



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 22 kwietnia 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 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.

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 zróżnicowań 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.

Załącznik 2

Z poważaniem

Podpis na oryginale