

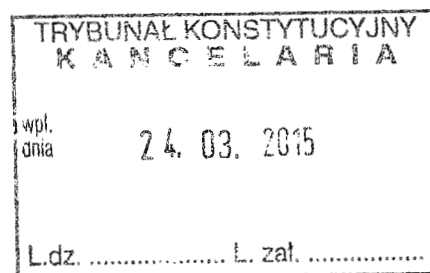


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23 marca 2015 r.

PG VIII TK 89/14

K 22/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP VII Kadencji o stwierdzenie, że:

„art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 *in fine* ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645) w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 roku nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244, Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 73 i 675), w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed dniem 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, 984, 1047 i 1473), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przez to, że z naruszeniem zasady ochrony interesów w toku, nie ustanawia odpowiedniej *vacatio legis*”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami)

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645) - w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 r. nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.) w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed dniem 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) – jest zgodny z wynikającym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymogiem zachowania odpowiedniej *vocatio legis*.

UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 r. nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z

2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji) w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed dniem 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Zdaniem Wnioskodawców, zakwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, gdyż ustawodawca nie ustanowił odpowiedniej *vacatio legis*, pozwalającej pracodawcom na adaptację do nowych rozwiązań prawnych.

Zmiana wprowadzona przez art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej dotyczy sposobu ustalania wysokości miesięcznego dofinansowania przysługującego pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne. Zgodnie z treścią zmienionego przepisu (art. 26a ust. 1 zdanie drugie ustawy o rehabilitacji), miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego przysługuje w kwocie:

- 1) 1 800 zł - w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym kwota ta wynosiła 180 % najniższego wynagrodzenia);
- 2) 1 125 zł - w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym kwota ta wynosiła 100 % najniższego wynagrodzenia);
- 3) 450 zł - w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym kwota ta wynosiła 40 % najniższego wynagrodzenia).

Zgodnie z treścią art. 26a ust. 1b ustawy o rehabilitacji, kwoty, o których mowa w ust. 1, zwiększa się o 600 zł w przypadku osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe,

całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym kwoty te zwiększało się o 40% najniższego wynagrodzenia).

Zdaniem Wnioskodawców, obecny stan prawny jest krzywdzący dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, gdyż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym ustawodawca, kształtując wysokość miesięcznego dofinansowania, rozróżniał dwie kategorie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne: grupę pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej i grupę pozostałych pracodawców. Kwoty określone w art. 26a ustawy o rehabilitacji (obliczane na podstawie mnożnika procentowego najniższego wynagrodzenia) przewidziane były wyłącznie dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej (art. 68g, art. 68ga i art. 68 gb ustawy o rehabilitacji), natomiast w odniesieniu do pozostałych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne miesięczne dofinansowanie stanowiło tylko pewną (określoną procentowo) część tych kwot. Kwoty w pełnej wysokości miały przysługiwać pozostałym pracodawcom dopiero od 1 stycznia 2015 roku.

Zdaniem Wnioskodawców, to rozróżnienie pracodawców, znajdujące swój wyraz w wysokości miesięcznego dofinansowania, miało swoje uzasadnienie w szerszym zakresie obowiązków, jakie spoczywały na osobach prowadzących zakłady pracy chronionej.

Według Wnioskodawców, rozwiązanie poprzednie pozwalało na odczytanie wyraźnego zamiaru ustawodawcy w postaci:

- 1) wiązania wysokości miesięcznego dofinansowania z wysokością najniższego wynagrodzenia pracownika,
- 2) uwzględniania w okresie przejściowym zasadniczo odmiennej, w stosunku do innych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, sytuacji pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej,

- 3) nie pogarszania w okresie przejściowym sytuacji pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej,
- 4) zrównania w określonym przez ustawodawcę momencie warunków miesięcznego dofinansowania dla wszystkich pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na zasadzie „równania w górę”.

Zaskarżone przepisy stanowią - według Wnioskodawców - odstępstwo od tego czytelnego i dotychczasowego zamiaru ustawodawcy i tym samym zaskakują jego adresatów, dla których 3 - miesięczny okres tzw. spoczywania ustawy (*vacatio legis*) jest niewystarczający na dostosowanie się do nowych rozwiązań prawnych.

Wnioskodawcy przywołali, jako wzorzec kontroli, art. 2 Konstytucji RP, z którego wyinterpretowana została zasada zaufania obywateli do państwa i prawa. Zasada ta wymaga między innymi, aby zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*.

Art. 33 ustawy zmieniającej stanowi, że jej art. 3 pkt 1 wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2014 roku. Publikacja tego aktu prawnego nastąpiła w Dzienniku Ustaw z dnia 27 grudnia 2013 roku, co oznacza, że ustawodawca przewidział 3 - miesięczny okres spoczywania ustawy w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca powinien - co do zasady - zapewniać adresatom norm prawnych odpowiednio długi czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Trybunał wymaga, aby prawodawca wyznaczał odpowiednio długie okresy wchodzenia w życie nowych przepisów. Ma to stwarzać ich adresatom realną gwarancję przygotowania się do realizacji wprowadzanych postanowień. Jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres spoczywania aktu normatywnego

powinien być dostatecznie długi przede wszystkim w wypadku regulowania nowych materii prawnych (vide - wyroki z: 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209, cz. III, pkt 4; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, cz. III, pkt 4; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181, cz. IV, pkt 9.2; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87, cz. III, pkt 5.2).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyznaczanie przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* służyć ma budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Z tego względu podstawowym celem ustanowienia tego okresu jest umożliwienie adresatowi norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów. Dzieje się tak wówczas, kiedy nie są oni w stanie decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości

przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. m.in. wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 5.1; 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1).

Ocena, czy prawodawca posłużył się odpowiednim okresem spoczynku ustawy, dokonywana jest zawsze w odniesieniu do całokształtu okoliczności wyznaczających sytuację normatywną adresatów prawa. W szczególności dotyczy przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach oraz tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych. Ocena długości spoczynku ustawy dokonywana jest *ad casum*.

W danym przypadku zasadnicza zmiana regulacji prawnej, dotyczącej miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, polega na tym, że ustawodawca precyzyjnie (w sposób „sztywny”) określił wysokość kwot pieniężnych stanowiących dofinansowanie dla poszczególnych kategorii osób niepełnosprawnych. Tym samym, ustawodawca odstąpił od mechanizmu polegającego na obliczaniu wysokości miesięcznego dofinansowania w oparciu o procentowy mnożnik najniższego wynagrodzenia. Druga zmiana polega na tym, że zrównane zostały warunki dofinansowania dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej z innymi pracodawcami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne.

Zmiany te są - w istocie - niekorzystne dla osób prowadzących zakłady pracy chronionej, gdyż oznaczają kwotowo mniejsze dofinansowanie niż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zrezygnował z instytucji miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Zmienił tylko jego warunki, które są obecnie zbliżone do warunków innych pracodawców z otwartego rynku pracy, zatrudniających osoby niepełnosprawne. Niezmienione zostały natomiast inne regulacje prawne, przynoszące korzyści wynikające z prowadzenia zakładu

pracy chronionej. Oprócz dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, osoba prowadząca zakład pracy chronionej może w dalszym ciągu otrzymać zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poniesionych w związku przystosowaniem tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla tych osób, stosownie do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji). Może również liczyć na zwrot kosztów adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy, a także zwrot kosztów zakupu i autoryzacji oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych oraz urządzeń technologii wspomagających lub przystosowanych do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności (art. 26 ust. 1 pkt 1b i pkt 1c ustawy o rehabilitacji).

Pracodawca może ponadto otrzymać zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy oraz zwrot kosztów szkolenia tych pracowników (art. 26d ustawy o rehabilitacji). Zgodnie z art. 26e ustawy o rehabilitacji, pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy, niepozostającą w zatrudnieniu, może otrzymać, na wniosek, zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.

Ustawodawca przewidział również możliwość zrefundowania kosztów szkolenia (do wysokości 70%) przeprowadzonego przez pracodawcę dla zatrudnionych osób niepełnosprawnych (art. 41 ust. 2 ustawy o rehabilitacji).

Z przedstawionych powyżej regulacji wynika, że choć obowiązujący stan prawny uszczupla wysokość miesięcznego dofinansowania wynagrodzenia zatrudnionego pracownika niepełnosprawnego, to pracodawcy nie są narażeni na straty finansowe, a przewidziany trzymiesięczny okres spoczywania ustawy

jest okresem wystarczającym na dostosowanie się do nowych rozwiązań prawnych i podjęcie określonych decyzji. Warto również zauważyć, że zmiana regulacji prawnej nie wymusza na pracodawcach podjęcia jakichkolwiek działań, których niewykonanie w okresie spoczywania ustawy rodziłoby negatywne dla nich konsekwencje prawne. Osoby prowadzące zakłady pracy chronionej mogą w każdym czasie zmienić ich status i przejść na zasady dotyczące pracodawców z otwartego rynku pracy.

Z danych udostępnionych przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (www.niepelnosprawni.gov.pl) wynika, że na koniec 2014 roku zarejestrowanych było 1278 zakładów pracy chronionej (o 138 zakładów mniej niż na koniec 2013 roku). Odnotowano też - w tym samym okresie - spadek liczby zatrudnionych niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej - ze 177 080 na koniec 2013 roku do 157 573 na koniec 2014 roku. Choć są to spadki wyraźne, to z przedstawionych danych wynika, że zdecydowana większość pracodawców nie zdecydowała się na likwidację prowadzonego zakładu pracy chronionej. Warto też zauważyć, że z większym spadkiem liczby zakładów pracy chronionej mieliśmy do czynienia na koniec 2012 roku, kiedy zarejestrowane były 1454 takie zakłady (o 343 zakłady mniej niż na koniec 2011 roku).

Nie bez znaczenia dla oceny zaskarżonej regulacji prawnej jest też fakt, że kwestionowany termin wejścia jej w życie już minął (w dniu 1 kwietnia 2014 roku). Mamy bowiem do czynienia z kontrolą regulacji prawnej, która wywołała już skutki prawne. Jakakolwiek zmiana terminu wejścia w życie zakwestionowanej normy (która już obowiązuje) spowodowałaby sytuację niekorzystną dla tych osób prowadzących zakłady pracy chronionej, które, mając zaufanie do treści stanowionego prawa, podjęły już określone decyzje, mając na uwadze ustalony w ustawie termin początku jej obowiązywania.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a

więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą” (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W wyroku z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na problem *vacatio legis*, gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął. Zdaniem Trybunału, „(...) w praktyce oznacza to, że wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich czasem kosztem wzmożonego wysiłku, nakładu środków finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja, przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowywaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się ci adresaci normy, którzy ją zlekceważyli.” Trybunał podkreśla dalej w tym samym wyroku, że „świadomość wskazanych następstw ewentualnego uznania, już po wejściu w życie ustawy, iż przewidziany przez nią okres *vacatio legis* był zbyt krótki, nakazuje zachowanie szczególnej ostrożności przy dokonywaniu oceny konstytucyjności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Jeśli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać, a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w sprawie *vacatio legis*” (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

Nie ulega wątpliwości, że oczekiwana przez Wnioskodawców ewentualna zmiana *vacatio legis* w warunkach, kiedy zakwestionowana regulacja obowiązuje już od dnia 1 kwietnia 2014 roku (i wywołała określone skutki prawne), byłaby naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko, jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Szlachetka
Zastępca Prokuratora Generalnego