



III.603.7.2015.JP

Pani
prof. Małgorzata OMILANOWSKA
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się Pani J. D.-G. informując, iż przystąpiła do konkursu na stanowisko Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w L. i nie została do niego dopuszczona ze względu na to, że nie udowodniła stażu pracy (list w zał.).

Z wyjaśnień Burmistrza L., zawartych w pismach z 8 i 22 kwietnia 2015 r. (w zał.) wynika, że jednym z warunków formalnych dopuszczenia do udziału w konkursie było wykazanie się co najmniej 5-letnim stażem pracy, na który składają się okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Pani J. D.-G. potwierdziła świadectwem pracy roczny okres wcześniejszego zatrudnienia, natomiast pozostałe przedłożone Komisji dokumenty potwierdziły jedynie doświadczenie zawodowe uzyskane w wyniku świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych i prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu nie została dopuszczona do udziału w konkursie. Uważa zatem, że jest dyskryminowana z tego powodu i pyta „...dlaczego w Polsce nie ma równych praw w stosunku do osób samozatrudniających się i zatrudnianych.”

W wyniku zbadania przedmiotowej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.), kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury wyłania się bądź można wyłonić w drodze konkursu. Art. 16 ust. 6 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i trybu przeprowadzania konkursu, sposobu

powoływania członków komisji konkursowej oraz zadań tej komisji, **uwzględniając w szczególności procedury zapewniające ocenę kwalifikacji kandydatów.**

Wykonując powyższe upoważnienie Minister Kultury wydał 30 czerwca 2004 r. rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. Nr 154, poz. 1629), w którym w § 3 ust. 3 pkt 2 wskazał, że **ogłoszenie o konkursie zawiera m. in. wymagane kwalifikacje kandydatów** i sposób ich udokumentowania.

Godzi się zauważyć, że przez pojęcie kwalifikacji w języku polskim rozumie się „wykształcenie i uzdolnienia potrzebne do pełnienia jakiejś funkcji lub wykonywania jakiegoś zawodu” (*Słownik języka polskiego*, PWN). W doktrynie prawa pracy kwalifikacje rozumiane są jako „odpowiedni zasób wiadomości teoretycznych, jak i praktycznych niezbędnych do wykonywania pracy określonego rodzaju bądź do zajmowania określonego stanowiska (M. Barzycka-Banaszczyk, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 229).

Przez kwalifikacje rozumie się zatem przygotowanie wymagane do wykonywania określonego rodzaju pracy, na które składa się poziom wiedzy teoretycznej (wykształcenie) oraz umiejętności praktyczne.

Należy zaznaczyć, że kwalifikacje zawodowe pracowników wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku regulują właściwe przepisy, odnoszące się do konkretnej grupy pracowników. 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, ale stażu pracy odpowiadającego charakterowi pracy na powierzonym stanowisku. Trzeba przy tym wyraźnie zaakcentować, że uwzględnianie przy określaniu wymogów kwalifikacyjnych, związanych z powierzeniem określonego rodzaju pracy czy stanowiska, wyłącznie stażu pracy rozumianego jako okresy wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, należy traktować jako zjawisko nieodpowiadające współczesnej gospodarce rynkowej, opartej w dużej mierze na pracy świadczonej w formach pozapracowniczych, głównie na podstawie umów cywilnoprawnych oraz w ramach prowadzenia działalności gospodarczej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich **kwalifikacje wymagane od kandydatów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury**, bez względu na to, czy ich wyłonienie następuje w drodze konkursu, czy bez przeprowadzania konkursu (art. 16 ust. 1-3 cyt. ustawy) **powinny być określone w akcie powszechnie obowiązującym**, tj. bezpośrednio w ustawie lub akcie wykonawczym (rozporządzeniu), na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie

ustawowe powinno zwierać nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia, ale również wytyczne dotyczące treści aktu. Istotne jest przy tym, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa wyżej, innemu organowi (art. 92 Konstytucji RP).

Tymczasem zapis przyjęty w omawianym zakresie w akcie wykonawczym stwarza taką sytuację, że **określenie kwalifikacji** wymaganych od kandydatów na takie same stanowiska pracy (w tym wypadku dyrektorów gminnych ośrodków kultury) **zostało scedowane na organizatorów konkursów**. Jedni organizatorzy, określając w ogłoszeniu o konkursie wymagane kwalifikacje, mogą zatem - oprócz kierunku wykształcenia - żądać w zakresie umiejętności praktycznych wykazania się określonym stażem pracy (pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy), inni zaś mogą oczekiwać, że zasób wiedzy praktycznej może być również udowodniony doświadczeniem wyniesionym z pozapracowniczych form świadczenia pracy, np. umów cywilnoprawnych czy prowadzenia działalności gospodarczej. To zaś może prowadzić do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji kandydatów ubiegających się o pracę na takich samych bądź porównywalnych stanowiskach pracy, powodując tym samym naruszenie art. 60 Konstytucji RP, gwarantującego obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Dostęp do służby publicznej może być realizowany w określonych warunkach, przy czym czynnikami decydującymi powinny być: kwalifikacje, wiedza i doświadczenie (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 58). W wyroku z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 63, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że istotna jest tu „...przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej”, gdyż „celem regulacji konstytucyjnej, a zarazem istotą prawa określonego w art. 60 jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa kryteria [obywatelstwo oraz korzystanie z pełni praw publicznych], że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109). W świetle art. 60 Konstytucji wyrażenie: „jednakowe zasady dostępu do służby publicznej” oznacza nakaz określenia takich samych zasad dostępu nie do służby publicznej w ogóle, ale do konkretnego rodzaju stanowisk dla wszystkich kandydatów spełniających wymogi wskazane w tym przepisie” (wyrok TK z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 16).

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 Panią

Minister o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu zmianę istniejącego stanu prawnego w omawianym zakresie.

Załącznik 3

Z poważaniem

Podpis na oryginale