

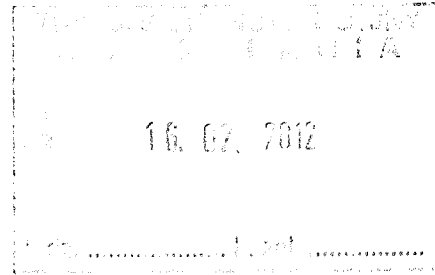


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 lutego 2012 r.

Sygn. akt P 53/11

BAS-WPTK-2114/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 17 sierpnia 2011 r., uzupełnionego 8 września 2011 r. (sygn. akt P 53/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) **jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu pytającego**

1. Sąd Rejonowy w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) zakwestionował – w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia – art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.; dalej: u.s.w.) i art. 173 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: k.p.).

Artykuł 153 ust. 2 u.s.w. brzmi: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, uwzględniając w szczególności, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego jest ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego”.

Zgodnie z art. 173 k.p.: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop”.

Artykuł 173 k.p. w obecnym brzmieniu obowiązuje od 1 stycznia 1997 r. – jest więc regulacją sprzed wejścia w życie Konstytucji.

Na podstawie art. 153 ust. 2 u.s.w. i art. 173 k.p. wydano kolejno: rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego dla nauczycieli akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499 ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego) i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej).

2. W ocenie sądu pytającego, zarówno art. 153 ust. 2 u.s.w., jak i art. 173 k.p., nie zawierają wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych co do treści aktu wykonawczego. W konsekwencji organy upoważnione do wydania rozporządzeń mają nadmierną swobodę regulacji sposobu obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (dalej: ekwiwalent pieniężny). Jak wskazuje pytający sąd: „Norma prawna zawarta w art. 173 k.p., zgodnie z którą Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego (...), pozwalających na regulację w rozporządzeniu sposobu obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy” (pytanie prawne, s. 13).

W odniesieniu do art. 153 ust. 2 u.s.w. swoboda ta doprowadziła – zdaniem pytającego sądu – do wydania regulacji uniemożliwiającej prawidłowe obliczenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla nauczycieli akademickich. *De lege lata* nie ma możliwości ustalenia i zastosowania do wyliczenia ekwiwalentu pieniężnego niezbędnego elementu, czyli liczby dni kalendarzowych przypadających w ramach okresu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Ustalenie takie jest zaś niezbędne do obliczania ekwiwalentu pieniężnego z trwałych składników wynagrodzenia (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Tym samym: „Ustawa o szkolnictwie wyższym, ani też rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (...) nie wskazują na sposób zamiany dni roboczych urlopu na dni kalendarzowe, aby obliczyć ekwiwalent od stałego wynagrodzenia miesięcznego” (pytanie prawne, s. 6). Ponadto, według sądu pytającego: „[B]rak podstaw by przyjmować dni kalendarzowe, zamiast roboczych (...) skoro ustalenie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop stanowi pochodną sposobu ustalania wynagrodzenia urlopowego, to należy przyjąć, iż ekwiwalent winien wynosić tyle, ile pracownik otrzymywałby za ten czas gdyby pracował. Oznacza to, iż rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (...) nie uwzględnia treści art. 153 ust. 1 u.s.w. i powoduje, że ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jest wyższy, aniżeli wynagrodzenie za pracę za okres liczby dni urlopu” (pytanie prawne, s. 7).

## II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym odnośnie do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału, każde pytanie prawne powinno spełniać trzy przesłanki formalne: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem wnoszącym pytanie prawne (zob. np. postanowienia TK z: 29 maja 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06; 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; a także piśmiennictwo: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 216 i n.; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 1, s. 31 i n.; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 27 i n.).

W kontekście analizowanej sprawy należy podkreślić, że – stosownie do ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału – sąd pytający powinien dodatkowo wykazać, że we własnym zakresie podjął czynności mające na celu wyjaśnienie wątpliwości prawnych, „biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałyby wartości konstytucyjne” (postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08). Trybunał przyjmuje bowiem z reguły, że: „[P]ytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt

normatywny” (postanowienie TK z 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06). Pytanie prawne nie może być traktowane jak środek służący usuwaniu wątpliwości co do wykładni przepisów, a rolą sądu konstytucyjnego nie jest kontrola interpretacji przepisów w praktyce sądowej ani rozpatrywanie zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

W takim stanie rzeczy istotne jest zatem ustalenie, czy *in casu* istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją, co ewentualnie zwalniałoby Trybunał z obowiązku merytorycznego rozpoznania sprawy (wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 i powołana tam literatura).

2. W pierwszej kolejności należy rozważyć dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 173 k.p. Z pytania prawnego (co również podkreśla w swoim piśmie procesowym z 3 stycznia 2012 r. Prokurator Generalny) wynika, że sąd skłania się do stosowania w zawisłej przed nim sprawie mechanizmu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego wywiedzonego z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Prowadzi więc wykładnię przepisów w kierunku, który pozwoliłby mu odmówić zastosowania adekwatnego w tym wypadku, aczkolwiek – w jego przekonaniu – rodzącego nieusuwalne wątpliwości interpretacyjne, rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wydanego na podstawie art. 153 ust. 2 u.s.w. Zdaniem sądu pytającego, zastosowanie powszechnego sposobu ustalania ekwiwalentu pieniężnego obliczonego na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej możliwe będzie przez odwołanie się do art. 136 ust. 1 u.s.w., który w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników uczelni, nieuregulowanych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, odsyła do przepisów Kodeksu pracy.

Sejm stoi na stanowisku, że powyższe założenie, a co za tym idzie możliwość „przejścia” *de lege lata* (w momencie, w którym sąd formułuje pytanie prawne) na regulacje ogólne – Kodeks pracy i wydany na jego podstawie akt wykonawczy, nie jest trafne. Stosunek pracy nauczycieli akademickich regulowany jest odrębną od Kodeksu pracy ustawą, która ustanawia specjalny reżim prawny, wynikający ze znacznych odmienności świadczenia pracy nauczycieli akademickich w porównaniu z innymi grupami zawodowymi. Przykładowo można wskazać nieporównywalność godziny dydaktycznej z godziną pracy w znaczeniu klasycznych stosunków pracy, a także określenie czasu pracy nauczyciela akademickiego zakresem jego

obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych (np. praca w weekendy, przygotowanie się do zajęć *etc.*). Przekłada się to również na odmienną regulację w zakresie czasu pracy nauczycieli akademickich oraz prawa do urlopu wypoczynkowego (por. znajdujące się w aktach sprawy pismo Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 24 listopada 2011 r.). Nie jest zatem tak – jak zdaje się zakładać sąd pytający – że w analizowanym wypadku istnieje możliwość wyboru podstawy prawnej ustalania ekwiwalentu pieniężnego nauczycieli akademickich (albo art. 153 ust. 2 u.s.w. i wydane na tej podstawie rozporządzenie albo art. 173 k.p. i wydane na tej podstawie rozporządzenie w związku z art. 136 ust. 1 u.s.w.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że w odniesieniu do art. 173 k.p. nie została spełniona przesłanka funkcjonalna, tj. rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie ma w chwili obecnej wpływu na wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym. W obecnym stadium postępowania przepis ten nie może zostać zastosowany przez sąd pytający, gdyż właściwe regulacje znajdują się w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym. W tym sensie pytanie prawne jest przedwczesne i opiera się na hipotetycznym założeniu, że art. 173 k.p. będzie mógł być stosowany przez sąd, jeżeli uprzednio Trybunał wyeliminuje z porządku prawnego art. 153 ust. 2 u.s.w. *Nota bene* sąd pytający zbywa milczeniem potencjalne skutki dla toku zawisłej przed nim sprawy stwierdzenia niezgodności samego art. 173 k.p. (i utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej), który przecież również zaskarżył.

W związku z tym postępowanie w tym zakresie **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

### III. Wzorzec kontroli

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „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”.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia jest to zatem przepis ustawy, stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji i skonkretyzowanych w tymże upoważnieniu (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 11).

Organ wydający rozporządzenie może normować wyłącznie te materie, które mieszczą się w zakresie spraw wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Wyjście poza granice upoważnienia oznacza zarazem wyjście poza zakres przyznanej kompetencji prawodawczej i stanowi naruszenie Konstytucji (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 136).

Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia „wytycznych”. Dla ustalenia znaczenia tego terminu nie można również odwołać się do koncepcji tzw. pojęć zastanych, ponieważ polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu (M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 32). Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wytyczne są rozumiane jako wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu (§ 66).

Zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące kwestie:

— upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg

szczegółowości przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: (a) organ właściwy do wydania rozporządzenia, (b) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz (c) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

— przez wskazanie wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku przyszłych rozwiązań, następuje wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (wyrok z 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05);

— wymagania, które muszą spełniać wytyczne, mają dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny, mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie przepisach ustawowych (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

— minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08);

— brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, jednak nie muszą one być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak



rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z daty orzekania (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99), tym samym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01).

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Biorąc pod uwagę wymogi, jakie art. 92 ust. 1 Konstytucji stawia ustawowym upoważnieniom do wydania aktu wykonawczego, należy zauważyć, że art. 153 ust. 2 u.s.w. w sposób niebudzący wątpliwości określa podmiot uprawniony („minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego” – na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego [Dz. U. Nr 248, poz. 1483] działem administracji rządowej – szkolnictwo wyższe kieruje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego), formę czy też rodzaj aktu normatywnego („w drodze rozporządzenia”) oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, która ma zostać uregulowana („sposób ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego”).

Konstytucyjne wymagania co do szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia do wydania rozporządzenia zostały zatem spełnione. Odrębnej analizie należy natomiast poddać zagadnienie wytycznych co do treści aktu wykonawczego, których ewentualny brak (sygnalizowany przez sąd pytający), może

stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności art. 153 ust. 2 u.s.w.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał (zob. wcześniej, pkt III stanowiska Sejmu), że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści w znacznym stopniu są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola sądu konstytucyjnego ogranicza się zasadniczo do ustalenia dwóch kwestii: a) czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne; b) czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy, a także czy treść wytycznych (zwłaszcza ich szczegółowość) jest adekwatna do specyfiki regulowanej materii (wyroki TK z: 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01; 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10 – i cytowane tam orzeczenia).

Analiza art. 153 ust. 2 u.s.w. dowodzi, że sformułowanie „uwzględniając w szczególności, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego jest ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego”, powinna być traktowana jako wytyczna dotycząca treści rozporządzenia (w rozumieniu konstytucyjnym). Wskazują na to przynajmniej dwie okoliczności. Po pierwsze, sformułowanie to nie może być poczytywane za element przedmiotu rozporządzenia, który wcześniej został już wyrażony słowami: „sposób ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego”. Odrzucić należy, jako sprzeczną z zasadą racjonalności językowej ustawodawcy, tezę o dwukrotnym powtórzeniu w tym samym przepisie tego samego przedmiotu rozporządzenia (odrzućcie tego założenia powodowałoby, że wyrażenie „sposób ustalania ekwiwalentu”, jako szersze zakresowo, obejmowałoby także – zdaniem Sejmu – ustalanie „wysokości ekwiwalentu”). Po drugie, sformułowanie „uwzględniając w szczególności” stanowi w tym wypadku formułę legislacyjną, mającą na celu oddzielenie przedmiotu upoważnienia od jego wytycznych. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny na temat analogicznego zwrotu językowego w wyroku z 23 listopada 2010 r. (sygn. akt P 23/10), stwierdzając że sformułowanie „uwzględniając w szczególności” wskazuje na istnienie wskazówek dotyczących zakresu unormowania. Analizowane upoważnienie nie ma zatem blankietowego charakteru, które wbrew standardowi konstytucyjnemu pozostawiałoby nadmierną swobodę prawodawczą organowi władzy wykonawczej.

3. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia mogą przybierać nie tylko różną postać redakcyjną, ale także może im być nadawana różna treść. Artykuł § 66 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) stanowi, że „w wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu, 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia, 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie, 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie”. W analizowanej sprawie wolą ustawodawcy było, aby rozporządzenie regulowało ustalanie wysokości ekwiwalentu pieniężnego zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego. Chodziło o to, aby zrealizować określony cel prawodawczy, do którego istoty należało zapewnienie równoważności między dwoma, do pewnego stopnia podobnymi, sytuacjami wypłacania środków pieniężnych dla nauczycieli akademickich. Dlatego zamiast zamieścić wskazówki co do treści przyszłej regulacji wykonawczej bezpośrednio w przepisie upoważniającym, ustawodawca zdecydował się w tym zakresie odesłać do odpowiedniej aplikacji innych, obowiązujących norm ustawowych, które – w jego ocenie – ustanawiały adekwatne rozwiązanie prawne również na gruncie art. 153 ust. 2 u.s.w., i mogły służyć za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Należy przy tym nadmienić, że sam wybór założeń konstrukcyjnych (metody regulacji) upoważnienia do wydania rozporządzenia jest zagadnieniem techniczno-legislacyjnym i – dopóki spełnia walory precyzji, transparentności i pewności wykonania – nie przesądza oceny konstytucyjności przepisu upoważniającego.

*In casu* ustawodawca postanowił – jak już wspomniano – że zagadnienia obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop będą powiązane z wynagrodzeniem za urlop wypoczynkowy. Ekwiwalent w tym wypadku to równowartość kwoty pieniężnej, która zostałaby uzyskana, gdyby dana osoba przebywała na urlopie wypoczynkowym. Ekwiwalent jest wypłacany w sytuacji, gdy stosunek pracy ulega rozwiązaniu, a pracownikowi przysługuje niewykorzystany urlop. Brak możliwości wykorzystania urlopu u danego pracodawcy, a co za tym idzie otrzymania wynagrodzenia za czas urlopu, jest rekompensowany przez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Można więc uznać, że materia powyższych wynagrodzeń

ma jednolity przedmiotowo charakter, a wytyczne mogły zostać ukształtowane podobnie (w obu wypadkach).

W dalszej kolejności należy potwierdzić, czy w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym znajdują się przepisy, na podstawie których można zrekonstruować zasady obliczania wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego. Skoro bowiem obliczanie ekwiwalentu pieniężnego ma odbywać się na tych właśnie zasadach, nie bez znaczenia jest ustalenie, czy zostały one wyartykułowane dostatecznie jasno i szczegółowo.

Zasady dotyczące obliczania wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego odnaleźć można przede wszystkim w art. 153 ust. 1 u.s.w., który stanowi: „Nauczycielowi akademickiemu przysługuje w okresie urlopu wypoczynkowego wynagrodzenie, jakie otrzymywałby, gdyby w tym okresie pracował. Zmienne składniki wynagrodzenia są obliczane na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu dwunastu miesięcy poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu. Jeżeli zatrudnienie trwało krócej, to przeciętne wynagrodzenie oblicza się z całego okresu zatrudnienia z uwzględnieniem stawek wynagrodzenia obowiązujących w okresie urlopu”. Ustawodawca w odniesieniu do stałych składników wynagrodzenia nie przewidział „specjalnego” sposobu obliczania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy, lecz powiązał go z wynagrodzeniem, które otrzymywałby pracownik, gdyby świadczył w tym czasie pracę. Wynagrodzenie w okresie urlopu wypoczynkowego powinno być natomiast takie, jakie otrzymywałby nauczyciel akademicki, gdyby w tym okresie pracował. W tym kontekście należy odczytywać także wytyczne dotyczące ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Innymi słowy przepisy rozporządzenia powinny być tak ukształtowane, aby pozwalały wypłacić ekwiwalent pieniężny w wysokości wynagrodzenia, jakie otrzymywałby nauczyciel akademicki, gdyby przebywał w tym czasie na urlopie wypoczynkowym (które to wynagrodzenie ustala się z kolei w takiej wysokości, jakby w tym czasie pracownik akademicki świadczył pracę).

Przykładowo ustawa przewiduje również, że w wypadku braku układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej, wynagrodzenie ustala się na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego zgodnego m.in. z poniższymi wytycznymi:

a) wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w uczelni publicznej, w poszczególnych grupach stanowisk pracowników w relacji do kwoty bazowej określanej w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej (...) nie może być niższa niż:

– w grupie stanowisk profesorów – od 391,8%,

– w grupie stanowisk docentów, adiunktów i starszych wykładowców, starszych kustoszy dyplomowanych, starszych dokumentalistów dyplomowanych, kustoszy dyplomowanych i dokumentalistów dyplomowanych, a także adiunktów bibliotecznych i adiunktów dokumentacji i informacji naukowej – od 261,2%,

– w grupie stanowisk asystentów, wykładowców, lektorów, instruktorów, asystentów bibliotecznych, asystentów dokumentacji i informacji naukowej – od 130,6%,

– w grupie pracowników niebędących nauczycielami akademickimi od 130,6%, kwoty bazowej określanej w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem zasady, że wysokość indywidualnych stawek poszczególnych składników wynagrodzenia pracowników uczelni ustala rektor (art. 151 ust. 1 pkt 1 u.s.w.);

b) „prawo do wypłaconego z góry wynagrodzenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym ustał stosunek pracy, z tym że pracownik zachowuje wypłacone za ten miesiąc wynagrodzenie” (art. 151 ust. 1 pkt 2 u.s.w.);

c) obliczając godzinowe stawki wynagrodzenia zasadniczego uwzględnia się zasadę, że miesięczne stawki dzieli się przez liczbę godzin pracy przypadających do przepracowania w danym miesiącu, a w odniesieniu do nauczycieli akademickich przez liczbę 156, biorąc pod uwagę wysokość wynagrodzenia i dodatków określonych stawką miesięczną (art. 151 ust. 1 pkt 6 u.s.w.).

4. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 153 ust. 2 u.s.w. zawiera dostatecznie precyzyjne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Wykorzystana w tym wypadku technika legislacyjna, będąca swego rodzaju dwustopniowym odesłaniem wewnątrzustawowym, przewiduje stosowanie reguł

obliczania wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego także do ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Dlatego też przepis ten **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz