

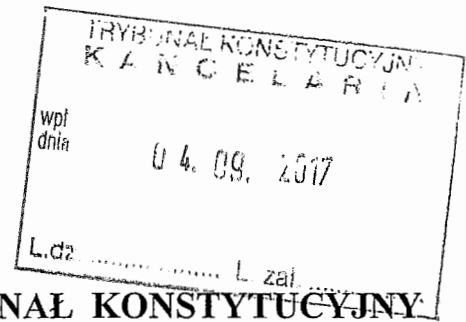


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 4 września 2017 r.

PK VIII TK 147.2016

K 53/16



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie,
że:

- 1) art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija wprowadzenie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w związku z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);
- 2) art. 34a ust. 3c ustawy wymienionej w punkcie pierwszym jest niezgodny z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 3) § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U., poz. 631 ze zm.) jest niezgodny z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 13 w związku z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);
- 2) art. 34a ust. 3c ustawy wymienionej w punkcie pierwszym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów

**Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074),
postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania
orzeczenia.**

Uzasadnienie

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność i zgodność z normami prawa międzynarodowego art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwanej dalej ustawą o promocji zatrudnienia lub ustawą, oraz konstytucyjność art. 34a ust. 3c tej ustawy i przepisów § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego, zwanego dalej rozporządzeniem.

Zarzuty wniosku oparte zostały na następującej argumentacji.

Zakwestionowane przepisy dotyczą profilowania osób bezrobotnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że nie kwestionuje samej instytucji profilowania pomocy adresowanej do osób bezrobotnych. Zdaniem Wnioskodawcy, instytucja ta zasługuje na aprobatę, albowiem istnieje konieczność efektywnego zarządzania taką pomocą.

Profilowanie, podkreśla RPO, jest to jednak proces polegający na zbieraniu i przetwarzaniu danych osobowych osoby bezrobotnej. Stanowi więc ono materię, która konstytucyjnie została zastrzeżona dla regulacji w drodze ustawy. Wynika to z wymagania art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zachowania ustawowej formy dla rozwiązań ingerujących w prawo do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostki, gwarantowanej przez art. 51 ust. 1 i 5 ustawy zasadniczej, dla ograniczenia której to autonomii Konstytucja także wymaga formy ustawy.

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów przewiduje, że dla osoby bezrobotnej ustalany jest profil pomocy, oznaczający, właściwy ze względu na potrzeby tej osoby, zakres form pomocy określonych ustawą.

Profilowanie ma miejsce niezwłocznie po zarejestrowaniu osoby jako bezrobotnej i jest obowiązkowe.

W wypadku, gdy bezrobotny nie wyrazi zgody na ustalenie profilu pomocy, zostaje pobawiony statusu bezrobotnego na okres określony tą ustawą (art. 33 ust. 4 pkt 1a).

Przepis art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia nie przewiduje środka zaskarżenia od dokonanego przez urząd pracy przypisania osoby bezrobotnej do jednego z trzech profili pomocy, określonych w art. 33 ust. 2c ustawy.

Pominięcie przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia takiej czynności, w ocenie Wnioskodawcy, pozostaje w sprzeczności z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwanej dalej EKPC.

Przypisanie osoby bezrobotnej do danego profilu, podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, ma fundamentalne znaczenie dla ustalenia form pomocy, jaka zostanie danej osobie udzielona. „Oznacza to, że przynależność do danego profilu może zamknąć osobie bezrobotnej możliwość skorzystania z określonej formy pomocy, mimo oferowania danej formy przez urząd. Należy bowiem podkreślić, że nie wszystkie instrumenty przewidziane w ustawie są dostępne w każdym urzędzie, a ta dostępność jest zależna głównie od dysponowania środkami finansowymi, niezbędnymi do jej realizowania przez urząd” (str. 11 wniosku).

Tak poważne konsekwencje czynności przypisania osoby bezrobotnej do danego profilu, w ocenie Wnioskodawcy, oznaczają, że konieczne jest zagwarantowanie jej możliwości realizacji praw konstytucyjnych, w tym prawa

do środka zaskarżenia ustalonego dla niej profilu pomocy, i to ukształtowanego w taki sposób, aby był to środek efektywny.

Formułując zarzuty pod adresem art. 33 ust. 2b ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa jednocześnie, iż mimo braku w ustawie o promocji zatrudnienia wyraźnej regulacji przyznającej bezrobotnemu prawo do zaskarżenia omawianej czynności, to, w obecnym stanie prawnym, nie jest przesądzone, iż środek zaskarżenia nie przysługuje.

Czynność ustalenia profilu pomocy, wskazuje Wnioskodawca, można bowiem zakwalifikować jako inną czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.). Przyjęcie takiej interpretacji wskazanego przepisu oznaczałoby, że na omawianą czynność przysługuje bezrobotnemu skarga do sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu organu właściwego do usunięcia naruszenia prawa.

Problem ten dotychczas nie był jednak przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych (str. 5 wniosku).

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla jednocześnie, że nawet gdyby przyjąć, że przypisanie do danego profilu pomocy stanowi inną czynność w rozumieniu art. 3 § 1 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to przedstawione we wniosku wątpliwości co do zgodności art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji zachowują aktualność. W tym przypadku bowiem skarga nie stanowiłaby skutecznego, w rozumieniu wskazanych wzorców konstytucyjnych, środka zaskarżenia.

Przepisy procedury sądowoadministracyjnej, podkreśla Wnioskodawca, nie przewidują bowiem „terminów, w jakich musi zostać rozstrzygnięta sprawa, a praktyka pokazuje, że od wpłynięcia skargi do wydania rozstrzygnięcia w

wojewódzkich sądach administracyjnych mija od roku do 2 lat. W przypadku otrzymania pomocy przez osobę bezrobotną taki okres wydaje się stanowczo za długi i może powodować trwałe wyłączenie z rynku pracy” (str. 11-12 wniosku). Nie byłby to więc efektywny środek zaskarżenia, gdyż nie gwarantowałby osobie bezrobotnej uzyskanie rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. Z tego względu nie byłby to też skuteczny środek zaskarżenia, w rozumieniu art. 13 EKPC.

Drugi z zakwestionowanych przepisów, tj. art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia, zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach profili pomocy, przy wzięciu pod uwagę zwiększenia szans bezrobotnego na rynku pracy.

Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy, wyraża się w tym, że do regulacji podstawowej przekazana została, zastrzeżona dla ustawy, materia dotycząca procesu zbierania i przetwarzania danych osobowych.

Ponadto, upoważnienie zawarte w art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia, w zakresie dotyczącym przekazania do uregulowania w akcie wykonawczym „sposobu ustalania profilu pomocy”, ma charakter blankietowy i przez to pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje również w braku wytycznych co do treści aktu podstawowego.

Z kolei, w § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia określony został przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej katalog informacji o osobie bezrobotnej, zbieranych na potrzeby zbadania i analizy jej sytuacji, przy uwzględnieniu gotowości tej osoby do wejścia lub powrotu na rynek pracy oraz oddalenia od rynku pracy. Danymi gromadzonymi przez urzędy pracy na podstawie zakwestionowanych przepisów są: wiek, płeć, wykształcenie, umiejętności, uprawnienia i

doświadczenie zawodowe, stopień niepełnosprawności, czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy oraz dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem i pracodawcami, a także inne informacje.

Informacje te, podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, niewątpliwie stanowią dane osobowe, a część z nich - dane wrażliwe, odnoszące się do najbardziej intymnych sfer życia człowieka. Procedura tworzenia profilu pomocy stanowi zaś przetworzenie danych osobowych, w rozumieniu art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, powinna więc spełniać standardy konstytucyjne, w tym przybierać formę regulacji ustawowej.

Unormowanie tego zagadnienia w przepisach rozporządzenia nie spełnia konstytucyjnych wymagań ustawowej formy dla regulacji pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Nie można podzielić zarzutów skierowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia.

Zgodnie z przepisami tej ustawy, aby skorzystać z uprawnień przewidzianych ustawą dla osób bezrobotnych, należy zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy, przedstawiając przy tym niezbędną dokumentację dla uzyskania statusu bezrobotnego (art. 33 ust. 2 ustawy), a następnie poddać się procedurze ustalenia profilu pomocy.

Niewyrażenie zgody na ustalenie profilu pomocy, zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1a ustawy, skutkuje wydaniem przez starostę decyzji o pozbawieniu osoby bezrobotnej statusu bezrobotnego.

Zakwestionowany art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia stanowi:
„Powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji, o której mowa w ust. 2, ustala dla bezrobotnego profil

pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie.”.

Odnotować w tym miejscu należy, iż przepisy dotyczące profilowania pomocy adresowanej do osób bezrobotnych zostały dodane do ustawy o promocji zatrudnienia na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598 ze zm.).

Głównym celem tej ustawy było „zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych. Z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku pracy wywołaną negatywnymi skutkami spowolnienia gospodarczego konieczne jest podjęcie działań mających na celu przywracanie umiejętności osób bezrobotnych do trwałego włączania się do rynku pracy oraz poprawę efektywności: polityki rynku pracy (w tym dzięki lepszej współpracy z pracodawcami), działań urzędów pracy oraz standardów obsługi klientów urzędów pracy i uzyskiwanych wskaźników zatrudnienia, dzięki wprowadzeniu nowych form organizacji pracy oraz współpracy urzędów pracy z podmiotami niepublicznymi. Konieczne jest zwiększenie elastyczności działania urzędów pracy poprzez lepsze dostosowanie ich działań do potrzeb konkretnego bezrobotnego i pracodawcy, w tym przede wszystkim objęcie realną pomocą osób długotrwale bezrobotnych, prowadzenie działań ułatwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi związanymi z wychowaniem dzieci oraz pomoc w wejściu na rynek pracy i utrzymaniu się na nim osobom młodym (do 30. roku życia) oraz osobom starszym (powyżej 50. roku życia)” (Druk Nr 1949 Sejmu RP VII Kadencji).

Zdaniem projektodawców tej ustawy, jednym z narzędzi, które służyć będzie poprawie usług świadczonych bezrobotnym, jest instytucja profilowania pomocy w sposób uwzględniający ich potrzeby. „Profilowanie umożliwia zaproponowanie najbardziej odpowiednich form pomocy i tym samym

doprowadzenie bezrobotnego do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Daje również możliwość wstępnego wyznaczenia kierunku podejmowanych działań aktywizujących. Inspiracją dla koncepcji profilowania pomocy dla bezrobotnych zaproponowanej w projekcie ustawy jest profilowanie stosowane w krajach UE i OECD (Wielka Brytania, Holandia, Australia i Francja)” (*ibidem*).

Ustawa o promocji zatrudnienia przewiduje trzy profile pomocy oraz określa jej formy, stosowane w ramach każdego z tych profili.

Zgodnie z art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia, profile te obejmują następujące formy pomocy:

- „1) profil pomocy I - pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub formy pomocy, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3a, art. 45, art. 46 ust. 1 pkt 2, art. 60b, art. 61e pkt 2 oraz art. 66k-66n;
- 2) profil pomocy II - usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a;
- 3) profil pomocy III - Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.”.

Profil I obejmuje więc następujące formy pomocy: pośrednictwo pracy, a w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub szkolenia zawodowe (art. 40 ust. 1 ustawy), finansowanie ze środków Funduszu Pracy kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz kosztów uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu (art. 40 ust. 3a

ustawy), zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, zwrot kosztów przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć z zakresu poradnictwa zawodowego (art. 45 ustawy), przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy), przyznanie pracodawcy świadczenia aktywizacyjnego (art. 60b ustawy), finansowanie pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej (art. 61e pkt 2 ustawy), oraz - dla osób bezrobotnych w wieku do 30. roku życia - różnorodne dodatkowe instrumenty rynku pracy, wymienione w art. 66k – 66n ustawy.

Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, z rodzaju i zakresu form pomocy przypisanych do profilu I wynika, że profil ten może dotyczyć osób, „których szanse na rynku pracy oceniane są jako względnie dobre i dla których bezrobocie - dzięki zastosowanym formom pomocy i własnej aktywności - jest stanem przejściowym. Bezrobotni, dla których ustalono profil II pomocy, mogą korzystać ze wszelkich usług i instrumentów rynku pracy przewidzianych w ustawie, a ponadto z innych form pomocy, z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja. Mamy tu zatem do czynienia z grupą bezrobotnych, którzy wymagają dodatkowego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia. Ich własna aktywność na rynku pracy i chęć podjęcia pracy mogą nie być wystarczające do pozbycia się statusu bezrobotnego. Wreszcie profil III jest adresowany do osób, których sytuacja na rynku pracy jest najgorsza i zagraża wykluczeniem z tego rynku. Wymaga to zastosowania środków szczególnych. W pierwszej kolejności wymienia się Program Aktywizacja i Integracja (...), a także działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe” (Z. Góral, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz. Komentarz do art. 33. System informatyczny Lex*).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ustalenie przez powiatowy urząd pracy, na podstawie art. 33 ust. 2b ustawy, jednego z trzech profili pomocy wyznacza zakres świadczeń, jakie zostaną udzielone osobie bezrobotnej. Ta czynność powiatowego urzędu pracy może więc oznaczać dla bezrobotnego pozbawienie możliwości korzystania z innych form pomocy, gdyż zostały one przypisane do pozostałych profili. Dlatego też osobie bezrobotnej powinno przysługiwać prawo zaskarżenia czynności ustalenia profilu pomocy. Brak możliwości zaskarżenia przez osobę bezrobotną tej czynności pozostaje więc, zdaniem Wnioskodawcy, w sprzeczności z art. 78 Konstytucji, przez co godzi w prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także narusza art. 13 w zw. z art. 8 EKPC.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności skierowanego do art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, wypada na wstępie odnotować, że, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych w postępowaniu administracyjnym stanowi istotny element sprawiedliwości proceduralnej. „Treścią tego postanowienia jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (A. Błaś, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod. red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 140). Materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 10, poz.178].

W zdaniu drugim art. 78 Konstytucji dopuszcza jednakże możliwość ustawowego określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki takie mogą polegać na wyłączeniu możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji.

Dlatego też konstytucyjna ocena środków zaskarżenia „uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 7, poz. 158).

Sprawiedliwość proceduralna, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12, «nie może być „oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie” (zob. także wyrok Trybunału z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72). Słusznie podkreśla się w doktrynie, że zasada sprawiedliwości proceduralnej dopiero podczas analizy konkretnego problemu konstytucyjnego wyostrza swoje kształty (zob. K. Osajda, *op.cit.*, s. 466). Jakkolwiek przywołane stanowisko dotyczyło zagwarantowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, to w tym zakresie zachowuje ono swą aktualność także w odniesieniu do postępowań prowadzonych przed innymi organami» [OTK ZU(A) z 2013 r. Nr 6, poz. 84].

Z kolei, art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do sądu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i

wolności jednostki (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej; chroni jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00; 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). W wyroku z 12 maja 2011 r. (sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie reguluje „(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcia sprawy i nie zakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (...) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...) Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym - zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego”» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 1 , poz. 1].

Z kolei, dla ustalenia treści pojęcia „sprawy”, jakim posługuje się art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego.

Pojęcie „sprawa”, użyte w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, ma „znaczenie autonomiczne, wypracowane na gruncie Konstytucji, w oderwaniu od wykładni funkcjonującej w poszczególnych gałęziach prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Taka interpretacja pozwala kategorią tą objąć

szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości, przez który z kolei należy rozumieć wszystkie przypadki rozstrzygania o prawach danego podmiotu (nie tylko o prawach rangi konstytucyjnej) w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, na podstawie całokształtu obowiązującego prawa materialnego, z wyłączeniem jedynie sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 6, poz. 57].

W świetle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia w aspekcie art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uprzedniego rozważenia, czy ustalenie profilu pomocy stanowi rozstrzygnięcie o prawie do konkretnego świadczenia, tj. czy stanowi orzeczenie (sprawę) w rozumieniu art. 78 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na wstępie należy odnotować, że prawo osoby bezrobotnej do konkretnych form pomocy ze strony państwa nie jest prawem konstytucyjnym.

Ustawa zasadnicza, przyznając każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), nie gwarantuje każdemu prawa do pracy ani też zakresu pomocy udzielanej przez państwo osobom bezrobotnym, służącej aktywizacji zawodowej i uzyskaniu pracy.

Art. 65 ust. 5 Konstytucji zobowiązuje natomiast władze publiczne do prowadzenia polityki zmierzającej do „pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”.

Przepis ten zawiera więc normę programową, wskazującą cel działania władzy publicznej, przy czym pozostawia jej swobodę w wyborze środków służących realizacji tego celu. Art. 65 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje jedynie pewne metody działania w dziedzinie walki z bezrobociem (programy zwalczania bezrobocia,

organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych), które mają charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Oznacza to, że metody walki z bezrobociem, wskazane w art. 65 ust. 5, «mają charakter obligatoryjny, tj. władze publiczne mają obowiązek ich stosowania w pierwszej kolejności w sytuacji, kiedy występuje bezrobocie. Skoro jednak - jak stwierdził Trybunał - nie ma nawet konstytucyjnego wymogu wydania ustawy dotyczącej realizacji celu pełnego zatrudnienia, to tym bardziej trudno jest ustalić, jakie byłyby konstytucyjne wymagania co do treści takiej ustawy wynikające z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Także użycie przez ustrojodawcę w art. 65 ust. 5 zwrotu "prowadzenie polityki" nie jest przypadkowe. Po pierwsze, powoduje to, że przepis ten ma ograniczone zastosowanie jako wzorzec konstytucyjny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prowadzenie polityki państwa nie należy bowiem do zadań Trybunału, który powołany jest do kontrolowania zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych. Ewentualne wskazania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie form zwalczania bezrobocia byłyby zaś w takiej sytuacji formą jego współdziałania w prowadzeniu przez władze publiczne polityki, a to nie należy do konstytucyjnych zadań Trybunału. Po drugie, formuła ta wyraźnie sugeruje, że przepis ten ma wyraźnie pragmatyczny i "celowościowy" charakter. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest zaś założenie, w myśl którego Trybunał nie jest powołany do oceny celowości działań ustawodawcy i stwierdzania, czy wybrał on najlepsze, najskuteczniejsze i najbardziej sprawiedliwe wyjście. Pamiętać należy, że polityka zwalczania bezrobocia jest we współczesnym państwie zagadnieniem wysoce skomplikowanym, a programy walki z bezrobociem opierają się zawsze na pewnych prognozach ekonomicznych i założeniach co do przyszłego zachowania się podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do rozstrzygania sporów dotyczących prawidłowości tego rodzaju prognoz i analiz, a więc w istocie do rozstrzygania sporów co do celowości i

skuteczności działań państwa. Oczywiście zaś jest, że sama Konstytucja nie może zapewnić skuteczności działań władz na polu przeciwdziałania bezrobociu» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU(A) z 2004 r. Nr 2, poz. 10].

Ustawa o promocji zatrudnienia niewątpliwie natomiast ma na celu realizację normy programowej zawartej w art. 65 ust. 5 Konstytucji.

Przewiduje ona różnorodne formy pomocy dla osób bezrobotnych. Nie wszystkie z nich mają jednak charakter obligatoryjny.

Na zakres pomocy udzielanej bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy składa się bowiem wiele czynników, takich jak kwalifikacje zawodowe osoby bezrobotnej, jej sytuacja osobista, wiek, sytuacja na lokalnym rynku pracy, a także możliwości finansowe urzędu.

Przykładowo wskazać można, iż szkolenia dla bezrobotnych, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy, powinny być organizowane przez starostę, w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych, w szczególności w przypadku braku kwalifikacji zawodowych, konieczności ich zmiany lub uzupełnienia, utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie. Z kolei, art. 49 ustawy przewiduje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach socjalnych dla osób w wieku do 30. roku życia i po 50. roku życia, a także dla osób niepełnosprawnych, osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, osób posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne w wieku do 18. roku życia oraz dla osób długotrwale bezrobotnych.

Celem profilowania, jak wynika z treści art. 33 ust. 2b ustawy, jest ustalenie przez urząd pracy właściwego, ze względu na potrzeby bezrobotnego, zakresu form pomocy.

Ustawa o promocji zatrudnienia nie określa przy tym warunków, jakie powinna spełniać osoba bezrobotna dla uzyskania danego profilu pomocy. Jedynym ustawowym kryterium, jakim powinien kierować się powiatowy urząd

pracy, ustalając dla danej osoby bezrobotnej profil (zakres pomocy), jest to, że powinien być on właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego.

Sposób ustalania profilu pomocy został natomiast uregulowany w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, powiatowy urząd pracy, przy ustalaniu profilu pomocy, dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę dwa czynniki, tj. oddalenie od rynku pracy oraz gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

Analiza ta jest dokonywana na podstawie informacji pochodzących z danych dostępnych w karcie rejestracyjnej bezrobotnego oraz w trakcie wywiadu prowadzonego przez pracownika urzędu z osobą bezrobotną (§ 3 rozporządzenia).

Analizę tę, w odniesieniu do przesłanki oddalenia od rynku pracy, powiatowy urząd pracy przeprowadza na podstawie okoliczności utrudniających bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy, tj. biorąc pod uwagę wiek, płeć, poziom wykształcenia, umiejętności, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, stopień niepełnosprawności określony posiadany orzeczeniem o niepełnosprawności, czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy i dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem pracy i pracodawcami (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Z kolei, gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy ustalana jest na podstawie czynników wskazujących na potrzebę i chęć bezrobotnego do podjęcia pracy, tj. zaangażowania w samodzielne poszukiwanie pracy, gotowości do dostosowania się do wymagań rynku pracy, dyspozycyjności, powodów skłaniających do podjęcia pracy, powodów rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, dotychczasowej oraz aktualnej gotowości do współpracy z

powiatowym urzędem pracy, innymi instytucjami rynku pracy lub pracodawcami (§ 2 ust. 3 rozporządzenia).

W procesie profilowania ustalana jest więc faktyczna, zawodowa i osobista, sytuacja bezrobotnego, pod kątem jego możliwości wejścia lub powrotu na lokalny rynek pracy, na potrzeby wyboru najbardziej efektywnego środka pomocy w znalezieniu zatrudnienia.

Finalna czynność tego procesu – ustalenie profilu pomocy, nie stanowi jednak ostatecznego rozstrzygnięcia o przyznaniu bezrobotnemu konkretnych świadczeń.

Ustalenie profilu pomocy, zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, służy bowiem przygotowaniu dla osoby bezrobotnej indywidualnego planu działania, tj. indywidualnego planu działań obejmującego podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy (art. 2 pkt 10a ustawy).

Zgodnie z art. 34a ust. 2 ustawy, plan ten obejmuje, „w szczególności: 1) działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; 2) działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; 3) planowane terminy realizacji poszczególnych działań; 4) formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; 5) termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania” (art. 34a ust. 2 ustawy).

Plan taki „przygotowywany jest, co prawda, przez powiatowy urząd pracy, a ściślej rzecz ujmując - przez wspomnianego wyżej doradcę, ale przy udziale bezrobotnego i poszukującego pracy. Pozwala to nie tylko na indywidualizację pomocy, lecz także przez zaangażowanie w jej kształtowaniu bezpośrednio nią zainteresowanych - na skuteczniejszą realizację celu stosowanych środków (usług i instrumentów rynku pracy), czyli doprowadzenie do podjęcia odpowiedniej pracy” (Z. Góral, *Komentarz do art. 34a, op. cit.*).

Podkreślić przy tym należy, iż indywidualny plan działania również nie rozstrzyga ostatecznie o zakresie pomocy, jaka zostanie udzielona osobie bezrobotnej.

W przypadku zmiany sytuacji faktycznej osoby bezrobotnej zarówno profil pomocy, jak i indywidualny plan działania mogą zostać zmienione.

W odniesieniu do indywidualnego planu działania możliwość taką przewiduje art. 34a ust. 3a ustawy, stanowiący, że „[i]ndywidualny plan działania może być modyfikowany stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego lub poszukującego pracy”.

Zgodnie zaś z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia:

- „1. Powiatowy urząd pracy może ponownie ustalić profil pomocy, jeżeli w trakcie realizacji działań przewidzianych w ramach IPD nastąpi zmiana sytuacji bezrobotnego w zakresie, o którym mowa w § 2 ust. 2 lub 3, uznana przez powiatowy urząd pracy lub bezrobotnego za uzasadnioną przyczynę do ustalenia nowego profilu pomocy.
2. Jeżeli w wyniku realizacji IPD nie udało się doprowadzić bezrobotnego do podjęcia pracy w okresie, o którym mowa w § 7, powiatowy urząd pracy dokonuje analizy realizacji IPD i ponownie ustala profil pomocy.”.

Ustalenie przez powiatowy urząd pracy faktycznej sytuacji osobistej i zawodowej osoby bezrobotnej (potrzeb bezrobotnego), na potrzeby zakwalifikowania jej do konkretnego profilu pomocy, dla przygotowania indywidualnego planu działania i wyboru adekwatnych świadczeń, wspomagających wejście lub powrót na rynek pracy, stanowi czynność techniczną i nie rozstrzyga ostatecznie o zakresie pomocy udzielanej bezrobotnemu.

Takiej czynności nie można uznać za decyzję lub orzeczenie (rozstrzygnięcie) w rozumieniu art. 78 Konstytucji i, w rezultacie, sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podkreślić przy tym należy, iż, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, samo ustalenie stanu faktycznego nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 6, poz. 83].

Art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia jest zatem zgodny z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jako wzorzec kontroli art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również art. 13 w związku z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z art. 13 EKPC, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Z kolei, art. 8 EKPC, wskazany jako przepis związkowy dla art. 13 tej Konwencji, wyraża prawo każdego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Zgodnie z tym przepisem:

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.
2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.”.

Zakwestionowany przez RPO art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia nakłada na powiatowy urząd pracy obowiązek ustalenia profilu pomocy.

W toku ustalania profilu pomocy powiatowy urząd pracy zbiera informacje (dane osobowe) dotyczące osoby bezrobotnej, a następnie, na podstawie tych informacji, dokonuje analizy jej sytuacji osobistej i zawodowej oraz szans na rynku pracy, po czym ustala zakres pomocy.

Przepis art. 33 ust. 2b ustawy nie dotyczy jednak procedury ustalania profilu pomocy, w tym nie określa, czy i jaki zakres danych osobowych jest zbierany i przetwarzany przez urząd pracy w celu ustalenia tego profilu.

Materia ta w całości uregulowana została bowiem w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, co właśnie – w aspekcie naruszenia prawa do prywatności – Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje w punkcie 2 i 3 *petitum* wniosku.

Art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia nie ingeruje więc w prawo jednostki do ochrony życia prywatnego.

Z tego względu uznać należy, iż ustalenie dla osoby bezrobotnej profilu pomocy, o którym mowa w art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, nie pozostaje w normatywnym związku z prawem „do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji” (art. 8 EKPC), dla ochrony którego Rzecznik Praw Obywatelskich domaga się ustanowienia w zaskarżonym przepisie skutecznego środka zaskarżenia (art. 13 EKPC).

W rezultacie stwierdzić należy, iż art. 13 w zw. z art. 8 EKPC nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia.

Art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia nie jest więc niezgodny z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Podzielić natomiast należy zarzuty niekonstytucyjności skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich do art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia.

Przepis ten stanowi:

„Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania profilu pomocy oraz postępowanie w ramach profili pomocy, mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy.”.

Jako wzorce kontroli tego przepisu Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do przedstawienia wzorców kontroli, przede wszystkim należy zauważyć, że powołany przez Wnioskodawcę art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest podstawowym przepisem określającym ustrojowe standardy dopuszczalności przenoszenia kompetencji prawodawczych na organ egzekutywy. Przepis ten statuuje konstytucyjne zasady wydawania rozporządzeń. Są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego (*vide* art. 87 ust. 1 Konstytucji), mogą więc kształtować sytuację prawną obywateli, osób prawnych czy samorządów, a w szczególności być podstawą prawną dla wydawania aktów i decyzji administracyjnych o indywidualnym charakterze (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 135). Należy jednak zaznaczyć, że rozporządzenia mają charakter podustawowych aktów wykonawczych, co skutkuje daleko idącymi ograniczeniami zarówno w ich stanowieniu, jak i kształtowaniu ich treści. Istota rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy, jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w

upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, s. 137-138).

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę Trybunał Konstytucyjny przyjął już w pierwszym wydanym przez siebie judykacie, to jest w sprawie o sygn. U. 1/86 (orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1, wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, oraz ust. 2 tegoż przepisu, *expressis verbis* zakazującemu subdelegacji, doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą a rozporządzeniem wykonawczym.

W przedmiotowej sprawie szczególnego znaczenia nabiera rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją w aspekcie podstawowych zasad ustrojowych, wynikających z ustawy zasadniczej. Wypowiadając się w tych kwestiach, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz i opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać

kompetencji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań (*vide* - wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i cytowane tam orzecznictwo).

W świetle orzecznictwa trybunalskiego, powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi więc do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu. Przesądza o tym model rozporządzenia określony w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym sensie pojęcie wyłączności ustawy nabrało pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w obecnym porządku ustrojowym nie ma więc potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), pojawia się jedynie pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (wyrok

z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Jednocześnie Trybunał wskazał, że w innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać większy zakres materii dopuszczalnej do uregulowania w drodze rozporządzenia. Sąd konstytucyjny sformułował w tym zakresie ogólniejszą zasadę, z której wynika, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika więc silniejszy jeszcze nakaz konieczności nadania tego rodzaju regulacji rangi ustawowej, przez co istotnie zawęża on pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51).

Prawidłowo skonstruowane upoważnienie musi ponadto odpowiadać wymogowi szczegółowości pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz treściowym. W niniejszej sprawie znaczenie może mieć treściowy kontekst szczegółowości, oznaczający, że upoważnienie musi określać wytyczne dotyczące treści aktu. W rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji, wytyczne są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniem co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r.,

sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, s. 135-138).

Rozumienie warunku prawidłowości treściowej upoważnienia, wprowadzonego przez Konstytucję z 1997 r., zostało rozwinięte w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, między innymi, że wytyczne nie mogą mieć charakteru blankietowego (czy quasi-blankietowego, np. przez ograniczenie się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny, a także, iż mogą być umieszczone nie tylko w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz również w innych przepisach ustawy upoważniającej (przykładowo: wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K. 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140).

Wypowiadając się natomiast o sposobie ujęcia wytycznych, zakresie ich szczegółowości i zawartych w nich treściach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestie te są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Trybunał przyjął, iż jest uprawniony do kontroli jedynie tego, czy w ogóle zawarto wytyczne (ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia), oraz do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie.

Minimum treściowe wytycznych nie ma więc – według Trybunału – charakteru stałego, a określane jest ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

Art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia przekazuje do regulacji podstawowej materię dotyczącą sposobu ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach tych profili. Przepis ten zawiera jednocześnie wytyczną – określa cel, jaki powinien zostać zrealizowany przez rozporządzenie: zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy.

Ogólną wytyczną co do treści rozporządzenia można wyprowadzić też z art. 33 ust. 2b *in fine* ustawy, definiującego pojęcie profil pomocy jako właściwy, ze względu na potrzeby bezrobotnego, zakres form pomocy określonych ustawą.

Z przepisu tego wynika więc, że akt wykonawczy w sprawie sposobu ustalania profilu pomocy swoją treścią powinien obejmować rozwiązania określające sposób ustalania przez powiatowy urząd pracy potrzeb osoby mającej status bezrobotnego związanych z możliwością wejścia lub powrotu tej osoby na rynek pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia nie zawiera jednak regulacji określającej kryteria (metody), według jakich powinno następować przypisanie osoby o konkretnych potrzebach do danego profilu pomocy. W art. 33 ust. 2c tej ustawy określono bowiem jedynie zakres pomocy przewidzianej dla poszczególnych profili, a równie istotne kwestie, dotyczące zasad kwalifikowania bezrobotnego danego profilu, na podstawie art. 34a ust. 3c ustawy, przekazano do swobodnego uregulowania w akcie wykonawczym.

Ustalenie potrzeb osoby bezrobotnej w celu udzielenia jej pomocy w znalezieniu zatrudnienia wymaga zebrania i przetworzenia przez powiatowy urząd pracy niezbędnych danych osobowych. Należy przy tym zaznaczyć, że – mając na uwadze cel unormowania – nie można zanegować merytorycznej konieczności zebrania i przetworzenia szeregu informacji dotyczących osoby bezrobotnej, tym tzw. danych wrażliwych. Ustawa o promocji zatrudnienia nie określa jednak kompleksowego zakresu informacji o osobie, jakie powinny być zebrane i przetwarzane przez powiatowy urząd pracy, w celu ustalenia profilu pomocy. Wskazówki co do tego, jakie dane osobowe mogą być zbierane i przetwarzane w celu wyboru najwłaściwszych form wsparcia są jedynie fragmentaryczne (*vide* – art. 49 ustawy) i nie pozwalają na jednoznaczne dopuszczalnego zakresu i treści regulacji podustawowej.

Pierwotną i zasadniczą przyczyną wadliwości zaskarżonego art. 34a ust. 3c ustawy promocji zatrudnienia jest więc naruszenie art. 92 ust. 1

Konstytucji poprzez dokonanie nieprawidłowego podziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie. Naruszenie pozostałych, wskazanych w tym zakresie przez Wnioskodawcę wzorców kontroli, ma w tym kontekście jedynie charakter wtórny i mieszczący się w całości w zakresie tego samego problemu konstytucyjnego.

Z tych względów uznać należy, iż art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uznanie niezgodności tego przepisu z art. 92 ust.1 ustawy zasadniczej, przy jednoczesnym uznaniu, że niezgodność z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich ma charakter wtórny, powoduje, iż odpada merytoryczna konieczność badania konstytucyjności art. 34a ust.3c o promocji zatrudnienia w konfrontacji z owymi „dodatkowymi” wzorcami. Z kolei, orzeczenie o niezgodności danej regulacji choćby z jednym wzorcem kontroli, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego może natomiast stanowić podstawę do umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności takiej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli ze względu na zbędność orzekania [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK ZU(A) z 2016 r, poz. 93).

Postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega więc umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Ocena, iż art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przesądza też o rozstrzygnięciu kwestii

niekonstytucyjności rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego.

Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, akt wykonawczy – niezależnie od jego treści – wydany na podstawie przepisu, który, z powodu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności owego przepisu z Konstytucją, traci moc obowiązującą, również traci status źródła powszechnie obowiązującego prawa [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 6, poz. 59].

Nie ma więc potrzeby dokonywania konstytucyjnej oceny przepisów § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

W tej sytuacji postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisów § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokurator Generalny

Kobylski/Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego