

opis sprawy

Interpelacja nr 801**do ministra administracji i cyfryzacji****w sprawie dopuszczalności powierzania stanowisk p.o. sekretarza w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim**

Szanowny Panie Ministrze! Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) przewiduje obligatoryjne tworzenie stanowiska sekretarza w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i w urzędzie marszałkowskim (art. 5 ust. 1). Zatrudnienie sekretarza podlega procedurze naboru. Art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (m.in. urządzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Zatrudnienie sekretarza może nastąpić wyłącznie na podstawie umowy o pracę (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Nawiązanie stosunku pracy z sekretarzem w formie umowy o pracę stanowi wymóg ustawowy (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z dnia 7 maja 2010 r., PNK.I.0911/229/10, w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia burmistrza gminy i miasta Szadek z dnia 12 marca 2010 r. w przedmiocie powierzenia pani J. S. stanowiska p.o. sekretarza w Urzędzie Gminy i Miasta Szadek).

Ustawa o pracownikach samorządowych daje kierownikowi urzędu możliwość powierzania sekretarzowi istotnych zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu i realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

Do mojego biura poselskiego wpływają informacje, że w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego praktykuje się zatrudnianie osoby pełniącej obowiązki sekretarza, osoba taka zatrudniana jest poza otwartym naborem i często nie spełnia wymogów stawianych sekretarzowi przez ustawę o pracownikach samorządowych.

W związku z powyższym proszę o wyjaśnienie:

Czy dopuszczalne jest, w świetle obowiązujących przepisów, powierzenie obowiązków sekretarza w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, a jeżeli tak, to na jakich zasadach (jakie warunki powinna spełniać osoba p.o. sekretarza i w jakim trybie może być zatrudniona), na jakiej podstawie prawnej i na jaki maksymalny okres?

Jeżeli nie jest dopuszczalne powierzenie obowiązków sekretarza, to czy upoważnienia udzielone przez burmistrza (wójta, prezydenta), starostę, marszałka, osobie pełniącej obowiązki sekretarza są skuteczne oraz czy podjęte przez niego decyzje, złożone oświadczenia woli wywołują skutki prawne?

Jeżeli dopuszczalne jest powierzenie obowiązków sekretarza, to na jaki okres, a jeżeli na czas określony, to jaki maksymalnie może to być czas?

Czy Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji monitoruje prawidłowość zatrudniania sekretarzy w jednostkach samorządu terytorialnego, a jeżeli tak, to ile stwierdzono w województwach, starostwach i gminach przypadków powierzania stanowiska p.o. sekretarza? Jeżeli taki monitoring nie jest prowadzony, to proszę o zbadanie przedstawionego problemu, bowiem powierzanie stanowiska p.o. sekretarza nie należy o rzadkości.

Z wyrazami szacunku

Poseł Julia Pitera

Warszawa, dnia 3 stycznia 2012 r.

opis sprawy

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji - z upoważnienia ministra -**na interpelację nr 801****w sprawie dopuszczalności powierzania stanowisk p.o. sekretarza w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim**

Szanowna Pani Marszałek! W odpowiedzi na przesłaną przez pana Marka Kuchcińskiego, wicemarszałka Sejmu RP, przy piśmie z dnia 12 stycznia 2012 r. interpelację pani poseł Julii Pitery (znak: SPS-023-801/12) w sprawie dopuszczalności powierzania stanowisk p.o. sekretarza w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim informuję, co następuje.

Konstytucja RP przyznała jednostkom samorządu terytorialnego, jako odrębnym podmiotom publicznym, przymiot samodzielności w wykonywaniu powierzonych zadań podlegający ochronie sądowej. Tak więc samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (vide art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Tym samym w granicach prawa jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie realizuje poszczególne zadania w oparciu o zastrzeżone dla jej organów kompetencje.

Jednym z atrybutów wyżej wspomnianej samodzielności jest pozostawienie swobody kreowania polityki kadrowej w gestii kierowników urzędów samorządowych, czyli: wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) starostów oraz marszałków województw, realizujących czynności w sprawach z zakresu prawa pracy względem zatrudnionych w urzędzie pracowników.

Mając zatem na uwadze pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego, istotne wydaje się wskazanie, że minister administracji i cyfryzacji (podobnie jak i urząd zapewniający obsługę ministra) nie posiada kompetencji do oceny czy też weryfikacji działań podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (pracodawców samorządowych) w zakresie zatrudniania pracowników w urzędach administracji samorządowej. Konstytucyjna zasada państwa prawnego przesądza bowiem, że jakkolwiek możliwość podjęcia działań władczych przez organ administracji publicznej musi bezsprzecznie wynikać z przepisów prawa, zaś ich podstawą jest zawsze konkretna norma kompetencyjna. Z tych też względów Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie monitoruje zarówno kwestii tworzenia, jak i powierzania stanowiska sekretarza odpowiednio: gminy, powiatu, województwa w urzędach danych jednostek samorządu terytorialnego. Zatem w konsekwencji wszelkie ewentualne działania Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zmierzające w kierunku, zgodnie z wyrażoną w interpelacji prośbą, zbadania prawidłowości zatrudniania sekretarzy w jednostkach samorządu terytorialnego mogłyby spotkać się z zarzutem braku podstaw prawnych w tym przedmiocie.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, iż przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) tworzą podwaliny spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w strukturach administracji samorządowej, które gwarantują pracodawcy samorządowemu swobodę decyzyjną w wielu aspektach dotyczących zatrudnienia i organizacji pracy pracowników samorządowych zapewniających sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny. Ustalone w ww. pragmatyce pracowniczej reguły korelują z ogólnymi zasadami prawa pracy przyjętymi w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.) oraz w znacznej mierze uelastyczniają przyjęte w obowiązującej do dnia 31 grudnia 2008 r. ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, z późn. zm.) zasady naboru na stanowiska o charakterze tzw. urzędniczym w strukturach administracji samorządowej.

Wzmocniona na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych pozycja sekretarza: gminy, powiatu, województwa ma na celu zagwarantowanie ciągłości i jakości pracy danego urzędu administracji samorządowej, zaś stanowisko to, jako należące do grupy "stanowisk kierowniczych urzędniczych", winno zostać obsadzone w następstwie otwartego i konkurencyjnego naboru. Osoba piastująca wysokie stanowisko w administracji samorządowej musi dawać rękojmię prawidłowego wykonywania zadań w zakresie powierzonych jej obowiązków.

Z uwagi na istotę zagadnienia podniesionego w przedmiotowej interpelacji warto wspomnieć o instytucji czasowego powierzenia innej pracy dotychczas zatrudnionemu pracownikowi, uregulowanej w art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych. Stosownie do postanowień ww. przepisu, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami.

W okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Tym samym wspomniane powierzenie wykonywania innej pracy niewątpliwie umożliwia pracodawcy samorządowemu "zagospodarowanie" posiadanej już kadry pracowniczej, niemniej jednak, jako sytuacja wyjątkowa, powinno ono wynikać z bieżących potrzeb pracodawcy związanych z koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kierowanej jednostki i nie przekraczać wyznaczonego przez ustawodawcę okresu. Znaczenie przy zastosowaniu przedmiotowego przepisu mają również kwalifikacje pracownika. Powierzona mu bowiem do wykonywania "inna" praca powinna odpowiadać jego kwalifikacjom, a zatem w konsekwencji korelować również z wymaganiami ustalonymi dla powierzanego stanowiska.

Dodatkowo zaznaczyć należy, iż ustawa o pracownikach samorządowych, w przeciwieństwie do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.), nie formułuje wprost zakazu powierzania pełnienia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem, np.: stanowiskiem sekretarza gminy (powiatu, województwa). Tego typu powierzenie nie powinno być jednak sytuacją długotrwałą, a w odniesieniu do stanowisk o charakterze "urzędniczym" nie może oznaczać trybu zatrudnienia na wakujące stanowisko "urzędnicze".

Odnosząc się do kwestii ważności czynności i decyzji podejmowanych przez osoby zajmujące stanowisko sekretarza na zasadzie pełnienia obowiązków (p.o.), należy zauważyć, iż wszelkie upoważnienia związane z wykonywaniem zadań na powierzonym stanowisku są udzielane osobie, która je realizuje, nie zaś piastowanemu przez nią stanowisku. Ustawa o pracownikach samorządowych nie formułuje katalogu zadań i kompetencji organów: gminy, powiatu, województwa, przynależnych sekretarzowi. Na ogólnych zasadach podjęte przez osobę p.o. sekretarza (na mocy udzielonego upoważnienia) czynności, tj. np. decyzje, oświadczenia woli, korzystają z domniemania ważności, dopóki nie zostaną wzruszone w odpowiednim trybie przez właściwy organ lub sąd.

Na zakończenie podkreślić należy, iż działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega ocenie organów nadzoru, zaś organem uprawnionym w zakresie bieżącego nadzoru pozostaje wojewoda. Podstawowym środkiem nadzoru, którym dysponuje wojewoda, jest możliwość stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia w sprawie powierzenia stanowiska (także p.o. sekretarza: gminy, powiatu, województwa) organu jednostki samorządu terytorialnego, a jedynym kryterium oceny jest zgodność danego aktu z prawem (legalność) - (vide np.: art. 85 w zw. z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Istotne jednak pozostaje wskazanie, że organ nadzoru nad działalnością gminy, powiatu, województwa wykonuje uprawnienia nadzorcze przyznane z mocy ustawy "ustrojowej" wyłącznie z urzędu (ex officio), zaś podjęte w ramach przyznanych kompetencji nadzorczych działania podlegają kontroli sądowej. Zatem pojawiające się w określonym stanie faktycznym istotne wątpliwości w zakresie prawidłowej kwalifikacji obowiązujących norm prawnych i ustalenia prawdy obiektywnej może jedynie rozstrzygnąć orzeczenie sądu w konkretnej sprawie.

Z poważaniem

Podsekretarz stanu

Piotr Kołodziejczyk

Warszawa, dnia 31 stycznia 2012 r.