

82/5/A/2008

WYROK

z dnia 19 czerwca 2008 r.

Sygn. akt P 23/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 czerwca 2008 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

czy art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115) są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1) art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, oraz

2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115)

– są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy powołane w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 czerwca 2008 r. w Dz. U. Nr 100, poz. 648.

1.1. Postanowieniem z 6 lutego 2007 r. (sygn. akt III SA/Kr 125/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115; dalej: rozporządzenie RM) są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco. Decyzją z 25 lipca 2005 r. (sygn. akt 213/2005) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krakowie uznał, że choroba Marka W. nie jest chorobą zawodową w postaci przewlekłej choroby układu ruchu, mającej być konsekwencją wykonywania zawodu listonosza. W uzasadnieniu decyzji powołano się na orzeczenie lekarskie z 31 maja 2005 r. Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, w którym stwierdzono znaczne ograniczenie ruchomości kręgosłupa szyjnego i lędźwiowo-krzyżowego, a także początkowe zmiany zwyrodnieniowe obu stawów kolanowych i rozmiękanie obu rzepek badanego, niekwalifikujące się jednak do grupy chorób zawodowych wskazanych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia RM.

Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie, decyzją z 26 października 2005 r. (sygn. akt NHP.61/1/76/05) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Krakowie utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu stwierdzono brak podstaw do rozpoznania choroby zawodowej.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie Marek W. zarzucił naruszenie przez organy administracji publicznej reguł postępowania dowodowego oraz zwrócił się do sądu o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności rozporządzenia RM z Konstytucją.

1.3. Uzasadniając pytanie prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p., na podstawie którego wydano rozporządzenie RM, a w konsekwencji – również co do zgodności z Konstytucją samego rozporządzenia. Jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania; upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tymczasem delegacja zawarta w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. jest blankietowa, gdyż ani te przepisy, ani żaden inny przepis k.p. nie zawierają wytycznych co do treści rozporządzenia w sprawie chorób zawodowych.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, można zasadnie twierdzić, że całość przepisów materialnoprawnych w zakresie chorób zawodowych zapisana jest w rozporządzeniu RM, a w ustawie brak jakiegokolwiek merytorycznego uregulowania tej problematyki. Wniosek ten uzasadnia obserwacja orzecznictwa sądów administracyjnych, które w tym zakresie kierują się wyłącznie przepisami rozporządzenia, a nigdy nie odwołują się do art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. Również inne przepisy k.p., w szczególności art. 234-237¹ nie precyzują merytorycznych obowiązków Rady Ministrów wydającej rozporządzenie.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, lista chorób zawodowych powinna należeć do materii ustawowej, jako że dotyczy żywotnych interesów prawnych obywateli, wyznaczając niektóre ich prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym. Tymczasem ustawodawca, decydując się na scedowanie

kompetencji do ustalenia powyższego katalogu na organ administracji publicznej, nie określił żadnych wymogów pozwalających na kontrolę procedury opracowania wykazu chorób zawodowych w zakresie uwzględnienia światowych standardów medycyny pracy. Dodatkowo, delegując kompetencję prawotwórczą, nie wyznaczył zakresu dopuszczalnej modyfikacji reguł proceduralnych ukształtowanych w kodeksie postępowania administracyjnego, a takie odstępstwa wynikają z kwestionowanego rozporządzenia RM (w szczególności wiążą się z charakterem prawnym orzeczeń lekarskich).

1.4. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 kwietnia 2007 r. (sygn. Tp 11/07), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie został wezwany do usunięcia braku formalnego przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Postanowieniem z 25 kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uzupełnił uzasadnienie postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego przez wskazanie, że w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów objętych pytaniem, sąd będzie mógł uznać, że zaskarżona decyzja i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane na podstawie wadliwych (niekonstytucyjnych) przepisów, co uzasadni uwzględnienie skargi Marka W. Skutkiem orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją przepisów będących podstawą prawną decyzji kontrolowanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny może być więc uchylene zaskarżonych decyzji jako wydanych w warunkach uzasadniających wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo do postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

2. Prezes Rady Ministrów ustosunkował się do pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w piśmie z 1 sierpnia 2007 r., przypominając, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie narusza Konstytucji także wówczas, gdy wytyczne do odpowiedniego ukształtowania treści rozporządzenia organ wykonawczy uzyska pośrednio, poprzez dogłębną analizę całokształtu przepisów ustawy lub innych ustaw (por. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104). W tym wypadku ustawodawca uznał, że ustalając wykaz chorób zawodowych, Rada Ministrów powinna kierować się definicją choroby zawodowej zawartą w art. 7 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144, ze zm.), zgodnie z którą za choroby zawodowe uważa się choroby określone przepisami wydanymi na podstawie art. 231 pkt 2 k.p. (obecnie art. 237 § 1 pkt 2 k.p.). „W związku z powyższym ustawodawca przyjął, że definicja ta może być *de facto* wytyczną, a zatem poza wytycznymi wynikającymi z przywołanej regulacji nie ma potrzeby dalszego krepowania w ustalaniu wykazu chorób zawodowych, konstytucyjnego organu, jakim jest Rada Ministrów”.

Prezes Rady Ministrów nie zgodził się również z tezą, że lista chorób zawodowych winna należeć do materii ustawowej, gdyż k.p. nie zawiera i nie powinien zawierać załączników o takim stopniu szczególności.

3. Pismem z 6 grudnia 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny; według niego art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz rozporządzenie RM jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że zostało wydane na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia ustawowego. W uzasadnieniu Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (powinno określać wytyczne dotyczące treści aktu). Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis k.p. nie odpowiada

konstytucyjnym wymaganiom szczegółowości przedmiotowej w zakresie „szczegółowych zasad postępowania” przy rozpoznawaniu i stwierdzaniu chorób zawodowych. Ponadto art. 237 § 1 pkt 3 k.p. jest bezprzedmiotowy w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia podmiotów właściwych w sprawach stwierdzania chorób zawodowych. Kwestia ta bowiem jest uregulowana w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, ze zm.; dalej: ustawa o PIS), w szczególności w art. 5 pkt 4a tej ustawy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, bez wątplenia w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. nie sformułowano wytycznych dotyczących treści przepisów wykonawczych. Wytycznych tych nie można zrekonstruować także na podstawie innych przepisów ustawy, w szczególności art. 212 pkt 3, art. 227, art. 230 czy art. 235 k.p. Nie jest to również możliwe poprzez odwołanie się do przepisów innej ustawy, którą w niniejszej sprawie mogłaby być ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144, ze zm.). Ustawodawca nie sformułował w niej bowiem samodzielnej definicji choroby zawodowej, lecz posłużył się odesłaniem do przepisów kwestionowanych w niniejszej sprawie (por. art. 7).

Prokurator Generalny wskazał następnie, że przyczyna niekonstytucyjności rozporządzenia RM tkwi w wadliwości normy upoważniającej, która pozostawia nieomal nieograniczoną swobodę decyzji organowi upoważnionemu do jego wydania. Prokurator Generalny zauważył również, że niektóre przepisy kwestionowanego rozporządzenia RM wykraczają poza ramy upoważnienia z art. 237 § 1 pkt 3 k.p. (choć mogą one być uznane za celowe). Takimi przepisami są przykładowo § 2 ust. 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia RM. Dodatkowo, wbrew treści upoważnienia z art. 237 § 1 pkt 2 k.p., ustalony w załączniku do kwestionowanego rozporządzenia RM wykaz chorób zawodowych ma charakter „półotwarty”, przez to, że wymieniono w nim nazwy chorób, ale ich wyliczenie nie wyczerpuje wszystkich przypadków (pkt 1, 3, 17 i 26 załącznika). Pozwala to na rozpoznawanie innych chorób jako zawodowych, mimo że nie zostały wymienione w wykazie.

4. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w piśmie z 9 maja 2008 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut braku ustawowych wytycznych do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów jest niezasadny, ponieważ dyrektywy dotyczące treści aktu wykonawczego mogą być wyprowadzone z przepisów k.p. dotyczących czynników oraz procesów pracy stwarzających szczególne zagrożenie dla zdrowia lub życia (art. 220-225 k.p.), profilaktycznej ochrony zdrowia (art. 226-237 k.p.), jak również obowiązków pracodawcy zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

W ocenie Marszałka Sejmu, ustalenie wykazu chorób zawodowych nie stanowi materii ustawowej, w związku z tym, że jest przedmiotem głębokiej wiedzy specjalistycznej. Przy tym określenie sztywnych wytycznych w tej dziedzinie pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji. Jednocześnie wspomniane wytyczne i tak nie mogłyby nakazać lub zakazać umieszczenia określonych chorób w wykazie chorób zawodowych. Miałyby więc wyłącznie charakter ogólny, co nie ograniczałoby swobody Rady Ministrów.

Marszałek Sejmu wyraził również pogląd, zgodnie z którym rozporządzenie RM, w zakresie szczegółowych zasad postępowania, zawiera jedynie regulacje o charakterze szczegółowym, gdyż kwestia generalna wydawania decyzji administracyjnych w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej przez Państwową Inspekcję Pracy została unormowana w art. 5 pkt 4a ustawy o PIS.

II

7

Na rozprawie 19 czerwca 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Reguła ta została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Ponadto art. 32 ust. 3 ustawy o TK stanowi, że pytanie prawne powinno wskazywać, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (...)”. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie rozważał warunki, jakie musi spełniać pytanie prawne. Między innymi w postanowieniu z 29 marca 2000 r. (sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) wskazał, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego została (...) uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną”. Dwie pierwsze – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, ponieważ uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym. Rozważenia wymaga natomiast, czy spełniona została także przesłanka funkcjonalna, jako że od przesądzenia tej kwestii zależy dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że sformułowanie występujące w art. 193 Konstytucji jest szersze od zawartego w art. 79 Konstytucji. Z zestawienia tych unormowań wynika następujący wniosek: o ile skarga konstytucyjna może dotyczyć jedynie przepisu będącego podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach, o tyle przedmiotem pytania prawnego mogą być wszystkie te przepisy, których zgodność (bądź niezgodność) z określonym wzorcem kontroli rzutuje na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). „Innymi słowy, zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu” (J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do artykułu 193 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11).

W tym kontekście nie budzi wątpliwości to, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego nie może być samo w sobie podstawą orzeczenia sądowego, niemniej jednak jego poprawność (lub wadliwość) konstytucyjna może w pewnych sytuacjach mieć znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie (sygn. P 9/01). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepisami stanowiącymi dla sądu administracyjnego wzorzec kontroli legalności decyzji administracyjnych wydanych w związku z niniejszą sprawą są regulacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115; dalej: rozporządzenie RM), wydanym na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.). Ewentualne orzeczenie Trybunału potwierdzające niekonstytucyjność tej delegacji ustawowej spowodowałoby utratę mocy obowiązującej przepisu prawnego, który ją konstytuuje. „Rodzi to konsekwencje – co rozumiałe – także w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające «punktu zaczepienia» w ustawie.

Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104). Prowadzi to do wniosku o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny niniejszego pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Wynik oceny konstytucyjności art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p., a w konsekwencji przepisów rozporządzenia RM, determinuje bowiem kierunek rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej.

2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie ma ustalenie, czy art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do brzmienia zdania drugiego tego artykułu ustawy zasadniczej, upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)(zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162). To znaczy, że ustawodawca jest obowiązany tak budować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania: kto ma prawo wydania aktu, co w tym akcie ma zostać uregulowane i jak mają być uregulowane dane kwestie (zob. sygn. K 55/05).

Odniesienie art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. do wzorca, którym jest art. 92 ust. 1 Konstytucji, pozwoliło na sformułowanie wniosku, że istotne znaczenie dla niniejszej sprawy ma w szczególności jednoznaczne ustalenie tego, czy zakwestionowana delegacja ustawowa zawiera wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Wiąże się to z tym, że art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. bez wątpienia spełnia wymóg szczegółowości upoważnienia pod względem podmiotowym. Wskazuje bowiem Radę Ministrów jako podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego. Ponadto powyższy przepis k.p. sprecyzował zakres spraw przekazanych do uregulowania, co przesądza o szczegółowości upoważnienia z punktu widzenia przedmiotowego. Rada Ministrów została bowiem zobowiązana do określenia wykazu chorób zawodowych (art. 237 § 1 pkt 2 k.p.), jak również szczegółowych zasad postępowania dotyczących zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (art. 237 § 1 pkt 3 k.p.).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji zostaną spełnione. Powoduje to – w odpowiednim zakresie – utratę mocy obowiązującej przepisu zawierającego delegację ustawową. Rodzi to konsekwencje także w stosunku do ściśle powiązanego z nim rozporządzenia wykonawczego do ustawy, które – jako oparte na niekonstytucyjnej delegacji ustawowej – jest również niezgodne z Konstytucją (zob. sygn. K 55/05).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r., „art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia «wytycznych», trudno też dla ustalenia tej definicji odwoływać się do koncepcji «pojęć zastanych», bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia «wytycznych» w takim rozumieniu. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, 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” 1998, nr 3-4, s. 18, s. 185-190). Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o «wytycznych dotyczących treści aktu», to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (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” (sygn. K. 10/99; zob. też wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Należy jednocześnie przypomnieć, że „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. wykluczenie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy tych, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać albo pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii: po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne; całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia; stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji; po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny akcentuje jednocześnie, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”)(zob. sygn. K. 12/99, sygn. K. 10/99 i sygn. K. 55/05). W orzecnictwie Trybunału jest akceptowany pogląd, zgodnie z którym „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. sygn. K. 12/99, sygn. K. 10/99 i sygn. K. 55/05).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ani art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p., ani pozostałe przepisy k.p. (w szczególności zawarte w art. 234-237¹ k.p.) nie zawierają jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Takich wytycznych nie można zrekonstruować również z treści innej ustawy, w tym zwłaszcza z obowiązującego w dacie wydania rozporządzenia RM art. 7 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144, ze zm.), stanowiącego, że „Za choroby zawodowe uprawniające do świadczeń przewidzianych w ustawie uważa się choroby określone przepisami wydanymi na podstawie art. 231 pkt 2 Kodeksu pracy” (obecnie art. 237 § 1 pkt 2 k.p.). Konsekwencją sformułowania takiego wniosku jest uznanie przez Trybunał niezgodności art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez to, że zawarte w nim upoważnienie do wydania rozporządzenia nie określa wytycznych dotyczących treści tego aktu. Powoduje to skutki także w stosunku do ściśle powiązanego z nim rozporządzenia RM, które – jako oparte na niekonstytucyjnej delegacji ustawowej – jest również niezgodne z Konstytucją (zob. sygn. K. 55/05).

Trybunał Konstytucyjny zaznacza jednocześnie, że przebieg rozprawy, wypowiedzi uczestników i przekazane informacje potwierdzają możliwość skonstruowania takiego modelu wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w upoważnieniu ustawowym do jego wydania, który obejmie niezbędne merytoryczne wyznaczniki treści aktu wykonawczego, zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym. Wniosek ten potwierdza w szczególności tryb przygotowania przez zespół ekspertów (profesorów i specjalistów z dziedziny medycyny pracy) wykazu chorób zawodowych zawartych w kwestionowanym w

niniejszej sprawie rozporządzeniu RM. Podstawą sformułowania wytycznych mogłyby być również regulacje zawarte w samym rozporządzeniu RM.

Brak w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego może być spowodowany tym, że jest on przepisem ustawowym ukształtowanym w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 54 ust. 1 „małej konstytucji”. Zgodnie z tym przepisem, „W celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień Rada Ministrów wydaje rozporządzenia”. Wobec tego nie wprowadzał on wymogu ustawowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W tym kontekście Trybunał zwraca jednak uwagę, że ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy była już wielokrotnie zmieniana po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Nie wykorzystano zatem możliwości nadania art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. brzmienia zgodnego z wymogami art. 92 ust. 1 Konstytucji, wobec tak wyraźnej i oczywistej sprzeczności.

3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał ogólne zasady dotyczące relacji między ustawą a rozporządzeniem, a także zasady dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie w sferze praw konstytucyjnych. Trybunał, wyjaśniając znaczenie zasady wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, przypominał, że wszelkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania w drodze rozporządzeń (zob. wyrok TK z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnień do wydania rozporządzenia, przy czym samo upoważnienie musi spełniać wszystkie wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. K 36/06). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06), „W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie 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 pełnego 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).

W świetle przytoczonych wyżej tez zawartych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać zasadność zarzutu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że niedopuszczalne z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji jest „przesunięcie całej regulacji materialnoprawnej do rozporządzenia (RM), przy całkowitym milczeniu w tym zakresie ustawy”. Akt wykonawczy Rady Ministrów powinien bowiem zawierać regulację, która jedynie „funkcjonalnie uzupełnia ustawę” (zob. S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 230). Nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione przepisy podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (zob. sygn. U 5/06). W tym zakresie podstawowe znaczenie ma art. 5 pkt 4a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, ze zm.), przyznający organom tej Inspekcji kompetencję do wydawania decyzji w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej. Niemniej jednak w kwestionowanym w niniejszej sprawie rozporządzeniu RM znajdują się regulacje, które nie mają jedynie wykonawczego charakteru, a które przykładowo rozszerzają – w stosunku do art. 235 § 1 i 2 k.p. – katalog podmiotów dokonujących zgłoszenia podejrzenia choroby zawodowej u pracownika (§ 2 ust. 2 rozporządzenia RM), a tym samym modyfikują treść normy materialnoprawnej upoważniającej organ do działania. Dotyczy to również definicji choroby zawodowej zawartej w § 2 ust. 1 rozporządzenia RM. Przepis ten stanowi zatem istotny element normy prawa materialnego konkretyzowanej w postępowaniu przed właściwym państwowym inspektorem sanitarnym (por. uzasadnienie wyroku NSA z 28 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 948/06, Lex nr 314367).

Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że lista chorób zawodowych rzeczywiście „dotyczy żywotnych interesów prawnych obywateli”, niemniej jednak można wskazać argumenty przemawiające za zasadnością umieszczenia takiego wykazu w rozporządzeniu. Jedną z zasad techniki prawodawczej to nakaz zwięzłego i syntetycznego redagowania przepisów ustawy, unikając nadmiernej szczegółowości (§ 5 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), która stoi na przeszkodzie umieszczeniu w k.p. katalogu chorób zawodowych jako regulacji o zbyt dużym stopniu szczegółowości. Ponadto lista ta ma odzwierciedlać aktualny stan wiedzy medycznej i do jej stworzenia potrzebne są specjalistyczne kwalifikacje. Wszystko to powoduje, że taki wykaz powinien być zawarty w akcie normatywnym odznaczającym się większą elastycznością niż ustawa, za pomocą którego organy władzy publicznej mogą szybciej reagować na zmiany okoliczności faktycznych i stanu wiedzy specjalistycznej. Taką możliwość zapewnia umieszczenie listy chorób zawodowych w załączniku do rozporządzenia, jako aktu normującego sprawę ulegające stosunkowo częstym zmianom (por. S. Wronkowska, *op.cit.*, s. 230). Nie rodziłoby to niebezpieczeństwa nadużyć ze strony władzy wykonawczej, gdyby w ustawie – zgodnie z art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji – były zawarte wytyczne wiążące Radę Ministrów przy tworzeniu katalogu chorób zawodowych.

4. Trybunał Konstytucyjny zaznacza ponadto, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym (zob. wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, chyba że jest to wyraźnie dopuszczone w przepisie upoważniającym. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem ustawodawcy, a nie podmiotu, który wydaje rozporządzenie (zob. S. Wronkowska, *op.cit.*, s. 237). Od woli ustawodawcy zależy, w jaki sposób będzie

ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podstawowy zmieni lub zmodyfikuje przepisy zawarte w ustawie (*ibidem*).

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy zasadny jest zarzut, że art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. nie zawiera upoważnienia dla Rady Ministrów do modyfikowania reguł proceduralnych przewidzianych przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), przez co rozporządzenie RM w tym zakresie wykracza poza ustawowe upoważnienie. Ma to dotyczyć przede wszystkim odmiennej – w stosunku do unormowań k.p.a. – kwalifikacji orzeczeń lekarskich przewidzianych w § 5-8 rozporządzenia RM.

W ocenie Trybunału rozporządzenie RM zawiera regulacje procesowe, które nie modyfikują postępowania przewidzianego przez przepisy k.p.a.; stanowią jedynie jego uzupełnienie, uszczegółowienie i dostosowanie do specyfiki rozpatrywanych spraw (dotyczą jedynie kwestii charakterze technicznym i organizacyjnym). Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 16 stycznia 2006 r. (sygn. akt I SA/Wa 1221/04), orzeczenie lekarskie w sprawie choroby zawodowej jest dowodem, o którym mówi art. 84 § 1 k.p.a. (ma walor opinii biegłego), i w związku z tym musi być szczegółowo uzasadnione, a zgodnie z art. 80 k.p.a. podlega ocenie organu administracji, który wydaje na jego podstawie decyzję administracyjną (Lex nr 194428; tak też wyrok WSA z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1994/06, Lex nr 306503; uzasadnienie wyroku NSA z 5 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 1078/06, Lex nr 315089).

Przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia RM, w świetle którego pracownik kwestionujący treść orzeczenia lekarskiego dotyczącego rozpoznania choroby zawodowej może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania przez jednostkę orzecznictwa II stopnia, nie wprowadza „toku instancji” przed jednostkami orzecznictwa, gdyż jednostka II stopnia nie weryfikuje prawidłowości orzeczenia jednostki stopnia I, lecz jedynie przeprowadza ponowne badanie. Inaczej mówiąc, wydaje kolejną opinię biegłego wskutek złożenia wniosku dowodowego przez stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 78 k.p.a.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że sądy administracyjne przyjmują pogląd o związaniu organów inspekcji sanitarnej rozpoznaniem podanym w orzeczeniu lekarskim wydanym w trybie § 5-6 rozporządzenia RM i o braku podstaw do samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia (zob. uzasadnienie wyroku WSA z 3 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1066/06, Lex nr 276539 i powołane tam orzeczenia NSA). Związanie to, w ocenie Trybunału, wynika z tego, że orzeczenie lekarskie stanowi jedyny wiarygodny środek dowodowy służący stwierdzeniu choroby zawodowej, jeśli nie budzi wątpliwości w świetle pozostałych dowodów. Zgodnie bowiem z § 8 ust. 1 rozporządzenia RM i zasadą swobodnej oceny dowodów, właściwy państwowy inspektor sanitarny wydaje decyzję na podstawie materiału dowodowego, a w szczególności danych zawartych w orzeczeniu lekarskim, oraz oceny narażenia zawodowego pracownika. Jeżeli zaś przed wydaniem decyzji stwierdzi, że zebrany materiał dowodowy jest niewystarczający, powinien zażądać od lekarza, który wydał orzeczenie lekarskie, uzupełnienia orzeczenia lub wystąpić do jednostki orzecznictwa II stopnia o dodatkową konsultację oraz podjąć inne czynności niezbędne do uzupełnienia materiału dowodowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia RM). Tak więc jeśli orzeczenie lekarskie jest „niejasne, niepełne albo sprzeczne z innymi dowodami, winno ono być uzupełnione przez zakład społecznej służby zdrowia, który je wydał, względnie winna być zasięgnięta dodatkowa opinia jednostki organizacyjnej służby zdrowia zajmującej się zagadnieniami będącymi przedmiotem sporu” (sygn. akt I SA/Wa 1221/04). Zaniechanie przez organ drugiej instancji skonfrontowania w toku postępowania administracyjnego rozbieżnych opinii stanowi, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, istotne naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy (zob. sygn. akt I SA/Wa 1221/04).

Na podstawie powyższego Trybunał Konstytucyjny sformułował wniosek, że rozporządzenie RM nie modyfikuje przepisów k.p.a. i obowiązującej na jego gruncie zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), lecz jedynie uszczegóławia i stanowi funkcjonalne uzupełnienie regulacji ustawowej pod kątem specyfiki spraw administracyjnych danego rodzaju.

5. Trybunał Konstytucyjny uważa, że zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy są niezbędnym elementem porządku prawnego i służą realizacji istotnych uprawnień pracowniczych. Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych zmian legislacyjnych, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej wydawanie decyzji w sprawach stwierdzania chorób zawodowych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.