



Warszawa, 16/05/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz Kochanowski

RPO-579010-IX-08/WK

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 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 ze zm.) 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 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 marca 1999 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej (Dz. U. Nr 30, poz. 299, z 2000 r. Nr 81, poz. 917) z art. 34 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221), art. 229 § 6 ustawy z dnia 26

czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) oraz z art. 66 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła zbiorowa skarga pracowników ochrony dotycząca podejmowanych przez nich od kilku lat bezskutecznych starań o zmianę przepisu nakładającego na nich, a nie na pracodawcę obowiązek pokrycia kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych. Po zbadaniu tej skargi Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż zachodzą wszelkie przesłanki uzasadniające poddanie obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

Z art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia wynika, że zadania ochrony osób i mienia realizowane przez wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesję w zakresie usług ochrony osób i mienia, wykonują pracownicy ochrony. Z kolei wykonywanie czynności określonych w art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 wymaga posiadania licencji pracownika ochrony fizycznej lub pracownika zabezpieczenia technicznego (art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia). Licencje te ustanawia się jako licencje pierwszego i drugiego stopnia (art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia).

Jednym z warunków wydania pracownikowi ochrony licencji jest posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do wykonywania zadań, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim (art. 26 ust. 3 pkt 2, art. 27 ust. 3 pkt 1, art. 28 ust. 3 pkt 1, art. 29 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie osób i mienia). Na podstawie art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia Minister Zdrowia i Opieki Społecznej (obecnie minister właściwy do spraw zdrowia) w porozumieniu z

Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych) oraz Ministrem Finansów (obecnie ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad, zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej, jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań oraz wzorów druków stosowanych w związku z tymi badaniami, jak również wysokości i trybu wnoszenia opłat za te badania.

W świetle § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej, zwanego dalej rozporządzeniem, wydanego na podstawie wymienionego powyżej upoważnienia ustawowego, badaniom lekarskim i psychologicznym, przeprowadzanym w celu oceny zdolności fizycznej i psychologicznej do wykonywania zadań pracownika ochrony fizycznej, podlegają osoby ubiegające się o wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz osoby posiadające licencję pracownika ochrony fizycznej.

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia badania osób posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej przeprowadza się co 3 lata. Jednakże § 10 ust. 2 rozporządzenia stanowi, iż badania takie przeprowadza się w okresach krótszych niż 3 lata :

- 1) jeżeli w orzeczeniu lekarskim wydanym na podstawie przeprowadzonych badań psychologicznych i lekarskich wskazano krótszy termin następnego badania niż 3 lata,
- 2) po okresie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą trwającą dłużej niż 6 miesięcy,
- 3) na wniosek pracodawcy - w razie uzasadnionego podejrzenia utraty zdolności fizycznej i psychicznej do wykonywania zadań.

Oplata za badania lekarskie i psychologiczne wynosi 350 zł (§ 12 rozporządzenia). Z § 13 ust. 1 rozporządzenia wynika zaś, że co do zasady opłatę za badania lekarskie i psychologiczne ponosi osoba badana. Jedynie w przypadku, gdy badanie jest przeprowadzane na wniosek pracodawcy, w razie uzasadnionego podejrzenia utraty zdolności fizycznej i psychicznej do wykonywania zadań, koszty badania ponosi pracodawca.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich § 13 ust. 1 rozporządzenia wykracza poza granicę upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem : 1) podmiotowym - musi wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) przedmiotowym - musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania; 3) treściowym - musi określać wytyczne dotyczące treści aktu. W wyroku z dnia 12 lipca 2007 r. (sygn. akt U 7/06, OTK z 2007 r. Nr 7/A, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że powinno być ono oparte na wyraźnym, szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej. Trybunał przypomina, że rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane. Nie może również być sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem.”

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższych warunków nie spełnia w zakwestionowanym zakresie § 13 ust. 1 rozporządzenia. Art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia stanowiący podstawę do wydania rozporządzenia, uprawniał ministra do określenia w nim zasad, trybu i częstotliwości przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych, jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań, wzorów druków, a także wysokości i trybu wnoszenia opłaty za badania.

W szczególności upoważnienie do określenia w rozporządzeniu zasad przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych nie może być rozumiane jako uprawniające autora rozporządzenia do uregulowania w nim materii dotyczącej obowiązku ponoszenia opłat za te badania. Zasady powinny bowiem dotyczyć samego procesu przeprowadzania badań, a nie określenia, kto ponosi ich koszty. Ponadto, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98, OTK z 1998 r. Nr 7, poz. 118) ustawodawca powinien unikać posługiwania się w upoważnieniu do wydania rozporządzenia takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie jego znaczenia.

W sposób oczywisty również zawarte w art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia upoważnienie do określenia wysokości i trybu wnoszenia opłaty za badania nie może być odczytane jako podstawa do nałożenia na pracownika w rozporządzeniu obowiązku poniesienia opłaty za badania. Ponadto materia zawarta w § 13 ust. 1 rozporządzenia nie pozostaje w jakimkolwiek związku z upoważnieniem do uregulowania w drodze rozporządzenia trybu i częstotliwości przeprowadzania badań. Oznacza to w rezultacie, że § 13 ust. 1 rozporządzenia został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia.

Przedstawiony powyżej sposób korzystania przez ministra z kompetencji normodawczej doprowadził do tego, iż § 13 ust. 1 rozporządzenia nie wykonuje w omawianym zakresie ustawy o ochronie osób i mienia, lecz w sposób samodzielny, bez jakichkolwiek wskazówek

zawartych w tej ustawie, określa materię rozłożenia ciężaru kosztów przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych pomiędzy pracowników i pracodawcę. Stąd też § 13 ust. 1 rozporządzenia jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Objęty niniejszym wnioskiem § 13 ust. 1 rozporządzenia pozostaje także w kolizji z art. 229 § 6 Kodeksu pracy. W myśl art. 229 § 1 pkt 1 k. p. wstępnym badaniom lekarskim podlegają osoby przyjmowane do pracy. Z art. 229 § 2 k. p. wynika zaś, iż pracownik podlega okresowym badaniom lekarskim. W przypadku natomiast niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą pracownik podlega ponadto kontrolnym badaniom lekarskim w celu ustalenia zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku. Zarówno wstępne badania lekarskie jak też okresowe badania lekarskie są przeprowadzane na koszt pracodawcy. Pracodawca ponosi ponadto inne koszty profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami, niezbędnej z uwagi na warunki pracy (art. 229 § 6 k. p.).

Art. 229 § 6 k. p. reguluje materię tożsamą przedmiotowo z materią regulowaną § 13 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia, tj. ponoszenia kosztów badań lekarskich, którym podlegają pracownicy (ewentualnie osoby ubiegające się o przyjęcie do pracy). Czyni to jednak w sposób odmienny, gdyż obowiązkiem pokrycia kosztów badań lekarskich obciąża wyłącznie pracodawców. W konsekwencji należy uznać, że § 13 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny także z art. 229 § 6 k. p., gdyż wbrew regule ustawowej obciąża pracowników kosztami badań lekarskich.

Z systematyki Kodeksu pracy wynika, że regulacja zawarta w art. 229 k. p. pozostaje w ścisłym związku z bezpieczeństwem i higieną pracy, gdyż została umieszczona w dziale dziesiątym Kodeksu pracy - bezpieczeństwo i higiena pracy i dotyczy stanu zdrowia pracowników. W związku z tym należy zauważyć, że w świetle art. 66 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. W wyroku z dnia 24 lutego 2004 r. (sygn.

akt K 54/02, OTK z 2004 r. Nr 2/A, poz. 10) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) sformułowanie, w myśl którego sposób realizacji określonego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa oznacza, że określenie treści (zakresu) prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej. W tym przypadku tzw. „swoboda” ustawodawcy ma więc bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzenia ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale także do określenia treści (zakresu) tego prawa.”

Co do zasady więc realizacja prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązki pracodawcy w tym zakresie powinny być regulowane na poziomie ustawy. Tego warunku formalnego nie spełnia § 13 ust. 1 rozporządzenia, gdyż bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, samodzielnie, a więc bez wskazówek zawartych w ustawie reguluje kwestie związane z realizacją prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Uzasadnia to zarzut, iż § 13 ust. 1 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 66 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z przedstawioną argumentacją, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski