



Warszawa, 12/09/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-598118-III/08/MRP/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319, Dz.U. z 2006 r., Nr 200, poz. 1471) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, Dz.U. z 2006 r., Nr 218, poz. 1592)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717, Dz.U. z 1999 r., Nr 99, poz. 1152, Dz.U. z 2000 r., Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127, Nr 120, poz. 1268, Dz.U. z 2001 r., Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405, Nr 154, poz. 1805, Dz.U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 196, poz. 1660, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679, Dz.U. z 2003 r., Nr 166, poz. 1608, Nr 213, poz. 2081, Dz.U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 240, poz. 2407, Dz.U. z 2005 r., Nr 10, poz. 71, Nr 68, poz. 610, Nr 86, poz. 732, Nr 167, poz. 1398, Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708, Nr 104, poz. 711, Nr 133, poz. 935, Nr 217, poz. 1587, Nr 221, poz. 1615, Dz.U. z 2007 r., Nr 64, poz. 426, Nr 89, poz. 589, Nr 176, poz. 1239, Nr 181, poz. 1288, Nr 225, 1672, Dz.U. z 2008 r., Nr 93 , poz. 586, Nr 116, poz. 740) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Działając z własnej inicjatywy podjąłem problem konstytucyjności art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: k.p.), zawierającego upoważnienie dla Ministrów Edukacji Narodowej i Pracy i Polityki Społecznej do ustalenia w drodze rozporządzenia zakresu i warunków ułatwiania przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników.

Po wejściu w życie k.p. kwestię podnoszenia kwalifikacji zawodowych potraktowano jako jedną z podstawowych zasad prawa pracy i określono w art. 17, który stanowił, że „zakład pracy jest obowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych”. Konkretyzacja tej zasady następowała w kolejnych przepisach k.p., a mianowicie o tym obowiązku stanowił rozdział I działu czwartego, określający obowiązki zakładu pracy w art. 94 pkt 6. Następnie obowiązek ten k.p. rozwijał w art. 103 § 1, stwierdzającym, że zakres obowiązku zakładu pracy ułatwiania pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych ustala Rada Ministrów po porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych. Według art. 103 § 2 zakłady pracy lub jednostki nadrzędne na zasadach określonych odrębnymi przepisami miały organizować i prowadzić kształcenie, doksztalcanie i doskonalenie zawodowe pracowników. Natomiast z mocy art. 102 § 2 pracownicy, którzy nie posiadali kwalifikacji wymaganych do pracy na danym stanowisku, byli zobowiązani do ich uzupełnienia. Zakład pracy jedynie ustalał sposób oraz termin uzupełnienia brakujących kwalifikacji. Mógł także zwolnić pracownika z wypełnienia tego obowiązku, jeśli spełniał on kryteria określone w przepisie. Nieuzupełnienie przez pracownika kwalifikacji zawodowych w terminie, jaki wyznaczył zakład pracy, wywoływało konsekwencje, o których stanowił art. 102 § 3 k.p.

Stan prawny w tym zakresie został gruntownie zmieniony przez ustawę z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.). Adresatem znowelizowanych przepisów stali się już wszyscy pracodawcy bez względu na rodzaj własności. Zgodnie z art. 17 k.p., wyrażającym jedną z podstawowych zasad prawa pracy, pracodawca jest obowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Obowiązek ten wynika także z art. 94 pkt 6 k.p., który stanowi: „Pracodawca jest obowiązany w szczególności ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych”. Zobowiązanie pracodawcy może polegać w szczególności na ułatwianiu pracownikom uczestnictwa w procesie doksztalcania się, jak i doskonalenia zawodowego. Realizacja tego obowiązku może polegać także na udzielaniu pracownikom w związku z nauką zwolnień z pracy oraz w miarę potrzeby i możliwości urlopów bezpłatnych, szkoleniowych, zapewnieniu zwrotu kosztów przejazdu do szkół, wypłacie nagród za dobre wyniki w nauce oraz wprowadzeniu rozkładu czasu pracy ułatwiającego pracownikom łączenie pracy i nauki.

Należy podkreślić, że w znowelizowanym k.p. dotychczasowe przepisy dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych zostały w zasadzie zachowane. Uchylony został jedynie art. 102 § 2 i 3 oraz regulacja zamieszczona w art. 103 § 2. Natomiast w art. 17 i 94 dotychczasowy termin „zakład pracy” zastąpiono terminem „pracodawca”. W wyniku nowelizacji rozdział III działu czwartego kodeksu (poświęcony wymaganiom w zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz obowiązkom stron stosunku pracy związanym z podnoszeniem tych kwalifikacji) został znacznie uproszczony w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. I tak, w art. 102 odstąpiono od nakładania na pracowników nieposiadających wymaganych kwalifikacji obowiązku ich uzupełniania, a w związku z tym także do regulowania zwolnień od tego obowiązku i skutków jego niedopełnienia. Zagadnienia te mogą być obecnie regulowane układami zbiorowymi pracy, regulaminami wynagradzania lub umowami o pracę w sposób zależny od woli stron. Natomiast w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeśli nie są oni objęci ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, kwalifikacje określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej wydane na wniosek właściwego ministra (zob. art. 77³ k.p.). W przepisie tym odstąpiono od regulacji dotyczącej możliwości i przesłanek zwolnienia pracownika od warunku posiadania kwalifikacji zawodowych, jakie wymagane są na zajmowanym stanowisku oraz skutków niedopełnienia nałożonego na pracownika obowiązku uzupełnienia kwalifikacji zawodowych. Kwestie te ustawodawca pozostawił do ewentualnego rozstrzygnięcia bezpośrednio przez zainteresowane strony. W obecnym sformułowaniu tego przepisu zrezygnowano także z obligatoryjnego charakteru taryfikatorów kwalifikacyjnych na rzecz swobody określania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania poszczególnych rodzajów pracy lub na określonych stanowiskach przez podmioty uprawnione do regulowania płac i świadczeń pracowniczych. Uchylona została regulacja zamieszczona w dawnym art. 103 § 2 k.p. Zrezygnowano z nakładania na zakłady pracy lub jednostki nadrzędne obowiązku organizowania i prowadzenia kształcenia, doksztalcania i doskonalenia zawodowego swoich pracowników. Wyłącznie uznaniu pracodawców pozostawiono podejmowanie starań o podniesienie poziomu kwalifikacji zawodowych pracowników. Treść upoważnienia z art. 103 k.p. została ograniczona do wydania przepisów wykonawczych w przedmiocie ułatwiania przez pracodawcę podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Przepisy te regulują zakres i sposób realizacji obowiązku pracodawcy względem pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz konkretyzują normę art. 94 pkt 6 k.p.. Zachowana została w tym zakresie wspólna kompetencja Ministrów Edukacji Narodowej oraz Pracy i Polityki Społecznej. Upoważnienie to dotyczy wyłącznie regulacji stanowiącej o ułatwianiu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, pomija natomiast sprawę uzupełniania wykształcenia. Warto dodać, że zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. nowelizującej k.p. do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki

Socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 1103, poz. 472 ze zm.).

2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Muszą mieć nadto charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określenie organu właściwego/organów właściwych do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (muszą zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia). Moim zdaniem upoważnienie zawarte w art. 103 k.p. nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu oraz w sposób nazbyt szeroki (niedookreślony) określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyrażał stanowisko w zakresie obowiązków nakładanych na ustawodawcę przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt 28/98 OTK ZU 7/1999, poz. 156; z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42). W powołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając poglądy doktryny oraz stanowisko Rady Legislacyjnej (por. Przegląd Legislacyjny z 1998 r., nr 3-4), ustalił znaczenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzając, że przepis ten przede wszystkim dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych” dotyczących treści aktu, nawet przy spełnieniu pozostałych wymagań zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ma charakter blankietowy i jest sprzeczne z Konstytucją RP. „Wytyczne” nie mogą przy tym mieć charakteru czysto blankietowego (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), gdyż w takiej postaci mogą również stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiając wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez organ wykonawczy „wytycznych dotyczących treści aktu” nie definiuje jednak pojęcia wytycznych. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”. Zgodnie z ustaleniami Rady Legislacyjnej wytyczne mogą mieć charakter negatywny lub charakter pozytywny. Ustawa musi zawierać

pewne wskazania określające treści, jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, a jakie też nie powinny znaleźć się w nim. Niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany w oparciu o wadliwe upoważnienie ustawowe (w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP) traci swój wykonawczy charakter i nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją RP.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002) wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym delegację do wydania aktu wykonawczego. Dopuszczalne jest także ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Oznacza to, że brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie dyskwalifikuje jeszcze przepisu upoważniającego (choć jest to ułomność legislacyjna rodząca pewne komplikacje), gdyż problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy (co przy ogólnym poziomie ustawodawstwa bywa niejednokrotnie niezwykle utrudnione). Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Możliwe jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala na zaakceptowanie takiej sytuacji. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. Nie mają jednak konstytucyjnych podstaw, by ten kierunek rozumowania rozciągnąć na cały system obowiązującego ustawodawstwa i przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą czy powinny być zawierane w rozporządzeniu, to zostały spełnione wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156).

3. Powyższych konstytucyjnych wymogów, które są stawiane ustawowym upoważnieniom, nie spełnia art. 103 k.p. Przepis ten wskazuje jedynie, że pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych w zakresie i na warunkach ustalonych w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra

Pracy i Polityki Społecznej. Nie zawiera on przy tym jakichkolwiek wytycznych co do kierunków uregulowania kwestii ułatwiania pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Kwestia ta pozostaje w całkowitej gestii Ministrów wydających rozporządzenie o czym świadczy konstrukcja omawianego przepisu, tj. użycie zwrotu „Wzakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia...” i użycie słowa „ułatwia” (ułatwić lub ułatwiać „sprawić, że coś staje się dla kogoś łatwiejsze” - Uniwersalny słownik języka polskiego w internetowym serwisie WN PWN, usjp.pwn.pl), którego kontekst użycia może być różnorako interpretowany. Podobne opinie co do kształtu powyższego przepisu można znaleźć w doktrynie, np. w „Kodeks Pracy - Komentarz” (2. wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2006 r., str. 464) Andrzej Marian Świątkowski zauważa, że: „Komentowany przepis używa nieprecyzyjnego określenia «ułatwia» na oznaczenie zaangażowania się pracodawcy w proces kształcenia zawodowego pracowników”.

Wskazówek pozwalających na zrekonstruowanie wytycznych nie można także odnaleźć na gruncie pozostałych przepisów k.p. mimo tego, że jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest wyrażona w art. 17 k.p. zasada, która nakłada na pracodawcę obowiązek (nie jest to jednak obowiązek o charakterze prawnym, który pracownik mógłby wyegzekwować na drodze postępowania sądowego) ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych (podobną treść i znaczenie ma także obowiązek pracodawcy zawarty w art. 94 pkt 6 k.p.). Zasada ta nie jest jednak uszczegóławiana w żadnym przepisie, czy też grupie przepisów (z wyjątkiem nie mających znaczenia w tej sprawie przepisów regulujących tematykę doksztalcania pracowników młodocianych, które to są uregulowane w osobnym Dziale k.p.). Próba określenia tego obowiązku ograniczyła się jedynie do zawarcia w Dziale Czwartym Rozdziale III k.p. („Kwalifikacje zawodowe pracowników”) omawianego upoważnienia (art. 103), które to w sposób bezpośredni („W zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia...”) przekazuje całość problematyki do uregulowania w rozporządzeniu. Opinia ta znajduje potwierdzenie w doktrynie: „Obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych doznał konkretyzacji w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 1103, poz. 472 ze zm.)” (por. Kodeks pracy z komentarzem, IV wyd. pod red. U. Jackowiak, komentarz do art. 17, Fundacja Gospodarcza 2004 r.).

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że w poruszonym przypadku przepisy zawarte w k.p. nie zawierają wskazań, które mogą być uznane za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zaś samo upoważnienie ma charakter czysto blankietowy.

4. Upoważnienie pozostawiło organom wykonawczym absolutną swobodę (która jest jedynie ograniczona potrzebą dojścia do konsensusu w trakcie prac nad projektem rozporządzenia) w uregulowaniu materii rozporządzenia, gdyż wszystkie kwestie związane

z ułatwianiem podnoszenia kwalifikacji zawodowych są kreowane dopiero na gruncie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz.U. Nr 103, poz. 472 ze zm.). Jednocześnie warto zauważyć, że powyższe rozporządzenie zostało wydane w 1993 r. w oparciu o dwa upoważnienia ustawowe.

Pierwsze z nich jest zawarte w art. 103 k.p., zaś drugie upoważnienie ustawowe było zawarte w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) i w momencie wydawania rozporządzenia miało niniejsze brzmienie: „Minister Edukacji Narodowej oraz Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami określą w drodze rozporządzenia, zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych.”. Jednakże art. 68 ustawy o systemie oświaty został uchylony z dniem 21 sierpnia 2003 r. przez art. 1 pkt 51 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304) i w związku z tym fakt ten nie wywołuje żadnych skutków w niniejszej sprawie (np. potrzeba poszukiwania fragmentów wytycznych na gruncie ustawy o systemie oświaty).

Pomimo braku zawarcia w k.p. wytycznych w powyższym rozporządzeniu określono w szczególności, do jakiej grupy podmiotów stosuje się przepisy rozporządzenia oraz w jaki sposób i kiedy znajdują one zastosowanie.

I tak zgodnie z § 1 rozporządzenia przepisy te stosuje się do osób podnoszących kwalifikacje zawodowe i wykształcenie ogólne, zakładów pracy oraz organizatorów oświaty dorosłych prowadzących działalność w formach szkolnych i pozaszkolnych, z wyłączeniem pracowników podstawowej działalności służby zdrowia, nauczycieli i nauczycieli akademickich w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami, pracowników naukowych oraz badawczo-technicznych jednostek badawczo-rozwojowych, a także do innych osób w zakresie unormowanym odrębnie w przepisach dotyczących podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia ogólnego tych osób albo w układach zbiorowych pracy lub przepisach o wynagradzaniu pracowników (z takim wyjątkiem, że przepisy § 2 ust. 3 oraz § 8-11 stosuje się do pracowników podstawowej działalności służby zdrowia oraz do nauczycieli akademickich i pracowników naukowych świadczących usługi w zakresie podstawowej działalności służby zdrowia).

Kolejne przepisy rozporządzenia dzielą sposoby kształcenia pracowników na kształcenie w formach szkolnych, a także na kształcenie, doksztalcanie i doskonalenie w formach pozaszkolnych (dzielone jeszcze w ramach form na kształcenie się na podstawie skierowania pracodawcy lub bez takiego skierowania) oraz nakładają poszczególne prawa i obowiązki na pracowników i pracodawców, które wynikają z doksztalcania się.

Najważniejszymi rozwiązaniami, które zostały szczegółowo uregulowane na gruncie rozporządzenia są kwestie związane z przyznawaniem i wymiarem urlopu

szkoleniowego (w związku z Konwencją Nr 140 dotyczącą płatnego urlopu szkoleniowego przyjętą w Genewie dnia 24 czerwca 1974 r. - Dz.U. z 1979 r., Nr 16, poz. 100) oraz zwolnieniami z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Wątpliwym jest jednak fakt uregulowania tych kwestii na gruncie rozporządzenia (tym bardziej bez jakichkolwiek wytycznych), gdyż ze względu na społeczne znaczenie oraz znaczące obciążenie pracodawców w mojej opinii należałoby przyjąć, że problematyka ta powinna być uregulowana ustawowo.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06), „W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. (...) W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy - mówiąc szerzej - regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy - możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych" (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że organy upoważnione do wydania rozporządzenia, korzystając z blankietowego upoważnienia oraz niedookreślonego zakresu spraw przekazanych do uregulowania, w sposób kompleksowy uregulowały kwestie związane z ułatwianiem przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników. Z przyznanego im uprawnienia skorzystały w sposób szeroki i niczym

nieograniczony, rozdzielając przy tym w sposób niekontrolowany różnego rodzaju prawa i obowiązki.

5. Brak w art. 103 k.p. wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego jest zapewne spowodowany tym, że przepis ten został ukształtowany w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 54 ust. 1 „małej konstytucji”. Przepis ten nie zawierał wymogu ustawowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, ponieważ zgodnie z tym przepisem „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nim upoważnień Rada Ministrów wydaje rozporządzenia”.

Należy jednak stwierdzić, że przepisy k.p. były wielokrotnie zmieniane po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., co stwarzało możliwość nadania art. 103 k.p. brzmienia zgodnego ze standardami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle powyższego należy uznać, że wobec braku w art. 103 k.p. oraz na gruncie całego k.p. wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym sposobów ułatwiania przez pracodawcę podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników, upoważnienie zawarte w tym przepisie ma charakter blankietowy. Jest to równoznaczne z oceną że art. 103 k.p. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z ciężącymi na Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązaniami międzynarodowymi uważam za celowe rozważenie opóźnienia utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

Mając na względzie przedstawione argumenty, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski