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych - okresów innych niż wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy, tj. okresów wykonywania działalności gospodarczej stwarza precedens w tym

zakresie w regulacjach prawnych przyjętych w różnego rodzaju pragmatykach, gdzie przy ustalaniu „stażu pracy” uwzględnia się wyłącznie wcześniejsze okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje zarazem nierówne traktowanie pracowników samorządowych, ponieważ zasada uwzględniania wykonywania działalności gospodarczej przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych odnosi się tylko do jednej z grup pracowników, tj. zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Regulacja ta – w ocenie Rzecznika – narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że zasada równości polega na tym, „że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną w stopniu równym. Przenosząc powyższy pogląd na grunt przedmiotowej sprawy należy przyjąć, że pracownicy samorządowi, do których ma zastosowanie ustawa z dnia 28 listopada 2008 r., należą do jednej klasy (kategorii) pracowników charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w stopniu równym. To zaś przekłada się na obowiązek ustawodawcy zapewnienia tej klasie pracowników takich samych zasad przy ustalaniu wymagań kwalifikacyjnych warunkujących zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 2 cyt. ustawy.

Z tego względu – w ocenie Rzecznika – zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o pracownikach samorządowych, polegających na uwzględnianiu - przy określaniu wymagań kwalifikacyjnych - okresów pracy w formach pozapracowniczych, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym zasada ta powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich kandydatów do pracy, bez względu na podstawę nawiązania z nimi stosunku pracy. Obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna, przyjęta w art. 6 ustawy, stawia bowiem w gorszej sytuacji pozostałych kandydatów do pracy w stosunku do osób zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

Podnoszona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w piśmie znak: DAP-WSUST-022-48/2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r. (w zał.) - będącym odpowiedzią na wystąpienie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - możliwość skrócenia wymaganego od kandydata na stanowisko zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 6-letniego stażu pracy, wynikająca z § 4 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r., nie ma w tym wypadku znaczenia.

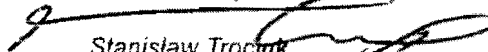


Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) uprzejmie proszę Pana Ministra o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu doprowadzenie do zgodności art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zał. 2

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich



Warszawa, dnia 30 marca 2015 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

BM-WP.072.120.2015

Pan
Radostaw Sikorski
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 10 marca 2015 r. przekazującego interpelację Posła na Sejm RP Pani Ewy Kołodziej w sprawie *przepisów dotyczących zatrudniania pracowników samorządowych na stanowisku zastępcy wójta, burmistrza lub prezydenta miasta* (nr 31525), uprzejmie informuję, że stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) zawartych w załączniku Nr 3, III Tabela „Stanowiska w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatów), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, dla których stosunek pracy nawiązano na podstawie powołania” – minimalne wymagania kwalifikacyjne dla zastępcy wójta (burmistrz, prezydenta miast) zostały określone na następującym poziomie: wykształcenie wyższe, odpowiedniej specjalności umożliwiające wykonywanie zadań na stanowisku oraz sześćioletni staż pracy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w szczególności art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 593, z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) stosunek pracy zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miast) nawiązuje się na podstawie powołania. Jednocześnie stosownie do postanowień par 4 ww. aktu wykonawczego pracownikowi samorządowemu może być skrócony w uwzględnionych przypadkach staż pracy na danym stanowisku z wyłączeniem:

- 1) stanowisk dla których wymagany okres pracy zawodowej (staż pracy) określają odrębne przepisy [czyli np. dotyczące skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) – ustawa o *finansach publicznych*],
- 2) art. 5 ust. 2 ustawy o *pracownikach samorządowych* (dotyczy stanowisk sekretarza gminy, powiatu, województwa),
- 3) art. 6 ust. 4 ustawy o *pracownikach samorządowych* (dotyczy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym).

W kontekście powyższego, a w szczególności uwzględniając fakt, że zatrudnienie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje na podstawie powołania (a nie umowy o pracę), słusznym pozostaje pogląd o możliwości skrócenia wymaganego stażu pracy w odniesieniu do stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Niezależnie od powyższego nie sposób pominąć, że interpretacja przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pozostaje w gestii Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji nie są prowadzone prace legislacyjne zmierzające w kierunku umożliwienia zatrudniania zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) bez wymaganego obecnie sześcioletniego stażu pracy.

Z poważaniem,

z up. Ministra Administracji i Cyfryzacji
Stanisław Huskowski
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów