

165/10/A/2015

WYROK

z dnia 24 listopada 2015 r.

Sygn. akt K 18/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji,
- 3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, 529 i 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1322,

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 grudnia 2015 r. w Dz. U. poz. 2023.

1336, 1607 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1106 i 1822 oraz z 2015 r. poz. 1066) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990 i 1642) jest niezgodny z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

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

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) w piśmie z 15 września 2014 r. wniósł „o stwierdzenie niezgodności”:

– art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji oraz

– art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW), art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW) i art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Analiza tych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny służb mundurowych wywołuje, zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją. Zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy w tym zakresie powinna określać ustawa. Rzecznik zauważył, że w ustawach dotyczących poszczególnych służb nie ma regulacji bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a jedynie upoważnienia do dokonania takiej regulacji drogą aktów wykonawczych. W wykonaniu ustaw o Policji i o Straży Granicznej komendanci główni określili szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby w drodze zarządzeń. Natomiast w wykonaniu

ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SWW oraz ustawy o Służbie Celnej Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych określili warunki bezpieczeństwa i higieny służby w drodze rozporządzeń.

Takie ujęcie źródeł prawa, w opinii Rzecznika, stoi w sprzeczności z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w którym jednoznacznie wskazano, że obowiązki pracodawcy oraz sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinny zostać określone w drodze ustawy. Tymczasem w żadnej z powyższych ustaw nie określono prawa (zasady) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w szczególności nie sprecyzowano obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa.

Sformułowanie obowiązków podmiotu zatrudniającego w aktach wewnętrznie obowiązujących (tj. zarządzeniach komendantów głównych Policji i Straży Granicznej) oraz w aktach wykonawczych do pozostałych powyższych ustaw (tj. w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych) narusza, zdaniem Rzecznika, art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że z Konstytucji wynika zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w którym nie mieszczą się zarządzenia komendantów głównych, będące aktami prawa wewnętrznie obowiązującego. Akcentuje też, że ustawodawca uchylił się od obowiązku regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i subdelegował wykonanie tego obowiązku organowi nieuprawnionemu do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym zaburzona została koherentność obowiązującego systemu źródeł prawa, co pozostaje w kolizji z art. 87 Konstytucji.

1.2. Dodatkowo Rzecznik zaprezentował w uzasadnieniu wątpliwości dotyczące zgodności niektórych przepisów zarządzenia Komendanta Głównego Policji z Konstytucją i wykonywaną ustawą oraz z wymaganiami prawidłowej legislacji. Podobne wątpliwości wnioskodawca zasygnalizował odnośnie do zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej. Wskazał w szczególności, że z treści zarządzenia wynika, iż stosowanie zasad bezpieczeństwa i higieny służby uzależnione zostało od ich harmonii z wykonywaniem przez policjantów „szczególnych obowiązków” określonych ustawą o Policji. Zdaniem Rzecznika, zarządzenie i ustawa nie precyzują tego sformułowania, co skutkuje możliwością zakwalifikowania praktycznie każdej powinności funkcjonariusza, wynikającej z ustawy o Policji, jako takiego obowiązku. Tym samym policjanci praktycznie w każdych okolicznościach mogą zostać narażeni na pełnienie służby w warunkach zagrażających ich zdrowiu lub życiu, co stanowi naruszenie art. 66 ust. 1 Konstytucji. Przepisy zarządzeń Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej nie zostały jednak zaskarżone w *petitum* wniosku.

1.3. Odnosząc się do służb innych niż Policja i Straż Graniczna, dla których na podstawie powyższych ustaw wydano rozporządzenia, Rzecznik podkreślił, że warunkiem legalności rozporządzenia jest wydanie go w celu wykonania ustawy. Warunek ten oznacza przede wszystkim konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są uregulowane w ustawie, a które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy. W pragmatykach służbowych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego brak natomiast ustawowej regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków

pracy, które wynika z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca prawa tego nie uregulował, a przekazał wykonanie konstytucyjnego obowiązku Prezesowi Rady Ministrów (w ustawie o ABW i AW oraz w ustawie o CBA), Ministrowi Obrony Narodowej (w ustawie o SKW i SWW) i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (w ustawie o Służbie Celnej). Rzecznik zauważył przy tym, że ustawa może pozostawiać miejsce dla regulacji wykonawczych, a istotą rozporządzenia jest jego uzupełniający charakter.

Zdaniem wnioskodawcy wszystkie zaskarżone przepisy nie określają podstawowej treści prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a prawo to, jak też – odpowiadające mu – obowiązki pracodawcy, powinny zostać, w świetle art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, uregulowane w ustawie. Również w pozostałych przepisach powyższych ustaw nie określono sposobu realizacji tego prawa i obowiązków pracodawcy. Na końcu Rzecznik dodał, że sam ustawodawca prawdopodobnie zauważył to naruszenie, ponieważ w powstałym w ostatnim czasie projekcie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sposób znacznie bardziej szczegółowy zaplanowano realizację obowiązku wynikającego z art. 66 Konstytucji.

1.4. Odnośnie do zaskarżonych przepisów ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SWW oraz ustawy o Służbie Celnej Rzecznik zaakcentował, że „[a]naliza przepisów ustaw pozostałych służb mundurowych, dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby również wywołuje wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją”.

1.5. Wnioskodawca w uzasadnieniu zauważył ponadto, że „ustawa o Biurze Ochrony Rządu w ogóle pomija zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy”, jednak przepisy tej ustawy nie zostały przez niego zaskarżone.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 listopada 2015 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji,

2) art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1 Marszałek Sejmu podkreślił na wstępie, że nie budzi konstytucyjnych wątpliwości dopuszczalność uregulowania statusu funkcjonariuszy służb mundurowych w inny sposób niż jest przewidziany w powszechnym prawie pracy. Dodał, że „[p]oza sporem pozostaje to, że prawo zagwarantowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko stosunki pracy w ścisłym znaczeniu tego słowa, ale także stosunki o charakterze służby publicznej”.

2.2. Następnie Marszałek Sejmu zgodził się z zarzutami wnioskodawcy. Zauważył, że ustawy, w których zamieszczono kwestionowane przepisy, nie zawierają nawet zrębowej regulacji zagadnień, których unormowanie – na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji – powinno zostać dokonane przez ustawodawcę. Tym samym, niemożliwe jest dochodzenie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co – na gruncie art. 81 Konstytucji – może następować jedynie w granicach określonych w ustawie. Marszałek Sejmu stwierdził też, że przeniesienie przez ustawodawcę na inne organy kompetencji do określenia w całości sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a także związanych z tym obowiązków pracodawcy, narusza konstytucyjny nakaz wyłączości ustawy w tym obszarze.

2.3. Ponadto, Marszałek Sejmu zauważył, że ustawa o Policji i ustawa o Straży Granicznej przewidują określenie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia funkcjonariuszy przez komendantów tych służb. Nie ulega, jego zdaniem, wątpliwości, że jednostki organizacyjne Policji i Straży Granicznej znajdują się wobec właściwego komendanta w stosunku podległości organizacyjnej, co uprawnia go do wydawania zarządzeń. Niedopuszczalne jest jednak przekazywanie do unormowania w drodze zarządzeń kwestii, które w świetle Konstytucji powinny być zawarte w ustawie. Naruszenie zasady wyłączności ustawy jest w tym wypadku, w opinii Marszałka Sejmu, szczególnie rażące, ponieważ materia ustawowa została uregulowana nie tylko poza ustawą, lecz również poza systemem prawa powszechnie obowiązującego.

2.4. Marszałek Sejmu wniósł na końcu o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na okres osiemnastu miesięcy. W razie natychmiastowego pozbawienia zaskarżonych przepisów mocy obowiązującej doszłoby do utraty mocy, wydanych na ich podstawie, aktów wykonawczych, a w konsekwencji do obniżenia poziomu ochrony funkcjonariuszy służb mundurowych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 czerwca 2015 r. zajął następujące stanowisko:

– art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji, oraz

– art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej są niezgodne z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej powyższych przepisów o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że poza zaskarżonymi przepisami brak w ustawach o Policji i o Straży Granicznej regulacji odnoszących się do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (służby) funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Zaskarżone przepisy nie spełniają wymagań określonych w art. 66 ust. 1 Konstytucji, nie określają bowiem na poziomie ustawowym sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz związanych z realizacją tego prawa obowiązków pracodawcy. Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że Konstytucja nie zakazuje, aby ustawa regulująca sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy przewidywała dodatkowo wydanie rozporządzenia. Wykluczone jest natomiast regulowanie całego zakresu spraw określonych w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w akcie podustawowym, zamiast w ustawie.

Prokurator Generalny przedstawił też rozważania na temat merytorycznej treści rozwiązań zawartych w zarządzeniach komendantów głównych Policji i Straży Granicznej, w tym odstępstw od reguł, które zostały przewidziane w kodeksie pracy.

Następnie Prokurator Generalny stwierdził, że – przyjęta w jego stanowisku – niezgodność art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji oraz art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej z art. 66 ust. 1 Konstytucji oznacza jednocześnie niezgodność tych przepisów z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Skoro art. 66 ust. 1 Konstytucji nakazuje umieszczenie

problematyki sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy w ustawie, czyli akcie normatywnym będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa, to brak uregulowania tej problematyki w ustawie narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny dodał, że związek merytoryczny nie zachodzi natomiast między zarzutem wnioskodawcy a art. 87 ust. 2 Konstytucji, który do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zalicza także akty prawa miejscowego. Z uwagi na brak wystarczającego związku, art. 87 ust. 2 Konstytucji nie jest w niniejszej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów.

3.2. W dalszej części swego stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do pozostałych zaskarżonych przepisów, które dotyczą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Zauważył, że poza zaskarżonymi przepisami brak w ustawach regulujących te służby przepisów odnoszących się do bezpiecznych i higienicznych warunków zatrudnienia funkcjonariuszy.

Prokurator Generalny podkreślił, że powyższe argumenty, zaprezentowane na tle ustaw o Policji i Straży Granicznej, przemawiają również za niezgodnością art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Wbrew wyraźnemu zakazowi wynikającemu z tego postanowienia Konstytucji, to nie ustawodawca, lecz organy wykonawcze (Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej i Minister Finansów) określiły drogą rozporządzeń zarówno sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak i wynikające z tego prawa obowiązki pracodawcy.

Prokurator Generalny przedstawił też rozważania na temat merytorycznych rozwiązań wynikających z rozporządzeń, w tym zawartych w nich odstępstw do reguł, które przewidziane są w kodeksie pracy.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do art. 92 ust. 1 Konstytucji, wskazanego przez wnioskodawcę jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do drugiej grupy ustaw. Jego zdaniem, zaskarżone przepisy nie są zgodne z wymaganiami, jakim musi, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. Z punktu widzenia art. 66 ust. 1 Konstytucji „delegowanie” przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniach kompleksu zagadnień dotyczących sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz wynikających z tego prawa obowiązków pracodawcy jest niedopuszczalne i jednocześnie oznacza, że w istocie zaskarżone przepisy upoważniają nie do wydania rozporządzeń w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania tego rodzaju zagadnień bez wskazówek w tekście ustawy.

3.3. Na końcu swego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów konieczna będzie interwencja legislacyjna. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów spowoduje jednoczesną utratę mocy obowiązującej wydanych na podstawie tych przepisów aktów wykonawczych. W wypadku braku odroczenia w czasie skutków orzeczenia powstawałaby luka w prawie, polegająca na braku regulacji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, dostosowanych do szczególnych warunków służby funkcjonariuszy, do których odnoszą się zaskarżone przepisy. By takiej sytuacji uniknąć, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów o 12 miesięcy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił następujące przepisy:

1) art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), zgodnie z którym: „[k]omendant Główny Policji określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy.”;

2) art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm., dalej: ustawa o Straży Granicznej), zgodnie z którym: „[k]omendant Główny Straży Granicznej określa: (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby.”;

3) art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929; dalej: ustawa o ABW i AW), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w Agencji”;

4) art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, ze zm.; dalej: ustawa o CBA), zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w CBA.”;

5) art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1106, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW), zgodnie z którym: „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w SKW albo SWW” oraz

6) art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej), zgodnie z którym: „[m]inister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby”.

1.2. Na podstawie zaskarżonych przepisów zostały wydane różnego rodzaju akty podustawowe. Na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej komendanci główni tych służb wydali zarządzenia (tj. zarządzenie nr 916 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji, Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 98, i zarządzenie nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. Urz. KGSG poz. 85, ze zm.). Natomiast w wykonaniu zaskarżonych przepisów ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA, ustawy o SKW i SW oraz ustawy o Służbie Celnej zostały wydane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 101, poz. 676; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2013 r. poz. 962; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 66, poz. 604; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. poz. 666; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1341; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2006 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakresu stosowania przepisów działu dziesiątego Kodeksu pracy w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 182, poz. 1340 i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy celnych, Dz. U. Nr 181, poz. 1412).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako główny wzorzec kontroli wszystkich zaskarżonych przepisów Rzecznik wskazał art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „[k]ażdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa”.

Dodatkowo wnioskodawca wskazał art. 87 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji i art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z nim: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe

oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

Natomiast jako związkowy wzorzec kontroli dla art. 52 ustawy o ABW i AW, art. 56 ustawy o CBA, art. 11 ustawy o SKW i SWW oraz art. 143 ustawy o Służbie Celnej Rzecznik wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem: „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”.

2.2. Rzecznik wniósł o konstytucyjną kontrolę powyższych ustaw, ponieważ ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak też – odpowiadających mu – obowiązków pracodawcy, a zaskarżone przepisy, jego zdaniem, nie stanowią wypełnienia tego obowiązku. W uzasadnieniu wniosku została też zakwestionowana zgodność niektórych przepisów powyższych zarządzeń i rozporządzeń z Konstytucją i – wykonywanymi przez nie – ustawami. Te akty wykonawcze nie zostały jednak przez Rzecznika w *petitum* wniosku wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjnej.

3. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

3.1. Wniosek o zbadanie zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją został złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Uprawnienie do złożenia takiego wniosku przyznaje Rzecznikowi art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał zaskarżone przepisy ustaw, określił wzorce kontroli konstytucyjnej i przedstawił uzasadnienie stanowiska o niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi wzorcami.

3.2. Wniosek został złożony i przyjęty do rozpoznania w czasie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), która utraciła moc 30 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy. Ponieważ takie zdarzenia nie miały miejsca, w niniejszym postępowaniu mają zastosowanie przepisy ustawy o TK z 2015 r.

Pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, a ponadto sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, powołanych w dalszej części uzasadnienia. Uzasadnia to rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.

4. Materialny i formalny wymiar art. 66 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża składnik konstytucyjnego katalogu wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Postanowienie to

statuuje publiczne prawo podmiotowe każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W zdaniu drugim art. 66 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca przewidział, że sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązki pracodawcy określać ma ustawa. Znaczenie art. 66 ust. 1 Konstytucji w aspekcie materialnym polega na nałożeniu na ustawodawcę zwykłego obowiązku nadania przepisom takiego kształtu, by możliwa była realizacja prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym, by istniały odpowiednie obowiązki podmiotu zatrudniającego. Natomiast aspekt formalny art. 66 ust. 1 Konstytucji polega na ustanowieniu nakazu zachowania drogi ustawowej dla unormowania tych uprawnień i obowiązków (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 66 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 2).

Trybunał w wyroku z 24 października 2000 r. (sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255) podkreślił, że art. 66 ust. 1 Konstytucji formułuje jedno z praw jednostki i nie można go traktować tylko jako wyrażenie jednej z zasad polityki państwa. Podobnie w wyroku z 24 lutego 2004 r. (sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10) Trybunał stwierdził, że zbyt daleko idący byłby pogląd mówiący, że Konstytucja ograniczyła swoją normatywną treść tylko do nałożenia na ustawodawcę obowiązku przyjęcia przepisów w tej dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Takie założenie podważałoby bowiem całkowicie normatywny charakter art. 66 Konstytucji.

Art. 66 ust. 1 Konstytucji może być podstawą kontroli zaskarżonych przepisów, nakłada bowiem na organy władzy publicznej określone obowiązki. Bezpośrednimi adresatami tego postanowienia są: „każdy” (każdy człowiek) i władza publiczna, w tym ustawodawca.

4.2. Odnosząc się do materialnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji, trzeba wskazać, że ustrojodawca tym postanowieniem unormował istotę (rdzeń) prawa socjalnego. Treść i zakres tego prawa ma ukształtować ustawodawca zwykły. Ponadto, zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

Trybunał w wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. P 20/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13) odniósł się do sytuacji, gdy Konstytucja ogranicza się do wyznaczenia minimalnego zakresu ochrony danego prawa, który wiąże władze publiczne, a jednocześnie – pod warunkiem poszanowania minimalnego zakresu danego prawa wynikającego z Konstytucji – pozostawia ustawodawcy bardzo dużą swobodę przy urzeczywistnieniu tego prawa. Trybunał podkreślił, że w takiej sytuacji ustawodawca jest w praktyce związany przede wszystkim bezwzględnym zakazem naruszania istoty danego prawa. Zasadniczą granicą dla ustawodawcy jest nakaz bezwzględnego poszanowania istoty rozważanego prawa określonej w Konstytucji.

Powierzenie ustawodawcy zwykłemu ukształtowania treści i zakresu konstytucyjnego prawa nie oznacza, że postanowienie Konstytucji statuujące dane prawo nie ma znaczenia normatywnego. Swoboda ustawodawcy jest ograniczona zakazem naruszania właśnie tej istoty konstytucyjnego prawa (zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 303). Z art. 66 Konstytucji wynikają szczególne zadania państwa i pracodawców, które prowadzić mają do podobnego celu. Zadaniem państwa jest wydanie ustawy kształtującej treść i zakres konstytucyjnego prawa. Natomiast zadaniem pracodawcy jest przestrzeganie przepisów ustawowych, co będzie głównym czynnikiem zaistnienia bezpieczeństwa i higieny pracy (zob. J. Oniszcuk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 217-219). Przestrzeganie przez

pracodawcę obowiązków, które powinny zostać określone przez ustawodawcę, ma wyeliminować lub ograniczyć zagrożenia dla życia i zdrowia związane z procesami pracy. Dla realizacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy istotne jest również określenie przez ustawodawcę sposobu usuwania ze środowiska pracy czynników szkodliwych dla osób zatrudnionych.

Swoboda ustawodawcy ma bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, lecz także do określenia treści tego prawa. W wyroku z 7 maja 2013 r. (sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40) Trybunał podkreślił, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w granicach określonych w ustawie. Takie ograniczenie redukuje zakres roszczeń, jakie mogą przysługiwać jednostce, a zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona „poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści” (wyrok z 24 października 2000 r. o sygn. K 12/00). Kontrola zgodności z art. 66 Konstytucji ogranicza się więc do badania, czy ustawa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy pewnego minimalnego standardu wymagań, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma wyrażona w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie została całkowicie pozbawiona materialnej treści i aby nie została naruszona istota prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Podsumowując, na ustawodawcy ciąży obowiązek pozytywny określenia treści i zakresu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co powinno stanowić gwarancję ochrony jego istoty, statutowanej w art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustawodawca ma też obowiązek określenia sposobu realizacji tego prawa. Ustalenie tego sposobu wiąże się z koniecznością wskazania uprawnień osoby wykonującej pracę oraz korespondujących z nimi obowiązków pracodawcy. Przysługuje mu przy tym szeroki zakres swobody ustalenia normatywnej treści tego prawa. Na ustawodawcę został nałożony również obowiązek negatywny, tj. zakaz stanowienia przepisów naruszających istotę tego prawa.

4.3. Natomiast formalny aspekt art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi zasada wyłączności ustawy dla określenia sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że specyficzny charakter art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika przede wszystkim ze zdania drugiego. Postanowienie to, zapewniając każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jednocześnie przewiduje, że sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa (wyrok z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02). W wyroku z 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał podkreślił, że art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający, przewiduje bowiem, że właściwą treść wskazanych w nim uprawnień określają ustawy.

Zasada wyłączności ustawy dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności wynika z istoty, statutowanej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego. Aspekt formalny art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Szeroki zakres swobody ustawodawcy w określeniu treści konstytucyjnego prawa powoduje bowiem wzrost znaczenia gwarancji formalnej przewidzianej w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, która polega na wymaganiu określenia w ustawie sposobu realizacji prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych

warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy.

5. Zasada wyłączności ustawy.

5.1. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Trybunał zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39) i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji (wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał akcentował też, że do unormowania w drodze aktu wykonawczego mogą być przekazane wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy będącej podstawą do wydania takiego aktu. Akty wykonawcze – co do zasady – powinny regulować bowiem kwestie techniczne (wyrok TK z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 68).

5.2. W odniesieniu do rozporządzeń konieczne jest ponadto spełnienie przez ustawodawcę i organ je wydający dodatkowych wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, który został przez wnioskodawcę wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w tym postanowieniu, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym. Rozporządzenia mogą być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Kompetencję do wydawania rozporządzeń Prezesowi Rady Ministrów przyznaje art. 148 pkt 3 Konstytucji, a ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – art. 149 ust. 2 Konstytucji. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika też, że rozporządzenia mogą być dodawane w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego upoważnienia w niej zawartego. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Natomiast zarządzenia są, w świetle art. 93 Konstytucji, aktami prawa wewnętrznego. Trybunał w wyroku z 28 października 2014 r. (sygn. K 8/14, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 105) podkreślił, że takie akty nie mogą stanowić podstaw decyzji wydawanych w sprawach indywidualnych. Warunki i higiena pracy w Policji i Straży Granicznej zostały uregulowane zarządzeniami, co powoduje, że nie można dokonać oceny wypełnienia przez ustawodawcę obowiązków nałożonych na niego w art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zarządzenia nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, nie są bowiem regulacją na poziomie ustawy ani wydaną na podstawie ustawy. Przepisy wydane na podstawie ustawy powinny mieć formę rozporządzenia, które nie jest aktem wewnątrznie obowiązującym. Komendant, jako przełożony funkcjonariuszy, mógłby w drodze zarządzenia ewentualnie dookreślać (podobnie jak pracodawca w odniesieniu do osób

zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) warunki bezpieczeństwa i higieny danego miejsca pracy oraz wewnętrzne drugorzędne reguły postępowania w miejscu pracy specyficzne dla danej służby, o ile to dookreślenie byłoby zgodne z przepisami ustawy lub rozporządzenia.

Podsumowując, rozporządzenia mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające regulację ustawową i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach realizacji konstytucyjnego prawa. Zgodnie z dyspozycją art. 93 Konstytucji adresatami zarządzeń mogą być tylko podległe jednostki organizacyjne. Zamieszczenie w zarządzeniu przepisów, na podstawie których wydawane są decyzje dotyczące osób fizycznych i prawnych, nie jest dopuszczalne, tym bardziej, jeżeli zarządzenie dotyczy realizacji prawa wynikającego z Konstytucji.

6. Ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

6.1. Wspólną cechą zaskarżonych przepisów jest wyrażenie przez nie upoważnień do określenia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Służbie Celnej. Przepisy te określają podmioty, które mają takiego określenia dokonać (odpowiednio: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych). W ustawach, w których zawarte są zaskarżone przepisy, nie ma innych przepisów, które dotyczyłyby warunków bezpieczeństwa i higieny pracy funkcjonariuszy tych służb.

6.2. Między treścią poszczególnych zaskarżonych przepisów są jednak pewne różnice. Po pierwsze, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie nazwano formy aktu normatywnego, który ma zostać wydany przez komendantów głównych, jednak z konstytucyjnych zasad systemu prawa można wywodzić, że nie są to rozporządzenia, a akty prawa wewnętrznego. Natomiast w zaskarżonych ustawie o ABW i AW, ustawie o CBA, ustawie o SKW i SWW oraz ustawie o Służbie Celnej wyraźnie przewidziano wydanie aktów wykonawczych w formie rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Po drugie, w ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie zamieszczono wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej określono tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Znacznie bardziej szczegółowe są upoważnienia zawarte w – podobnych do siebie – zaskarżonych przepisach ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW. Zgodnie z nimi warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy), mają być określone przy uwzględnieniu szczególnego charakteru służby, zagrożeń występujących na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązków spoczywających na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także przy uwzględnieniu przepisów prawa mających zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką danej służby.

Różnice te nie rzutują jednak na odmienną konstytucyjną ocenę zaskarżonych przepisów przez pryzmat art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Miałyby one znaczenie dla oceny spełnienia przez ustawodawcę zwykłego innych konstytucyjnych wymagań, która aktualizowałaby się w razie wypełnienia przez prawodawcę obowiązków wynikających z tego postanowienia. Pierwszymi kwestiami do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie są pytania, czy ma zastosowanie art. 66 ust. 1 Konstytucji i czy zaskarżone przepisy stanowią realizację obowiązku ustawodawcy, który wynika z formalnego aspektu tego postanowienia.

6.3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje, zgodnie z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, każdemu. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy i obejmuje też osoby wykonujące pracę w innych formach zatrudnienia. Trybunał podziela stanowiska wyrażone w doktrynie, mówiące, że prawo to ma charakter powszechny w tym sensie, iż jego podmiotem jest każdy, kto wykonuje pracę, bez względu na formułę prawną jej wykonywania (tak L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 78; T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 106; T. Wyka, *Przyczyny i zakres stosowania przepisów bhp poza stosunkiem pracy*, [w:] *System prawa pracy*, T. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 654-655). W uzasadnieniu wyroku z 7 maja 2013 r. o sygn. SK 11/11 Trybunał wskazał, że „[a]rt. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”.

Uprawnionym konstytucyjnie jest każdy wykonawca szeroko rozumianej pracy, a nie tylko osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Z tym prawem powiązane są obowiązki pracodawcy, którego na gruncie art. 66 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Pojęcie pracodawcy ma znaczenie szersze niż w kodeksie pracy i obejmuje każdą osobę, która umożliwia świadczenie pracy, niezależnie od podstawy tego świadczenia. Skoro konstytucyjne prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje każdemu, to przez pracodawcę należy rozumieć nie tylko stronę stosunku pracy regulowanego kodeksem pracy, lecz także podmioty zatrudniające na podstawie stosunku administracyjnego, a nie pracowniczego. Statuowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje więc również funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej.

6.4. Na normatywną treść art. 66 ust. 1 Konstytucji składa się prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustawodawca powinien doprecyzować taki zakres podmiotowy określony w Konstytucji. Przedmiotem prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest ochrona życia i zdrowia pracowników. Ustawodawca ma przede wszystkim obowiązek określenia gwarancji ochrony, w ramach istoty tego prawa. Sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ma charakter skutkowy, zadaniem ustawodawcy jest bowiem takie ukształtowanie prawa, aby w miejscu pracy osiągnąć stan niezagrażający życiu lub zdrowiu pracowników, mając na względzie specyfikę zatrudnienia. Biorąc powyższe pod uwagę, ustawodawca powinien odpowiednio ukształtować prawa pracowników oraz obowiązki pracodawców i pracowników. Z dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika w szczególności wymaganie określenia obowiązków podmiotu zatrudniającego, wyznaczenia podmiotu

odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych służbach oraz podmiotu wykonującego obowiązki w tym zakresie, jak również określenia obowiązków funkcjonariuszy. Istotą tych obowiązków jest zabezpieczenie środowiska pracy przed czynnikami szkodliwymi dla życia i zdrowia oraz wyeliminowanie lub obniżenie ryzyka wystąpienia wypadków zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariuszy, przy uwzględnieniu specyfiki ich służby.

Ze względu na wskazany wyżej charakter prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej. Przysługuje mu też stosunkowo szeroki zakres swobody w określaniu, jaka materia zostanie uregulowana w ustawie, a jaka w rozporządzeniu. Rozwiązując tę kwestię, należy brać pod uwagę specyfikę art. 66 ust. 1 Konstytucji i jego skutkowy charakter. Skuteczne określenie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy niejednokrotnie nie może zostać dokonane w ustawie na wysokim stopniu uogólnienia, a nastąpi dopiero w aktach wykonawczych, oddających specyfikę poszczególnych środowisk zatrudnienia.

6.5. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma kontrola zaskarżonych przepisów przez pryzmat zasady wyłączności ustawy, tj. ocena, czy prawodawca w odpowiednim zakresie dokonał regulacji wymaganej na poziomie ustawy. Ocena ta jest negatywna. Ustawodawca nie wypełnił, wyrażonego w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, obowiązku ustawowego określenia sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przy respektowaniu istoty tego prawa oraz określenia obowiązków pracodawcy.

W ustawie o Policji, ustawie o Straży Granicznej i ustawie o Służbie Celnej zamieszczono same upoważnienia do wydania regulacji podstawowych, bez określenia ich założeń i wytycznych dotyczących sposobu realizacji. Zaskarżone przepisy ustawy o ABW i AW, ustawy o CBA oraz ustawy o SKW i SWW wyrażają pewien obraz realizacji tego prawa, w szczególności wytyczną przejęcia części rozwiązań przewidzianych w dziale dziesiątym kodeksu pracy. Przepisy te nie spełniają wymagania wynikającego z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, brak w nich bowiem określenia istoty publicznego prawa podmiotowego funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków podmiotu zatrudniającego.

Takiego określenia, do którego wprowadzenia zobowiązany jest ustawodawca, nie ma również w innych przepisach powyższych ustaw, które nie odnoszą się w ogóle do problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy. Brak również dostatecznego określenia w innych ustawach. Regulacja ustawowa zawarta w dziale dziesiątym kodeksu pracy nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do służb, których dotyczą zaskarżone przepisy. Zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Funkcjonariusze służb, które obejmują zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy, nie pozostają w stosunku pracy, a zatrudnieni są na podstawie stosunku administracyjnego. Stąd dla objęcia funkcjonariuszy kodeksowymi regulacjami bezpieczeństwa i higieny pracy potrzebne byłoby na przykład odesłanie zawarte w zaskarżonych ustawach, którego jednak w nich nie ma.

Rozwiązania wynikające z działu dziesiątego kodeksu pracy mają zasadniczo zastosowanie do pracodawców i pracowników w rozumieniu art. 2 i art. 3 kodeksu pracy. Wyjątkiem jest art. 304 § 1 kodeksu pracy, zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 kodeksu pracy, m.in. osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Zgodnie zaś z art. 304¹

kodeksu pracy, obowiązki osoby świadczącej pracę, o których mowa w art. 211 kodeksu pracy, w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciąży również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę. Możliwość zaliczenia zatrudnienia funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, do hipotez art. 304 § 1 i art. 304¹ kodeksu pracy i zastosowania tych przepisów do określania warunków ich służby, w tym obowiązków podmiotu zatrudniającego i funkcjonariuszy, jest wątpliwa. W art. 304 § 1 kodeksu pracy jest mowa o pracodawcy, które to pojęcie trzeba rozumieć jednolicie na gruncie kodeksu pracy, tj. – zgodnie z art. 3 w związku z art. 2 kodeksu pracy – jako podmiot zatrudniający osoby na podstawie stosunku pracy (umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), a ponadto zlecający innym osobom fizycznym pracę na innej podstawie (np. umowy o dzieło lub umowy zlecenia). W art. 304 § 1 kodeksu pracy, inaczej niż w art. 304¹ kodeksu pracy, nie został, jako adresat obowiązków, wymieniony obok pracodawcy „inny podmiot organizujący pracę”. *De lege lata* przesłanką istnienia obowiązków podmiotu zatrudniającego, które wynikają z art. 304 kodeksu pracy, jest posiadanie przez ten podmiot statusu pracodawcy, zdefiniowanego w art. 3 kodeksu pracy (tak T. Wyka, *Przedmiot, przesłanki oraz charakter odpowiedzialności pracodawcy w sferze bhp*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 350). Z zamieszczenia przez ustawodawcę w art. 304 § 1 kodeksu pracy słowa „pracodawca” wynika, że nałożenie określonych w tym przepisie obowiązków na podmiot zatrudniający osoby na innej podstawie niż stosunek pracy dotyczy sytuacji, w której osoby te wykonują pracę w miejscu, w którym są już zatrudnieni pracownicy, a tym samym podmiot ten ma status pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy (tak T. Wyka, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz pracy na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, Gdańsk 2007, s. 337). W doktrynie zauważa się ponadto: „[w] zasadzie jedynym beneficjentem ustanowionego w art. 15 kodeksu pracy obowiązku są pracownicy (trzeba jednak uwzględnić treść art. 304 kodeksu pracy, zgodnie z którą w pewnym zakresie zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest obowiązkiem pracodawcy także wobec innych, wskazanych tam, kategorii osób). Mamy tu bowiem do czynienia z podstawową zasadą prawa pracy, którego przedmiotem regulacji są stosunki pracy, a nie wszelkie stosunki prawne, w ramach których wykonywana jest praca” (tak Z. Góral, *Zasada zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 653). Osobne zagadnienie stanowi okoliczność, że w doktrynie podaje się w wątpliwość, czy takie ujęcie kodeksu pracy jest poprawne i podkreśla się, że dla realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy potrzebna jest bardziej jednoznaczna regulacja, w której punktem wyjścia dla istnienia obowiązków byłby nie status pracodawcy, ale okoliczność wyznaczenia przez zatrudniający podmiot miejsca wykonywania pracy (tak T. Wyka, *Przedmiot, przesłanki oraz charakter...*, s. 352).

Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma okoliczność, że przepisy działu dziesiątego kodeksu pracy, w tym art. 304 i art. 304¹ kodeksu pracy, zostały wydane na potrzeby szeroko rozumianego zatrudnienia w typowym zakładzie pracy, w którym praca jest zasadniczo świadczona w ramach stosunku pracy. Warunki sprawowania służby przez funkcjonariuszy, których dotyczą zaskarżone przepisy, są natomiast inne. Modyfikacja

rozwiązań kodeksowych dla zapewnienia funkcjonariuszom prawa statuowanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji może być potrzebna w szczególności dla zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań poszczególnych służb, w tym na przykład wykonywania – w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności – zadań polegających na ratowaniu życia ludzkiego lub zwalczaniu zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa. Może przy tym istnieć potrzeba różnego unormowania zasad wykonywania zadań funkcjonariuszy na różnych stanowiskach, jak też w różnych sytuacjach świadczenia służby, w tym w działalności operacyjnej i stanach – w porównaniu z zatrudnieniem pracowniczym – nadzwyczajnych.

6.6. Art. 66 ust. 1 Konstytucji przewiduje szeroki zakres swobody dla ustawodawcy, co powoduje, że może on w zaskarżonych ustawach doprecyzować niektóre kwestie specyficzne dla służb, a w pozostałym, szerokim zakresie odesłać do działu dziesiątego kodeksu pracy. Takie odesłanie – w przeciwieństwie do odesłań zawartych w rozporządzeniach lub zarządzeniach – stanowiłoby regulację na poziomie ustawowym. Ustawodawca może przy tym uregulować na poziomie rozporządzeń wiele kwestii szczegółowych wynikających ze specyfiki danej służby. Organy państwa mogą też na podstawie prawa powszechnie obowiązującego uregulować pewne kwestie techniczne w aktach wewnętrznych, o ile adresują te akty do pomiotów organizacyjnie podległych w rozumieniu art. 93 Konstytucji. W takim standardzie konstytucyjnym nie mieści się sytuacja, w której brak jest ustawowej regulacji prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy bądź w której występują blankietowe upoważnienia do wydania aktów wykonawczych.

Z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie należy bowiem interpretować bezwzględnego obowiązku określenia w drodze ustawy wszystkich zagadnień bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie w ustawie w stosunku do powyższych służb konstytucyjnego prawa każdego wykonującego pracę do jej bezpiecznych i higienicznych warunków oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Natomiast drugorzędne zagadnienia mogą zostać unormowane w rozporządzeniach, wydanych na podstawie ustawy i w jej wykonaniu, przy zachowaniu wymagań określonych w art. 92 Konstytucji.

6.7. Na tle ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej trzeba dodatkowo zasygnalizować zastrzeżenia dotyczące podmiotowej strony upoważnień zawartych w zaskarżonych przepisach tych ustaw. Art. 87 ust. 1 Konstytucji – wskazany jako związkowy wzorzec kontroli odnośnie do części zaskarżonych przepisów – określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są rozporządzenia, ale nie zarządzenia. Komendanci główni Policji i Straży Granicznej, którzy wydali zarządzenia, nie zostali wskazani w Konstytucji jako podmioty uprawnione do wydawania rozporządzeń, stąd nie są uprawnieni do tworzenia powszechnie obowiązującego prawa. Zarządzenia – zgodnie z przyjętym rozumieniem art. 93 Konstytucji – mają tylko charakter wewnętrzny i obowiązują jednostki organizacyjnie podległe organowi je wydającemu. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Mogą być one wydawane tylko na podstawie ustawy i muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Jedynie w takim ograniczonym zakresie mogą więc uzupełniać określenie konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, które powinno być dokonane, zgodnie z wymaganiem wynikającym z art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w prawie powszechnie obowiązującym.

Trybunał podtrzymuje stanowisko mówiące, że niezgodne z art. 87 Konstytucji jest upoważnienie do uregulowania w formie zarządzenia jako aktu o charakterze

wewnętrznym, materii podlegającej uregulowaniu aktem normatywnym powszechnie obowiązującym (wyroki z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Sytuacja prawna obywatela (oraz każdego podmiotu pozostającego poza „władzą organizacyjną” organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 Konstytucji. Ustawodawca przy formułowaniu upoważnień do stanowienia aktów podstawowych nie ma na tle Konstytucji swobody wyboru między formą rozporządzenia bądź formą zarządzenia, który występował w poprzednim stanie prawnym.

6.8. Na tle ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej i ustawy o Służbie Celnej powstaje ponadto kwestia konstytucyjności przedmiotowej strony sposobu ujęcia upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego. W ustawach o Policji i o Straży Granicznej nie ma wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych przewidzianych w zaskarżonych przepisach. W ustawie o Służbie Celnej przewidziano tylko, że przy określaniu szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby powinny być wzięte pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że całkowity brak w ustawie wytycznych dotyczących treści upoważnienia jest wystarczającą przesłanką orzeczenia o jego niekonstytucyjności (wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9).

6.9. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie nie była kwestia zgodności z art. 66 ust. 1 Konstytucji treści zarządzeń i rozporządzeń wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów. Przepisy tych zarządzeń i rozporządzeń nie zostały przez Rzecznika zaskarżone w *petitum* wniosku.

Osobne zagadnienie stanowiłaby też ocena zgodności upoważnień przewidzianych w zaskarżonych ustawach i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych z art. 92 Konstytucji. Dodatkową problematykę stanowiłaby przy tym ocena właściwego podziału regulacji między ustawę oraz akty wykonawcze (rozporządzenia). W niniejszej sprawie ta ostatnia kwestia nie powstaje, ponieważ nie ma określenia na poziomie ustawowym konstytucyjnego prawa do bezpieczeństwa i higieny pracy.

W niniejszej sprawie zostało rozstrzygnięte wstępne zagadnienie, czy przyjęty sposób unormowania uprawnień i obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby spełnia wymaganie statuowane w art. 66 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Z uwagi na negatywną ocenę spełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z tego postanowienia, rozstrzygnięcie powyższych kwestii nie było potrzebne. Dla jego dokonania miałyby znaczenie powyższe ogólne uwagi na temat art. 2, art. 66, art. 87, art. 92 i art. 93 Konstytucji.

6.10. Podsumowując, niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów wynika z niezrealizowania przez ustawodawcę obowiązku, który wynika z formalnego aspektu art. 66 ust. 1 Konstytucji. Brak bowiem w przepisach zaskarżonych ustaw określenia publicznego prawa podmiotowego każdej osoby wykonującej pracę do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Z uwagi na ten brak art. 66 ust. 1 Konstytucji traci swój gwarancyjny charakter.

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinno zostać określone w hierarchicznym, zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o

którym mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem bezpieczeństwo i higiena służby funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej nie zostały określone w prawie powszechnie obowiązującym, a w wewnętrznych zarządzeniach. W stosunku do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej nastąpiło niedopuszczalne zastąpienie, wymaganego przez Konstytucję, określenia ustawowego przez regulację zawartą w rozporządzeniach, a więc zakłócenie konstytucyjnie ustalonej hierarchii źródeł prawa.

Na poziomie ustawowym powinna istnieć regulacja uwzględniająca specyfikę poszczególnych służb, sytuacje nadzwyczajne występujące w trakcie służby i różnorodność stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy. Odmienny, niż w wypadku zwykłego stosunku pracy, charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy wymaga, aby dostosować do tych zadań zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w powyższych służbach. Najodpowiedniejszym miejscem na takie określenie – z uwagi na potrzebę jego powiązania ze szczególnymi warunkami pracy funkcjonariuszy oraz ze specyfiką poszczególnych służb i ich organizacji – byłyby zaskarżone ustawy. Możliwe byłoby przy tym odesłanie w tych ustawach do stosowania części przepisów kodeksu pracy. Obowiązek nałożony na ustawodawcę w art. 66 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza, aby prawa i obowiązki przewidziane ustawą zostały dookreślone drogą aktów wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy z zachowaniem wymagań wynikających z art. 92 Konstytucji. Możliwe jest również pewne uzupełnienie zasadniczej regulacji wynikającej z ustawy i rozporządzenia drogą aktów wewnętrznie obowiązujących, w tym w przepisach zarządzeń, o ile są one zgodne z prawem powszechnie obowiązującym i mają cechy określone w art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej, na podstawie których komendanci główni wydali zarządzenia, nie stanowią wypełnienia przez ustawodawcę obowiązku wynikającego z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Dokonanie oceny zgodności przepisów upoważniających do wydania zarządzeń z tym konstytucyjnym wzorcem w istocie nie jest możliwe, ponieważ nie ma w prawie powszechnie obowiązującym reguł dotyczących konstytucyjnych praw i obowiązków. Zarządzenia, będące aktami o charakterze wewnętrznym, można by oceniać z innej perspektywy, tj. zgodności z ustawami, ale taka ocena w niniejszej sprawie nie była dokonywana. Na gruncie pozostałych zaskarżonych ustaw, na podstawie których wydano rozporządzenia, możliwe było dokonanie oceny, czy ustawodawca wypełnił obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ocena ta jest negatywna. W rozporządzeniach wydanych przez upoważnione konstytucyjnie podmioty, w wykonaniu i na podstawie ustawy, mogą zostać określone zagadnienia drugorzędne, a nie treść i zakres konstytucyjnego prawa. Podstawowe akty normatywne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej, pod warunkiem, że przy ich wydawaniu spełnione zostały wymagania przewidziane w art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6.11. Wnioskodawca jako związkowy wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej wskazał ogólnie art. 87 Konstytucji, określający katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dla rozpoznania niniejszej sprawy znaczenie ma art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy nie są natomiast niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem dotyczy aktów prawa miejscowego i nie ma związku z przedmiotem niniejszej sprawy.

7. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów została odroczone o okres 12 miesięcy. Odroczenie jest konieczne dla uniknięcia stanu wtórnej niekonstytucyjności, który zaistniałby w razie jego braku. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, z uwagi na stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją, pociąga za sobą również utratę mocy aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie (co potwierdził Trybunał w wyrokach z: 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10). Brak odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej spowodowałby, po ogłoszeniu sentencji wyroku, derogację unormowania obowiązków podmiotów zatrudniających w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a tym samym pozbawienie funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Celnej prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków służby. Godziłoby to w art. 66 ust. 1 Konstytucji, jak również w ustrojową zasadę ochrony pracy przez państwo (art. 24 Konstytucji), obowiązek państwa zapewnienia prawnej ochrony życia (art. 38 Konstytucji) i prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów jest konieczne dla uniknięcia powstania stanu prawnego niezgodnego z tymi wartościami konstytucyjnymi. Okres 12 (dwunastu) miesięcy umożliwia ustawodawcy wprowadzenie koniecznych zmian legislacyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.