

28/3/A/2009

WYROK

z dnia 31 marca 2009 r.

Sygn. akt K 28/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 marca 2009 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 12 września 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy albo k.p.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 103 k.p. stanowi, że w zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 58, poz. 485.

Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Upoważnienie to dotyczy wyłącznie ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych, pomija natomiast sprawę uzupełniania wykształcenia. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca k.p. z 1996 r.) do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 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.; dalej: rozporządzenie z 1993 r.).

Zdaniem Rzecznika art. 103 k.p. upoważniający do wydania rozporządzenia narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad wydawania rozporządzeń. Uznał, że art. 103 k.p. nie spełnia konstytucyjnych wymogów, które są stawiane ustawowym upoważnieniom do wydawania rozporządzeń. W ocenie Rzecznika upoważnienie zawarte w art. 103 k.p. za szeroko i nieprecyzyjnie określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. 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 Socjalnej. Art. 103 k.p. nie zawiera wytycznych co do kierunków uregulowania kwestii ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych. To zagadnienie pozostaje w całkowitej gestii ministrów wydających rozporządzenie. Kwestionowany przepis używa nieprecyzyjnego określenia „ułatwia” na oznaczenie zaangażowania się pracodawcy w proces kształcenia zawodowego pracowników.

W ocenie Rzecznika nie jest możliwe zrekonstruowanie wytycznych na gruncie pozostałych przepisów k.p. Wprawdzie art. 17 k.p. nakłada na pracodawcę obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych, ale norma ta nie jest jednak uszczegóławiana w żadnym przepisie (czy też grupie przepisów) kodeksu pracy. Rzecznik wskazał, że obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych został skonkretyzowany w rozporządzeniu w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych.

Według Rzecznika upoważnienie zawarte w kwestionowanym przepisie pozostawiło organom wykonawczym swobodę uregulowania materii rozporządzenia. Wszystkie kwestie związane z ułatwianiem podnoszenia kwalifikacji zawodowych są kreowane dopiero na gruncie aktu wykonawczego. Rozporządzenie z 1993 r. zostało wydane 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.; dalej: ustawa o systemie oświaty) i w momencie wydawania tego rozporządzenia brzmiało: „Minister Edukacji Narodowej oraz Minister Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami określają, w drodze rozporządzenia, zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych”.

Rzecznik przypomniał, że 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). Pomimo braku zawarcia w k.p. wytycznych co do treści aktu wykonawczego, w rozporządzeniu z 1993 r. określono w szczególności, do jakiej grupy podmiotów stosuje się przepisy tego rozporządzenia oraz w jaki sposób i kiedy znajdują one zastosowanie. Kolejne przepisy rozporządzenia z 1993 r. podzieliły sposoby kształcenia pracowników na następujące kategorie: kształcenie w formach szkolnych oraz kształcenie, doksztalcenie i doskonalenie w formach pozaszkolnych. Na gruncie tego aktu prawnego uregulowano też

kwestie związane z przyznawaniem i wymiarem urlopu szkoleniowego oraz zwolnieniami z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Zdaniem Rzecznika problematyka ta powinna być uregulowana ustawowo.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego 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. Rzecznik stwierdził, 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. Jest to niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik podniósł też, że w związku z ciążącymi na Polsce zobowiązaniami międzynarodowymi, celowe jest rozważenie opóźnienia utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

2. Pismem z 27 stycznia 2009 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu; wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 103 k.p. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek wskazał, że z art. 17 i art. 94 pkt 6 k.p. wynika obowiązek pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Ze względu na ogólny charakter tego obowiązku niezbędna jest jego konkretyzacja w drodze przepisów wykonawczych. Art. 103 k.p. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw pracy do ustalenia, w drodze rozporządzenia, zakresu i warunków ułatwiania przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników.

Zdaniem Marszałka analiza kwestionowanego przepisu w kontekście konstytucyjnych wymogów dotyczących wydawania rozporządzeń prowadzi do wniosku o jego niezgodności ze wskazanym wzorcem kontoli. Art. 103 k.p. wskazuje jedynie, że pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych w zakresie i na warunkach ustalonych w rozporządzeniu. Przepis ten nie zawiera jakichkolwiek wytycznych co do kierunku uregulowania kwestii ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Pozostaje to w całkowitej gestii organów wydających rozporządzenie.

Marszałek Sejmu zauważył, że również zakres spraw przekazanych do uregulowania został w art. 103 k.p. określony zbyt szeroko. Ułatwianie pracownikom przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych może obejmować szereg decyzji i środków sprzyjających temu celowi. Ustalenie zakresu i warunków podejmowania tych decyzji i stosowania środków w drodze rozporządzenia może prowadzić do sytuacji, w której przedmiotem regulacji podustawowej stanie się materia podlegająca normowaniu tylko i wyłącznie w drodze ustawy.

Marszałek stwierdził, że wobec braku innych regulacji o charakterze ustawowym, konkretyzacja obowiązku pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych możliwa jest jedynie w oparciu o przepisy aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 103 k.p. Obecne brzmienie zaskarżonego unormowania nie spełnia standardów konstytucyjnych zarówno ze względu na zbyt ogólne i szerokie określenie zakresu przedmiotowego, jak i całkowity brak wytycznych. Blankietowy charakter upoważnienia jest zaprzeczeniem konstytucyjnego wymogu „szczegółowości” wynikającego z art. 92 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji. Poprzez brak wytycznych naruszony jest także art. 92 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji.

3. Pismem z 13 marca 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie zakwestionowanego przepisu za niezgodny z Konstytucją. Prokurator stwierdził, że sformułowane we wniosku wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich są zasadne. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego. Powinno przynajmniej ogólnie wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Prokurator omówił orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Wskazał, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego niezawierające żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Art. 103 kodeksu pracy określa podmioty uprawnione do wydania aktu wykonawczego, wskazuje formę jego wydania oraz określa materię, która ma zostać uregulowana. Kwestionowany przepis nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego i nie zawiera unormowań wyznaczających kierunek uregulowań zawartych w akcie wykonawczym. Zdaniem Prokuratora nie można odnaleźć wytycznych w innych przepisach kodeksu pracy co do zakresu i warunków ułatwiania przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych. To pozostawia całkowitą swobodę do ustalenia w rozporządzeniu zakresu i warunków ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Prokurator stwierdził, że art. 103 k.p. upoważnił nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień związanych z ułatwianiem pracownikom przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Prokurator przychylił się też do poglądu wnioskodawcy o potrzebie odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu ze względu na prawnomiędzynarodowe zobowiązania Polski.

II

Podczas rozprawy wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali wyjaśnienia złożone w formie pisemnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.). Od początku obowiązywania kodeksu pracy treść tej regulacji się zmieniała.

Pierwotny tekst art. 103 k.p. stanowił, że w zakresie ustalonym przez Radę Ministrów po porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych, zakład pracy ułatwia pracownikom uzupełnienie wykształcenia oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Na zasadach określonych odrębnymi przepisami zakład pracy lub jednostka nadrzędna organizuje i prowadzi kształcenie, doksztalcenie i doskonalenie zawodowe pracowników. Treść tego przepisu zmieniała się w taki sposób, że ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 20, poz. 107) Rada Ministrów, po porozumieniu z ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową, miała ustalać zakres, w jakim zakład pracy ułatwia pracownikom uzupełnienie wykształcenia oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Następnie ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz.

U. Nr 35, poz. 192) ustawodawca postanowił w art. 103 k.p., że w zakresie ustalonym w drodze rozporządzenia przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej i Ministra Edukacji Narodowej, po porozumieniu z ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową, zakład pracy ułatwia pracownikom uzupełnienie wykształcenia oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Na zasadach określonych odrębnymi przepisami zakład pracy lub jednostka nadrzędna organizuje i prowadzi kształcenie, doksztalcanie i doskonalenie zawodowe pracowników.

Zaskarżony przez Rzecznika art. 103 k.p. w obecnym brzmieniu stanowi, że w zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Takie brzmienie tej regulacji zostało nadane ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca k.p. z 1996 r.). Rzecznik podnosi, że jest to delegacja ustawowa, która nie odpowiada konstytucyjnym standardom, wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W szczególności przepis ten nie spełnia wymogu szczegółowości, jeśli chodzi o upoważnienie do wydania rozporządzenia. Zbyt ogólnie określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Ponadto nie można ani z tego przepisu, ani z innych regulacji kodeksu pracy zrekonstruować wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, które ma być wydane na podstawie art. 103 k.p.

Kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania określonej pracy lub zajmowania określonego stanowiska ustalane są w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania oraz przepisach płacowych wydanych przez właściwego ministra lub Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Z reguły następuje to przez wskazanie wymaganego wykształcenia oraz stażu pracy na określonych stanowiskach. Pracodawca może sprawdzić praktyczne kwalifikacje pracownika, zatrudniając go na okres próbny (art. 25 § 2 k.p.).

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że obowiązek pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest podstawową zasadą prawa pracy (art. 17 k.p.) oraz obowiązkiem wskazanym w art. 94 pkt 6 k.p. Zgodnie z art. 18^{3a} § 1 k.p. pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu uważa się różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 18^{3a} § 1 k.p., którego skutkiem jest między innymi pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe (por. art. 18^{3b} § 1 pkt 3 k.p.).

Obecnie obowiązki pracodawcy z art. 103 k.p. konkretyzuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 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.; dalej: rozporządzenie z 1993 r.). Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że mimo zmiany treści przepisu upoważniającego, zgodnie z art. 26 ustawy zmieniającej k.p. z 1996 r. do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych stosuje się rozporządzenie z 1993 r.

Przepisy tego rozporządzenia stosuje się do wszystkich osób podnoszących kwalifikacje zawodowe, z wyjątkiem: a) pracowników podstawowej działalności służby zdrowia, b) nauczycieli i nauczycieli akademickich, c) pracowników naukowych oraz

badawczo-technicznych jednostek badawczo-rozwojowych, d) innych osób w zakresie unormowanym w odrębnych przepisach.

Rozporządzenie z 1993 r. ma też zastosowanie do pracodawców oraz organizatorów oświaty dorosłych, prowadzących działalność w formach szkolnych i pozaszkolnych. Przez podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych należy rozumieć kształcenie w szkołach dla dorosłych i szkołach wyższych oraz kształcenie, doksztalcenie, a także doskonalenie w formach pozaszkolnych. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego może odbywać się w systemie dziennym, wieczorowym, zaocznym, samokształcenia kierowanego, w systemie eksternistycznym lub mieszanym. Może być ono realizowane na podstawie skierowania pracodawcy lub bez takiego skierowania.

Należy zauważyć, że rozporządzenie z 1993 r. kompleksowo reguluje sposób ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Są w nim uregulowane nie tylko kwestie podstawowe dotyczące podnoszenia kwalifikacji, ale też zagadnienia związane z prawami i obowiązkami pracowników i pracodawców w tej materii (np. prawo do urlopu szkoleniowego, zwolnienia z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, pokrycia kosztów za naukę). Wzajemne prawa i obowiązki pracodawcy oraz pracownika podejmującego kształcenie w formach szkolnych na podstawie skierowania określa umowa. Pracownik nie ma obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na jego naukę, jeżeli w terminie określonym w umowie nie spowoduje ustania stosunku pracy.

Trybunał pragnie też wskazać, że 3 lutego 2006 r. Minister Edukacji i Nauki wydał rozporządzenie w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 31, poz. 216; dalej: rozporządzenie z 2006 r.). Ten akt reguluje przede wszystkim zasady zorganizowania systemu kształcenia dla dorosłych, którzy chcą uzupełnić swoją wiedzę, umiejętności i kwalifikacje zawodowe. Rozporządzenie z 2006 r. zostało wydane na podstawie art. 68c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) i zmodyfikowało treść rozporządzenia z 1993 r. Rozporządzenie z 1993 r. obowiązuje jednak nadal w systemie prawnym. Zasadne jest zatem przeanalizowanie, czy art. 103 k.p. jest zgodny z wymogami stawianymi tego rodzaju przepisom na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Konstytucyjne uwarunkowania dotyczące wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Aby rozstrzygnąć niniejszą sprawę, niezbędne jest przypomnienie dotychczasowych ustaleń orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego dotyczących relacji pomiędzy rozporządzeniem a ustawą.

2.1. Charakter rozporządzeń wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z przepisami.

W odniesieniu do kryteriów konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia Trybunał stoi na stanowisku, że ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia w ustawie jego znaczenia. Upoważnienie powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni. Brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo oraz orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31; wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118).

Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Jednocześnie ogólny charakter tego przepisu upoważniającego dowodzi po pierwsze, że ustawodawca w sposób blankietowy przekazał do regulacji aktem wykonawczym materię ustawową, a po drugie stwarza domniemanie, iż w akcie podustawowym można (z woli ustawodawcy, bo nie uczynił zastrzeżenia w tej kwestii) uregulować sprawy nieobjęte treścią przepisów ustawy (por. wyrok z 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257).

Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, czy modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyroki TK z 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00 oraz z 19 kwietnia 1999 r., sygn. U. 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70).

Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może uchylać ani zmieniać przepisów obowiązujących ustaw, ani nawet wkraczać w te dziedziny, które zostały unormowane w innych ustawach (por. wyroki z 24 maja 1999 r., sygn. P. 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77 oraz z 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122).

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164; 5

listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70).

W tym zakresie Trybunał potwierdza tezę wyrażoną w wyroku z 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29), że „wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. [Akt wykonawczy] wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji” (por. też wyrok z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122).

Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. To znaczy, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Jeżeli rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego i co za tym idzie samo staje się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Już w okresie obowiązywania uprzedniej regulacji konstytucyjnej stan ten prowadził do braku dostatecznej więzi aktu wykonawczego z ustawą. Brak ten występuje z jeszcze większą wyrazistością na tle obowiązywania art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki z 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121 oraz z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08).

2.2. Charakter upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia.

Już w orzeczeniu z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88 (OTK 1988 r., poz. 5), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja PRL z 1952 r. nie zezwalała na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych. W dalszym orzecznictwie ukształtowało się stanowisko, że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do zagadnień, które mają służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie. W związku z tym upoważnienie ustawowe powinno przynajmniej ogólnie wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (por. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95). W orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, Trybunał wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale zezwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wytycznych (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 47) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie można prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. też wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, por. 12).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawowe upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak „wytycznych” stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione.

2.3. Charakter wytycznych zawartych w delegacji ustawowej.

Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Jego znaczenie zostało wyjaśnione w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono, że „wytyczne” to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia. Za wytyczne uznano wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.).

Podobne stanowisko zajęła Rada Legislacyjna, która uznała, że „wytyczne”, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny podziela powyższe poglądy. Stwierdza, że wytyczne to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć podmiotu wydającego rozporządzenie mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele danego unormowania, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), które mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest sformułowanie zasady, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie dokładniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego,

a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”).

Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą się znajdować w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99 oraz 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253).

3. Ocena konstytucyjności delegacji ustawowej zawartej w art. 103 kodeksu pracy.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wymóg „szczegółowego upoważnienia” odnosi się zarówno do organu, który ma wydać rozporządzenie, jak i do materii, która ma zostać w nim prawnie uregulowana. To znaczy, że materia ta powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy (zob. orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K. 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3).

Odnosząc te wymagania do treści upoważnienia zawartego w art. 103 k.p., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca w nieprawidłowy sposób skonstruował delegację ustawową. Przepis upoważniający nie zawiera ani szczegółowo wskazanego zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, ani wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Stwierdzenie, że w zakresie i na warunkach ustalonych przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych, jest niewystarczające do wydania zgodnego z Konstytucją aktu wykonawczego. Jest to odesłanie o charakterze blankietowym. Powoduje, że właściwi ministrowie uzyskują swobodne prawo regulacji związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych. Tym samym dochodzi do oderwania rozporządzenia od ustawy w taki sposób, że przestaje być ono aktem wykonawczym, a staje się aktem o charakterze samoistnym. Nie służy ono bowiem wykonaniu ustawy – Kodeks pracy, ale uregulowaniu pewnej materii w sposób odrębny. Brak szczegółowego określenia przedmiotu rozporządzenia w art. 103 k.p., a także wytycznych dotyczących treści tego aktu powoduje, że regulacja ta narusza Konstytucję. Zakwestionowana delegacja ustawowa nie ma przymiotu szczegółowości i jest niekompletna, nie zawiera bowiem wszystkich elementów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 103 k.p. narusza Konstytucję ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Na podstawie tej regulacji nie jest możliwe wydanie aktu, który wykonywałby ustawę w zakresie ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Nie można w żaden sposób zrekonstruować wytycznych na podstawie innych przepisów kodeksu pracy. Regulacje zawarte w art. 17 k.p. i art. 96 k.p. są zbyt ogólne. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 103 kodeksu pracy.

4. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny uznał przepis upoważniający do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny. W tym stanie rzeczy również samo rozporządzenie wydane na

podstawie art. 103 k.p. nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji; nie zostało ono wydane w celu wykonania ustawy. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał może określić termin utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, niezależnie od terminu ogłoszenia wyroku w odpowiednim dzienniku urzędowym. Gdyby art. 103 k.p. utracił moc z dniem ogłoszenia wyroku, to od tego dnia przestałyby wiązać jakiekolwiek zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, aż do momentu wydania nowych, zgodnych z Konstytucją, rozporządzeń. Przyjęcie nowych regulacji wymaga uprzedniego uchwalenia nowej podstawy ustawowej tego aktu wykonawczego, ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznaje za niekonstytucyjny art. 103 k.p.

W celu zminimalizowania tych negatywnych konsekwencji orzeczenia, Trybunał orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją o 12 (dwanaście) miesięcy.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.