



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 20 maja 2005 r.

RPO-502046-VIII/05/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Jacek Piechota

Minister Gospodarki i Pracy

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła odpowiedź od Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (pismo z dnia 6 maja 2005 r. o sygn. DRP-III-073-8-PB/05) dotycząca niewykonania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 100 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001). Treść tej odpowiedzi wydaje się wskazywać, iż w związku z tym, że wspomniane upoważnienie ustawowe zostało zrealizowane poprzez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 2005 r. w sprawie wysokości oraz trybu przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia pracownikom publicznych służb zatrudnienia (Dz. U. Nr 53, poz. 471), problem również został rozwiązany.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela poglądu, iż wprowadzenie do obrotu prawnego powołanego powyżej rozporządzenia załatwia sprawę.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pracownikom wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, o

których mowa w art. 91 pkt 1 i 2 (tj. pośrednikom pracy i doradcom zawodowym), przysługują dodatki do wynagrodzeń uzależnione od stopnia posiadania licencji i doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz jakości wykonywanej pracy, z wyłączeniem pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej. Z kolei pracownikom wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, o których mowa w art. 91 pkt 3-6 (tj. specjalistom do spraw rozwoju zawodowego, specjalistom do spraw programów, liderom klubów pracy, pracownikom krajowej kadry sieci EURES), przysługują dodatki do wynagrodzeń uzależnione od posiadanego przygotowania zawodowego, doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz jakości wykonywanej pracy, z wyłączeniem pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej (art. 100 ust. 2 ustawy). Dodatki powyższe są finansowane ze środków Funduszu Pracy. Art. 100 ust. 5 ustawy zawiera zaś obligatoryjne upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz trybu przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia, wymienionym pracownikom.

Wymienione powyżej przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 czerwca 2004 r., od tej więc daty wymienione kategorie pracowników nabyły uprawnienia do otrzymania omawianych dodatków. Jednakże z uwagi na brak stosownego aktu wykonawczego określającego wysokość oraz tryb wypłacania i przyznawania dodatków, uprawnienia te nie mogły zostać zrealizowane. Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji w tym zakresie jest zaś okoliczność, że z mocy przepisów przejściowych (art. 142 ust. 4-7 ustawy) część pracowników zatrudnionych w urzędach pracy z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie tej ustawy stała się pośrednikami pracy, doradcami zawodowymi, specjalistami do spraw programów oraz specjalistami do spraw rozwoju zawodowego. Oznacza to, iż wskazane osoby już od dnia wejścia w życie ustawy mogły ubiegać się o omawiane dodatki.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że z uwagi na niewykonanie przez zobowiązany organ w terminie (a tym terminem był termin wejścia w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) obligatoryjnego upoważnienia ustawowego, wskazanej grupie pracowników nie mogły zostać przyznane dodatki. Osoby te poniosły więc określony uszczerbek majątkowy, którego bezpośrednią przyczyną jest zaniechanie legislacyjne. Kompensaty tego uszczerbku nie przewiduje rozporządzenie w sprawie wysokości oraz trybu przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia pracownikom publicznych służb zatrudnienia. Rozporządzenie to bowiem weszło w życie (por. § 6 rozporządzenia) pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia tj. 1 kwietnia 2005 r. i nie przewiduje jakiegokolwiek formy rekompensaty za okres od dnia 1 czerwca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r., a więc za okres, gdy z uwagi na brak przepisów niemożliwe było przyznanie dodatków.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ten sposób kształtowania sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do omawianych dodatków nie może być aprobowany. Nie tylko bowiem prowadzi do czasowego pozbawienia określonej grupy obywateli przysługujących im praw podmiotowych, lecz także naraża Skarb Państwa na odpowiedzialność cywilnoprawną, której źródłem jest art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Na poziomie ustawy ową zasadę odpowiedzialności cywilnoprawnej wyraża art. 417 § 1 k. c. stanowiąc, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

W świetle powołanych powyżej przepisów nie ulega wątpliwości, że zdarzenie w postaci niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis

prawa stanowi źródło odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Okoliczność ta miała miejsce w niniejszej sprawie, w której nie zostało wykonane w terminie obligatoryjne upoważnienie do wydania rozporządzenia. Rozporządzenie to miało zaś służyć realizacji majątkowych praw podmiotowych przyznanych pracownikom przez ustawodawcę. W okresie od dnia 1 czerwca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r. prawa te nie mogły w ogóle być realizowane z uwagi na brak stosownych przepisów. Zachodzi też bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy zbyt późnym wydaniem rozporządzenia, a szkodą jaką poniosły osoby uprawnione.

Nie jest celem tego wystąpienia rozstrzygnięcie w tym konkretnym przypadku kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej za zbyt późne wydanie przepisów prawa. Jest to rola sądu rozpoznającego spór o naprawienie szkody. Rzecznik pragnie jednak wskazać na istotne konsekwencje związane z opóźnieniem w wydaniu przepisów prawa, a także na to, że nawet wówczas, gdy zostanie popełniony delikt w postaci niedopuszczalnego zaniechania legislacyjnego, zawsze istnieją możliwości naprawienia majątkowych skutków tego zaniechania. Niestety, przepisy rozporządzenia w sprawie wysokości oraz trybu przyznawania i wypłacania dodatków na wynagrodzenia pracownikom publicznych służb zatrudnienia nie przewidują żadnej formy naprawy negatywnych skutków zbyt późnego wprowadzenia tego rozporządzenia do obrotu prawnego. Stąd też działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zmuszony jestem przedstawić powyższe uwagi Panu Ministrowi wraz z prośbą o zajęcie stosownego stanowiska w sprawie, a także - jeśli Pan Minister podzieli wyrażone w wystąpieniu poglądy - z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych (np. zmiana rozporządzenia) w celu usunięcia negatywnych dla zainteresowanych obywateli skutków majątkowych opóźnienia w wydaniu aktu wykonawczego do ustawy.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich