



Warszawa, *15 lipiec 2008 r.*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-598118-III/08/MRP

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

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Kameralnie Permi Minister

Uprzejmie informuję, że w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07 oraz z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, a także pytaniem prawnym skierowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 12/08), Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości co do zgodności części upoważnień ustawowych zawartych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.), zwanej dalej Kodeksem pracy, z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

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).

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 Trybunału 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, poz. 36) 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). Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ wydający rozporządzenie niejako pośrednio poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego

zbudowania treści wytycznych. Jeżeli jednak taka rekonstrukcja nie jest możliwa, to wówczas przepis zawierający upoważnienie ustawowe będzie musiał być uznany za niekonstytucyjny.

Kontroli zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nie zdołały przejść art. 103 (sygn. akt K 28/08) oraz art. 237 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy (sygn. akt P 23/07). Moim zdaniem wątpliwym jest także, aby taką kontrolę pozytywnie przeszedł art. 237¹⁵ § 1 Kodeksu pracy (sygn. akt P 12/08) zważywszy na jego brzmienie: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określi, w drodze rozporządzenia, ogólnie obowiązujące przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczące prac wykonywanych w różnych gałęziach pracy.”

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich część upoważnień ustawowych zawartych w Kodeksie pracy może być niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Można wnioskować, że jest to spowodowane tym, iż treść tych upoważnień ustawowych została w większości ukształtowana w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 40 ust. 2 i 42 ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r. oraz art. 54 ust. 1 i 56 ust. 2 tzw. „małej konstytucji” i nigdy upoważnienia te nie zostały „dopasowane” do standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Jako przykład przepisów budzących wątpliwości co do zgodności z powyższym wzorcem konstytucyjnym można wskazać niniejsze przepisy Kodeksu pracy:

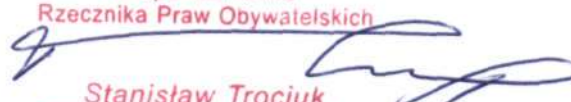
- art. 176 w następującym brzmieniu: „Nie wolno zatrudniać kobiet przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz tych prac”,
- art. 200 w następującym brzmieniu: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej może w drodze rozporządzenia określić przypadki, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zwolnienie młodocianych od obowiązku dokończenia się.”,
- art. 210 §6 w następującym brzmieniu: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej.”,
- art. 228 § 3 w następującym brzmieniu: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określi, w drodze rozporządzenia, wykaz najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy.”,

- art. 232 w następującym brzmieniu: „Pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnie uciążliwych, nieodpłatnie, odpowiednie posiłki i napoje, jeżeli jest to niezbędne ze względów profilaktycznych. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje tych posiłków i napojów oraz wymagania, jakie powinny spełniać, a także przypadki i warunki ich wydawania.”,
- art. 237¹⁵ § 2 w następującym brzmieniu: „Ministrowie właściwi dla określonych gałęzi pracy lub rodzajów prac w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określą, w drodze rozporządzenia, przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczące tych gałęzi lub prac”,
- art. 298 w następującym brzmieniu: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, sposób usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz zakres przysługujących pracownikom zwolnień od pracy, a także przypadki, w których za czas nieobecności lub zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.”,
- art. 303 § 1 w następującym brzmieniu: „Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób wykonujących pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy.
- art. 303 § 2 w następującym brzmieniu: „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób stale wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy lub umowa o pracę nakładczą ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy.”.

W opinii Rzecznika konieczne jest przeprowadzenie przeglądu wszystkich upoważnień ustawowych zawartych w Kodeksie pracy pod kątem ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. i w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności podjęcie inicjatywy ich zmiany.

Mając na uwadze powyższe i działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich