

76/7/A/2007

WYROK

z dnia 12 lipca 2007 r.

Sygn. akt U 7/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lipca 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161, ze zm.) z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

orzeka:

§ 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161 oraz z 2004 r. Nr 82, poz. 756 i Nr 175, poz. 1821) jest niezgodny:

a) z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 i Nr 160, poz. 1082, z 1998 r. Nr 99, poz. 628, Nr 106, poz. 668, Nr 137, poz. 887, Nr 156, poz. 1019 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 486, Nr 90, poz. 1001, Nr 95, poz. 1101 i Nr 111, poz. 1280, z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 100, poz. 1080, Nr 125, poz. 1368, Nr 129, poz. 1444 i Nr 154, poz. 1792 i 1800, z 2002 r. Nr 169, poz. 1387, Nr 200, poz. 1679 i 1683 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 90, poz. 844, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2262, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001 i Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 44, poz. 422, Nr 132, poz. 1110, Nr 163, poz. 1362, Nr 164, poz. 1366 i Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 63, poz. 440, Nr 94, poz. 651 i Nr 170, poz. 1217 oraz z 2007 r. Nr 23, poz. 144 i Nr 115, poz. 791),

b) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2007 r. w Dz. U. Nr 133, poz. 933.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 12 października 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161, z 2004 r. Nr 82, poz. 756, Nr 175, poz. 1821; dalej: rozporządzenie) z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych albo ustawa) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że z treści art. 32 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy wynika, że każdy podmiot prowadzący zakład posiadający status zakładu pracy chronionej może ubiegać się o jednorazową pożyczkę z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON). Warunki uzyskania przez pracodawcę statusu zakładu pracy chronionej są wskazane w wyżej wymienionej ustawie w art. 28 ust. 1 i ust. 1a.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 2 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach, wskazanych w art. 32 ust. 1, w tym terminów składania oraz rozpatrywania wniosków, sposobu i trybu sporządzania informacji o wykorzystaniu środków, mając na względzie zapewnienie sprawności udzielanej pomocy. Na podstawie tego przepisu zostało wydane rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zaskarżony § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że pracodawca może uzyskać pożyczkę ze środków Funduszu, jeśli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat. Zdaniem wnioskodawcy taka regulacja ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pożyczkę z PFRON. Wymóg ten nie znajduje jednak podstawy prawnej w przepisach ustawy. W tym kontekście RPO stawia dwa pytania:

- 1) czy treść § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nie wykracza poza granice upoważnienia zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy,
- 2) czy treść § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest zgodna z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Analizując sporne materie, wnioskodawca wskazał, że rozporządzenie powinno spełniać warunki przewidziane w Konstytucji, żeby można je było uznać za legalne. Rzecznik przypominał, że akt ten musi być wydany na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej. Wnioskodawca wskazał, że upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. W związku z tym, przepis upoważniający nie podlega wykładni rozszerzającej czy celowościowej. Rzecznik przypominał, że jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, powinno to czynić w taki

sposób, aby zachowana została spójność z przepisami ustawy. W szczególności rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ani z innymi aktami ustawowymi, które pośrednio albo bezpośrednio normują materię, będącą przedmiotem rozporządzenia. Dla umotywowania wyżej wskazanych tez Rzecznik przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. P. 9/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 75). Jednocześnie podkreślił, że skarżony przepis nie spełnia wyżej wskazanych cech.

Wnioskodawca uznał, że omawiane rozporządzenie dotyczy zasad postępowania w sprawie udzielania jednorazowych pożyczek, w tym terminu składania oraz rozpatrywania wniosków, a także sposobu i trybu sporządzania informacji o wykorzystaniu środków. Paragraf 20 ust. 1 pkt 1 ma charakter materialnoprawny, nie dotyczy więc trybu postępowania. W ten sposób, w ocenie Rzecznika, podmiot wydający rozporządzenie przekroczył upoważnienie ustawowe. Organ ten nie został bowiem w przepisie upoważniającym uprawniony do tego, żeby zmieniać treść norm zawartych w ustawie.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis rozporządzenia modyfikuje treść ustawy w taki sposób, że zmienia krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o jednorazową pożyczkę. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że modyfikacja taka jest niezgodna z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy, który przyznaje uprawnienia do ubiegania się o jednorazową pożyczkę ze środków PFRON wszystkim podmiotom posiadającym status zakładu pracy chronionej.

Wnioskodawca podkreśla również naruszenie przez § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez to, że przepis ten został wydany nie w celu wykonania ustawy, ale w celu zmiany rozwiązań w niej zawartych, bez żadnego upoważnienia. W związku z powyższym Rzecznik wnosi o stwierdzenie niezgodności skarżonego przepisu z przepisami ustawy, będącymi wzorcami kontroli w tej sprawie, jak również z przepisem Konstytucji.

2. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko w piśmie z 15 grudnia 2006 r. Uznał, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia został sformułowany w sposób niefortunny. Wyrażenie „szczegółowe zasady”, wobec jego użycia przez ustawodawcę, należałoby rozumieć jako szczegółowe reguły określające sposób postępowania w sprawach udzielania pomocy finansowej w postaci jednorazowej pożyczki. Te zasady, zdaniem Ministra, są opisane w rozporządzeniu, między innymi w § 20 ust. 1 pkt 1.

Minister przywołał również art. 28 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych, który określa tryb uzyskania statusu zakładu pracy chronionej. Tym samym wskazał na rygorystyczne wymagania, jakie musi spełniać pracodawca, żeby uzyskać ten status.

Minister podkreślił, że pożyczka dla prowadzącego zakład pracy chronionej jest udzielana w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Taka pomoc ma więc charakter wyjątkowy. Adresatem jednorazowej pożyczki powinien być pracodawca, którego zakład ze względu na zmianę stosunków gospodarczych, znalazł się w sytuacji, kiedy może dojść do likwidacji miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Jak podkreśla Minister, jest to pracodawca, który rokuje nadzieję na przezwyciężenie tych trudności. Rozporządzenie określa też sposób przeznaczenia pożyczki. Tłumacząc zasadność regulacji zawartej w § 20 ust. 1 pkt 1, stwierdził, że przy określaniu warunków uzyskiwania pomocy finansowej ze środków PFRON przez prowadzących zakład pracy chronionej, organ wydający rozporządzenie uwzględniał, w szczególności, długość okresu funkcjonowania zakładu pracy, aby kierować środki publiczne do tych pracodawców, którzy dadzą rękojmię długotrwałego i w miarę pewnego zatrudnienia osób

niepełnosprawnych. Tym argumentem Minister uzasadniła modyfikację treści rozporządzenia w stosunku do ustawy. Celem regulacji miało być wydatkowanie środków publicznych w sposób racjonalnie uzasadniony. Twórca aktu nie miał intencji wykraczania poza delegację ustawową. Twierdzi on, że określenie warunków przyznania pożyczki mieściło się w pojęciu „szczegółowych zasad”.

3. Prokurator Generalny, pismem z 5 stycznia 2007 r., wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z ustawą o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych i Konstytucją. W swoim wniosku przywołał zarzuty wnioskodawcy i jego stanowisko w omawianej sprawie. Prokurator Generalny uznał, że zarzutom przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie można odmówić zasadności. Stwierdził, że przepisy ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych określają jednoznacznie status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej i sposób przyznawania tego statusu. Prokurator wskazał, że ustawa określa system ulg, a także sposoby udzielania pomocy publicznej pracodawcom, także tym prowadzącym zakłady pracy chronionej. Na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy, pracodawca, któremu wojewoda wydał decyzję o przyznaniu jego zakładowi statusu zakładu pracy chronionej, otrzymał prawo ubiegania się o jednorazową pożyczkę z PFRON. Opierając się na ustawie, Prokurator Generalny wymienił następujące zasady udzielania pomocy publicznej w postaci jednorazowej pożyczki:

- 1) może ją otrzymać pracodawca posiadający status prowadzącego zakład pracy chronionej,
- 2) pożyczka przyznawana jest na wniosek,
- 3) pożyczkę przyznaje się dla zakładu pracy chronionej w celu ochrony istniejących w nim miejsc pracy osób niepełnosprawnych,
- 4) pożyczki udziela samorząd województwa na podstawie umowy zawartej z pracodawcą prowadzącym zakład pracy chronionej,
- 5) pożyczki udziela się ze środków PFRON.

Jednocześnie Prokurator Generalny zauważył, że inna jest treść zaskarżonego § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Przepis ten ogranicza bowiem zakres podmiotowy jednostek, które mogą się ubiegać o pożyczkę. Jest to ograniczenie wykraczające poza upoważnienie ustawowe z art. 32 ust. 2 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych.

W ocenie Prokuratora dyspozycja art. 32 ust. 2 oznacza, że materie regulowane w omawianym rozporządzeniu powinny być przepisami prawa procesowego, które określają drogę i sposób dochodzenia uprawnień wynikających z norm materialnoprawnych. Paragraf 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ma charakter materialny, gdyż nie odnosi się do „postępowania w sprawach”, ale określa, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, niewymienioną w ustawie zasadę udzielania pomocy publicznej w postaci jednorazowej pożyczki. W ten sposób modyfikuje treści zawarte w ustawie upoważniającej. W związku z tym Prokurator Generalny uznał, że rozporządzenie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, a tym samym zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 2 ustawy.

Następnie Prokurator przypomniał podstawowe cechy i charakter rozporządzenia, przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok z 30 stycznia 2006 r., sygn. SK 39/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7). Wskazał, że ustawodawca jest zobowiązany do szczegółowego sformułowania zakresu upoważnienia. Implikuje to wymóg precyzyjnego określenia sposobu wykonywania aktu wykonawczego. W upoważnieniu określa się granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań.

Prokurator podkreślił, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się nieprecyzyznością lub ogólnością upoważnienia, powinien być

interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej do wydania rozporządzenia. Nie można bowiem domniemywać kompetencji niewymienionych w upoważnieniu. Jeśli rozporządzenie określa tryb postępowania, powinno być tak skonstruowane, żeby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy.

W ocenie Prokuratora zostały tu naruszone warunki poprawności wydania rozporządzenia, co sprawia, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akt został wydany nie w celu wykonania ustawy, ale w celu modyfikacji jej rozwiązań niezgodnie z upoważnieniem. Kwestionowany przepis rozporządzenia jest też niezgodny z przepisami ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych, na podstawie których został wydany.

II

Na rozprawę 12 lipca 2007 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej przyznał rację wnioskodawcy i stwierdził, że § 20 ust. 1 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu niepełnosprawnych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych albo ustawa) uregulowane zostały instytucje mające zapewnić osobom niepełnosprawnym korzystną pozycję na rynku pracy. Jedną z form, która ma ułatwić aktywizację zawodową takich osób, są zakłady pracy chronionej. Ustawa stanowi w art. 28, że: „1. Pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w pkt 1, przez okres co najmniej 6 miesięcy, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli:

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi:
 - a) co najmniej 40%, a w tym co najmniej 10% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, albo
 - b) co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,
- 2) obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy:
 - a) odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - b) uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higienicznosanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich,
 - a także
- 3) jest zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne,

4) wystąpi z wnioskiem o przyznanie statusu pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej”.

Status zakładu pracy chronionej, po spełnieniu warunków określonych w ustawie, może też uzyskać spółdzielnia socjalna, która powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych mającej status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej (art. 28 ust. 1a ustawy).

Decyzję w sprawie przyznania tego statusu wydaje wojewoda. Prowadzący zakład pracy chronionej jest zobowiązany do udzielania informacji o spełnianiu warunków i realizacji obowiązków odpowiednim organom. Zakład taki posiada również pewne przywileje, jak np. zwolnienie z niektórych podatków i opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sankcyjnym (art. 31 ustawy). Prowadzący zakład pracy chronionej może na wniosek otrzymać, ze środków PFRON: 1) dofinansowanie w wysokości do 50% oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych, pod warunkiem wykorzystania tych kredytów na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, 2) zwrot kosztów za szkolenie zatrudnionych osób niepełnosprawnych, w związku z koniecznością zmiany profilu produkcji, 3) jednorazową pożyczkę w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych (art. 32 ust. 1).

Ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79) ustawodawca wprowadził art. 32 ust. 2, na mocy którego upoważnił ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących uzyskiwania pomocy finansowej ze środków PFRON. W szczególności rozporządzenie ma określać terminy składania oraz rozpatrywania wniosków, sposób i tryb sporządzania informacji o wykorzystaniu środków, przy czym ma zapewnić sprawność udzielanej pomocy (art. 32 ust. 2 ustawy).

W uzasadnieniu do projektu tego aktu wskazano, że ma on określać zasady udzielania i tryb postępowania przy udzielaniu jednorazowych pożyczek w celu ochrony istniejących w zakładzie pracy chronionej miejsc pracy. Te regulacje miały umożliwić ujednolicenie dokumentacji i procedur postępowania w sprawach określonych powyżej. Wcześniej bowiem ustawa o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu niepełnosprawnych nie zawierała upoważnienia do wydania aktu wykonawczego dotyczącego tych materii (por. druk sejmowy nr 826 z 22 sierpnia 2002 r., IV Kadencja Sejmu, s. 176-177).

Na podstawie art. 32 ust. 2 Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wydał 12 czerwca 2003 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161, ze zm., dalej: rozporządzenie). W akcie tym określił tryb postępowania dotyczący udzielania środków z PFRON.

Rzecznik Praw Obywatelskich poddał jednak w wątpliwość, czy wyżej wymienione rozporządzenie właściwie wykonuje ustawę. W szczególności Rzecznik zakwestionował zgodność § 20 ust. 1 pkt 1 tego aktu z art. 32 ust. 1 pkt 3 oraz art. 32 ust. 2 ustawy, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Analizując zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał postanowił zbadać relację zaskarżonego przepisu do przedstawionych wzorców kontroli.

Paragraf 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że: „Pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat”. Art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych przewiduje natomiast możliwość uzyskania jednorazowej pożyczki przez prowadzącego zakład pracy chronionej. Zdaniem Rzecznika przepis rozporządzenia modyfikuje treść ustawy. Wprowadza bowiem nieznany wymóg posiadania przez wnioskującego o pożyczkę statusu zakładu pracy chronionej przez co najmniej 3 lata. Taka regulacja jest niezgodna z art. 32 ust. 1 pkt 3, a także z przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia.

Stanowi ona również naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji, dotyczącego wykonawczego charakteru rozporządzenia.

Stanowisko Rzecznika podzielił Prokurator Generalny, zarzucając kwestionowanemu przepisowi, że zamiast wykonywać ustawę modyfikuje ją bez żadnego upoważnienia.

3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istotą rozpatrywanej sprawy jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez organ wydający rozporządzenie granic upoważnienia ustawowego. Wobec faktu, że zagadnienie to wielokrotnie było przedmiotem rozstrzygnięć, wywód Trybunału Konstytucyjnego ograniczy się do przypomnienia zasadniczych kwestii dotyczących tej kwestii.

W związku z zawisłą sprawą Trybunał Konstytucyjny uznał, że za punkt wyjścia należy przyjąć ustalenia dotyczące wykonawczego charakteru rozporządzeń dokonane w szczególności w wyrokach z 26 października 1999 r. (sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120) i z 9 listopada 1999 r. (sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Trybunał przypomina, że wymagania, którym 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 wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) przedmiotowym – musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) treściowym – musi określać wytyczne dotyczące treści aktu.

W orzecznictwie Trybunału utrwaliło się stanowisko, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego (por. np. orzeczenie z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK w latach 1988-1995, t. 1). Nie może ono pozostawiać organowi wydającemu akt zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Trybunał stwierdza, że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby materie uregulowane w rozporządzeniu służyły realizacji celów wyrażonych w ustawie. W związku z tym powinno ono wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Trybunał przypomina również pogląd wyrażony w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97. Wskazał wówczas, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Jednocześnie Trybunał stwierdza, że nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej.

Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydawane 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.

W tym zakresie Trybunał potwierdza tezę wyrażoną ostatnio w wyroku z 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07, (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29): „(...) 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”.

Trybunał przypomina, że funkcją upoważnienia ustawowego jest ukierunkowanie działalności prawotwórczej organów wydających rozporządzenie i określenie kryteriów legalnej i politycznej kontroli rozporządzeń ze strony właściwych organów. Oznacza to, że rozporządzenia regulują sprawy należące do ustaw.

Jednocześnie Trybunał podtrzymuje linię orzecniczą dotyczącą wydawania rozporządzeń wypracowaną przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że szczegółowe określenie materii rozporządzenia w upoważnieniu ustawy oznacza, 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 które dlatego nie zostały wyczerpująco uregulowane w danej ustawie, a są niezbędne dla jej realizacji” (zob. orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K. 1/87, OTK w latach 1986-1995, t. 1).

Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie (zob. wyrok z 15 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy.

Jednocześnie Trybunał, podtrzymując dotychczasowe stanowisko, stwierdza, że używanie zwrotu „rozporządzenie określi zasady i tryb postępowania” w przepisie upoważniającym należy ocenić krytycznie. Sformułowanie to nie spełnia wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania i może powodować problemy w ocenie kontroli zgodności przepisów aktu wykonawczego z przepisem upoważniającym, zawartym w ustawie.

Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 236-237).

Trybunał podkreśla, że przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił, ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. W opinii Trybunału, modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie może być usprawiedliwiana tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”. Również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii (por. też K. Działocha, *Komentarz do art. 92 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz red. L. Garlicki, t. II*, Warszawa 2001).

4. Odnosząc wyżej wskazane zasady do zawisłej sprawy, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, zawarty w art. 32 ust. 2 ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych nie upoważnił ministra właściwego do zabezpieczenia społecznego do modyfikacji kręgu podmiotów, które mają prawo uzyskania jednorazowej pożyczki w PFRON. Z ustawy wynika, że świadczenie takie może uzyskać pracodawca posiadający status zakładu pracy chronionej. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na to, że każdy podmiot, będący zakładem pracy chronionej, może wystąpić z wnioskiem o przyznanie pożyczki. Ustawa nie różnicuje tych podmiotów. W art. 28 szczegółowo wymienia się przesłanki dotyczące sposobu uzyskania statusu zakładu pracy chronionej. Spełnienie warunków wskazanych w ustawie daje gwarancję, że dany zakład pracy będzie właściwie spełniał swoje zadania w odniesieniu do rehabilitacji zawodowej i aktywizacji osób niepełnosprawnych.

Jednocześnie, z § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wynika, że jednorazową pożyczkę może uzyskać zakład pracy chronionej, który posiada ten status co najmniej 3 lata. Trybunał rozstrzyga wątpliwość Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego co do zgodności tej regulacji z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, gdyż modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia z PFRON. Taka zmiana treści ustawy nie znajduje żadnego uzasadnienia, nie posiada też podstawy prawnej. Ustawodawca w samej ustawie

uregulował krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania jednorazowej pożyczki, a więc wszelkie regulacje tej kwestii w rozporządzeniu są bezprawne (podobnie: M. Szubiakowski, *Glosa do uchwały NSA z 29 marca 2006 r.*, OSP 2006/11/122 - t. 1, II GPS 1/06).

Jednocześnie Trybunał nie zgadza się z poglądem zaprezentowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który stwierdził, że krąg podmiotów został zmodyfikowany § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, w celu lepszego wydatkowania środków pochodzących z Funduszu. Racjonalność czy celowość wydania danej regulacji nie może bowiem usprawiedliwiać działania organu wydającego rozporządzenie, który wykracza poza upoważnienie i neguje wykonawczy charakter tego aktu.

Trybunał nie podziela też stanowiska Ministra, że sformułowanie „określi zasady i tryb postępowania”, zawarte w delegacji ustawowej, uprawniało go do zmiany kręgu podmiotów objętych dyspozycją art. 32 ust. 1.

Zdaniem Trybunału przepisy ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu niepełnosprawnych wyraźnie wskazują podmioty uprawnione do otrzymania jednorazowej pożyczki i nie ma potrzeby, żeby ta kwestia była regulowana rozporządzeniem.

Modyfikacja treści ustawy przez § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest niezgodna z art. 32 ust. 2 i art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy, w taki sposób, że skarżony przepis wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie.

Paragraf 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akt ten, mimo, że jest wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, nie służy jej wykonaniu, ale w sposób samoistny zmienia treść ustawowych przepisów, co jest niezgodne z regułami dotyczącymi systemu źródeł prawa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.