

Obowiązywanie rozporządzenia w sytuacji „pośredniej” zmiany przepisu upoważniającego do jego wydania

Teza

Utrata mocy obowiązującej rozporządzenia następuje nie tylko w sytuacji nowelizacji przepisu upoważniającego do jego wydania, która powoduje zmianę zakresu spraw przekazanych do uregulowania tym aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących jego treści, lecz także w sytuacji, w której zmiana tego zakresu lub wytycznych następuje „pośrednio”, w szczególności na skutek zmiany przepisów merytorycznych ustawy, do których odsyła przepis upoważniający. W każdym z tych przypadków ustawodawca może wyjątkowo — o ile zmiana nie powoduje niezgodności przepisów rozporządzenia z nową albo znowelizowaną ustawą — zachować czasowo w mocy dotychczasowe rozporządzenie.

Przykład

U S T A W A

z dnia 20 kwietnia 2004 r.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

(Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.)

(wyciąg według stanu prawnego na dzień 31 stycznia 2009 r.)

Art. 69. 1. Na wniosek pracodawcy, który utworzył fundusz szkoleniowy, starosta może refundować z Funduszu Pracy, na warunkach określonych w umowie, koszty szkolenia specjalistycznego pracowników zagrożonych zwolnieniem z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w wysokości do 50 %, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę, jeżeli po ukończeniu szkolenia pracownicy ci zostaną zatrudnieni zgodnie z kierunkiem odbytego szkolenia, przez tego pracodawcę, na innych stanowiskach pracy co najmniej przez okres 12 miesięcy.

2. Na wniosek pracodawcy, który skieruje pracownika na trwające co najmniej 22 dni robocze szkolenie w wymiarze równym czasowi pracy skierowanego pracownika i udzieli mu na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na okres szkolenia tego pracownika zatrudni bezrobotnego skierowanego przez powiatowy urząd pracy, starosta może zrefundować z Funduszu Pracy:

- 1) koszty szkolenia — w wysokości do 80 % przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, na jednego pracownika;
- 2) wynagrodzenie, wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia, w wysokości nieprzekraczającej 40 % przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, za każdego skierowanego bezrobotnego.

3. Zasady współfinansowania z budżetu państwa kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców w oparciu o zakładowe plany szkoleń są regulowane w odrębnych przepisach.

4. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki refundacji kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1 i 2, mając na uwadze prawidłowość wydatkowania środków, a także konieczność zapewnienia zgodności udzielania pomocy publicznej z warunkami dopuszczalności pomocy na szkolenia w przypadku refundacji kosztów szkoleń, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 1, i zasadami udzielania pomocy de minimis w przypadku refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 2 pkt 2.

U S T A W A

z dnia 20 kwietnia 2004 r.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

(Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.)

(wyciąg według stanu prawnego na dzień 1 lutego 2009 r.)

Art. 69. 1. Na wniosek pracodawcy, który utworzył fundusz szkoleniowy, starosta może refundować z Funduszu Pracy, na warunkach określonych w umowie, koszty szkolenia pracowników lub pracodawcy w wysokości do 50 %, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę, a w przypadku osób w wieku 45 lat i powyżej — w wysokości do 80 %, nie więcej jednak niż do wysokości 300 % przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę.

1a. Pracodawca, który utworzył fundusz szkoleniowy, i korzysta z refundacji ze środków Funduszu Pracy części kosztów szkolenia, o której mowa w ust. 1,



jest obowiązany do udostępnienia staroście, na jego żądanie, dokumentu potwierdzającego istnienie funduszu szkoleniowego, list imiennych osób skierowanych na szkolenia współfinansowane ze środków Funduszu Pracy oraz dokumentów potwierdzających poniesione koszty szkolenia.

2. Na wniosek pracodawcy, który skieruje pracownika na trwające co najmniej 22 dni robocze szkolenie w wymiarze równym czasowi pracy skierowanego pracownika i udzieli mu na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na okres szkolenia tego pracownika zatrudni bezrobotnego skierowanego przez powiatowy urząd pracy, starosta refunduje z Funduszu Pracy:

- 1) koszty szkolenia pracownika — w wysokości do 80 % przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, na jednego pracownika;
- 2) wynagrodzenie osoby skierowanej przez powiatowy urząd pracy, wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia, w wysokości nieprzekraczającej 40 % przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia szkolenia, za każdego skierowanego.

2a. Przepisy ust. 2 mają zastosowanie także do pracodawcy, który nie utworzył funduszu szkoleniowego.

3. (uchylony).

4. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki refundacji kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1 i 2, mając na uwadze prawidłowość wydatkowania środków, a także konieczność zapewnienia zgodności udzielania pomocy publicznej z warunkami dopuszczalności pomocy na szkolenia w przypadku refundacji kosztów szkoleń, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 1, i zasadami udzielania pomocy de minimis w przypadku refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 2 pkt 2.

OBJAŚNIENIE

1. W dniu 1 lutego 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33), określana dalej jako „ustawa zmieniająca”. Artykuł 1 pkt 46 ustawy zmieniającej dokonał nowelizacji przepisów art. 69 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.) w ten sposób, iż:

- 1) poszerzył katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania refundacji kosztów szkoleń ze środków Funduszu Pracy (art. 69 ust. 1) — do dnia 31 stycznia 2009 r. adresatem tej pomocy mógł być wyłącznie pracownik zagrożony zwolnieniem z przyczyn dotyczących zakładu pracy, którego pracodawca kierujący na szkolenie zobowiązał się zatrudniać po jego ukończeniu, zgodnie z kierunkiem odbytego szkolenia, na innych stanowiskach pracy co najmniej przez okres 12 miesięcy, podczas gdy od dnia 1 lutego 2009 r. przedmiotowa regulacja obejmuje zarówno pracodawcę, jak i pracownika, przy jednoczesnej rezygnacji z obowiązywania wyżej wymienionych warunków;
- 2) zmodyfikował zasady i tryb udzielania refundacji kosztów szkoleń ze środków Funduszu Pracy, a także jej wysokość (art. 69 ust. 1) — do dnia 31 stycznia 2009 r. obowiązywała regulacja, w myśl której na wniosek pracodawcy, który utworzył fundusz szkoleniowy, starosta może refundować z Funduszu Pracy, na warunkach określonych w umowie, koszty tych szkoleń w wysokości do 50 %, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę, natomiast od dnia 1 lutego 2009 r. na wniosek pracodawcy, który utworzył fundusz szkoleniowy, starosta może refundować z Funduszu Pracy, na warunkach określonych w umowie, koszty szkolenia pracowników lub pracodawcy w wysokości do 50 %, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę, a w przypadku osób w wieku 45 lat i powyżej — w wysokości do 80 %, nie więcej jednak niż do wysokości 300 % przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę;
- 3) zmienił zasady refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń w sytuacji, gdy pracownik został skierowany przez pracodawcę na trwające co najmniej 22 dni robocze szkolenie w wymiarze równym jego czasowi pracy, który udzielił mu na ten okres płatnego urlopu szkoleniowego, a na okres szkolenia tego pracownika zatrudnił bezrobotnego skierowanego przez powiatowy urząd pracy (art. 69 ust. 2) — do dnia 31 stycznia 2009 r. obowiązywała regulacja, zgodnie z którą starosta może zrefundować te koszty, podczas gdy od dnia 1 lutego 2009 r. jest do tego obowiązany;
- 4) poszerzył katalog pracodawców, uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstwa regulacji, o której mowa w pkt 3, poprzez dodanie ust. 2a w art. 69, zgodnie z którym przepisy art. 69 ust. 2 mają zastosowanie także do pracodawcy, który nie utworzył funduszu szkoleniowego.

Ustawa zmieniająca nie dokonała nowelizacji art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie

z tym przepisem minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki refundacji kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1 i 2, mając na uwadze prawidłowość wydatkowania środków, a także konieczność zapewnienia zgodności udzielania pomocy publicznej z warunkami dopuszczalności pomocy na szkolenia w przypadku refundacji kosztów szkoleń, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 1, i zasadami udzielania pomocy *de minimis* w przypadku refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 2 pkt 2.

2. Zgodnie z § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), określanego dalej jako „ZTP”, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. W doktrynie słusznie podkreśla się, iż w powołanym przepisie nie sformułowano wprost dyrektywy techniki prawodawczej, lecz jedynie przypomniano bardzo doniosłą regułę waldycką, która — w świetle utrwalonej praktyki legislacyjnej — wykształciła się jako niesporna zasada doktrynalna¹⁾. Z tak wyrażoną tezę koresponduje pogląd, iż przepis ten nie ma charakteru normatywnego²⁾. Dodatkowym argumentem na rzecz przyjęcia powyższego rozumowania jest użyte w tym przepisie sformułowanie „przyjmuje się”. „Dydaktyczny” charakter prawny § 32 ust. 2 ZTP nie zmienia jednak faktu, iż sformułowana w nim reguła stanowi pochodną, wyrażoną w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasady, w myśl której rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Analiza brzmienia przepisu § 32 ust. 2 ZTP prowadzi do wniosku, iż nie daje on *expressis verbis* odpowiedzi na pytanie: czy utrata mocy obowiązującej rozporządzenia następuje wyłącznie w przypadku dokonania przez ustawodawcę nowelizacji przepisu upoważniającego do jego wydania, która powoduje zmianę zakresu spraw przekazanych do uregulowania tym aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących jego treści? Jakkolwiek ocena obowiązywania aktu

¹⁾ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 88.

²⁾ G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 179.

wykonawczego w świetle brzmienia § 32 ust. 2 ZTP powinna być zawsze dokonywana *a casu ad casum*, jednakże — mając na uwadze „subsydiarny” w stosunku do art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP charakter prawny § 32 ust. 2 ZTP — należy uznać, iż użyte w nim sformułowanie „Jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego” odnosi się nie tylko do nowelizacji przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, powodującej zmianę zakresu spraw przekazanych do uregulowania tym aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących jego treści, lecz także do sytuacji, w której zmiana tego zakresu lub wytycznych następuje „pośrednio”, tj. na skutek zmiany przepisów merytorycznych ustawy, do których odsyła przepis upoważniający. Przyjęcie odmiennego rozumowania prowadziłoby *de facto* do uznania możliwości obowiązywania w systemie prawnym rozporządzenia, którego treść — wskutek zmiany zakresu podmiotowego lub przedmiotowego przepisów merytorycznych, do których odsyła przepis stanowiący podstawę prawną jego wydania — jest niezgodna z ustawą, w tym z przepisem upoważniającym.

Propozycja brzmienia ewentualnego przepisu przejściowego

Jeżeli zamiarem projektodawcy jest czasowe zachowanie w mocy rozporządzenia, wydanego na podstawie przepisu upoważniającego, w którym zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania lub wytycznych dotyczących jego treści następuje „pośrednio”, tj. na skutek zmiany przepisów merytorycznych ustawy, do których odsyła przepis upoważniający, i nie powoduje ona niezgodności przepisów rozporządzenia z nową albo ze znowelizowaną ustawą, można nadać przepisowi przejściowemu następujące brzmienie:

„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy ..., o której mowa w art. ... niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy ..., o której mowa w art. ... niniejszej ustawy.”

Opracował **Piotr Magda**

Wicedyrektor Departamentu Prawa Społecznego RCL,
Doradca Prezesa Rządowego Centrum Legislacji