

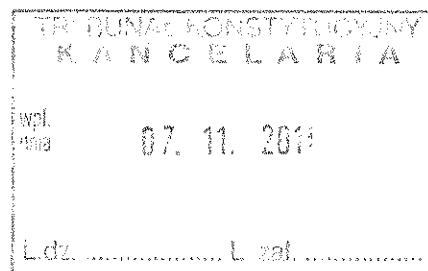


SEJMN  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 listopada 2011 r.

Sygn. akt K 17/11

BAS-WPTK-1573/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z 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 Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z 25 stycznia 2011 r. (sygn. akt K 17/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475), **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 69 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

1. Wnioskiem z 25 stycznia 2011 r. (dalej: wniosek) Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związek Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawca albo NSZZ) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475, dalej: u.n. albo ustawa nowelizująca), który brzmi:

„W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [...] wprowadza się następujące zmiany [...] 4) w art. 15:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

«2. Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.»,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

«2a. Normy czasu pracy, o których mowa w ust. 2, stosuje się od dnia przedstawienia pracodawcy zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.»,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

«4. Koszty badań, o których mowa w ust. 2, ponosi pracodawca.»”.

Ustawa nowelizująca weszła w życie 1 stycznia 2011 r. (art. 14 *in principio* u.n.), jednakże zakwestionowany przepis zacznie obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2012 r. (art. 14 pkt 3 u.n.).

2. Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych, Sejm zauważa, że z uwagi na *vacatio legis* ustawy nowelizującej to właśnie jej przepisy podlegają

kontroli (tak jak to wskazał wnioskodawca). Niemniej wejście w życie ww. ustawy spowoduje, że przedmiotem kontroli stanie się ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm., dalej: u.r.z. albo ustawa o rehabilitacji). Nie będzie to miało wszakże wpływu na argumentację przedstawioną w stanowisku Sejmu, gdyż zagadnienie prawne poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulegnie zmianie.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Zdaniem NSZZ, ustawa nowelizująca narusza szereg zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, oraz normę określoną w art. 69 Konstytucji. Analiza poszczególnych zarzutów wnioskodawcy pozwala stwierdzić, że sprzeczność z zasadami: pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej NSZZ upatruje głównie w tym, iż nowy system rozkładu czasu pracy osób niepełnosprawnych będzie dla zainteresowanych mniej korzystny niż obecnie obowiązujący. Jakkolwiek wnioskodawca zastrzega, że: „Zasad tych nie można rozumieć, jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma miejsce w polskiej gospodarce” (wniosek, s. 2), to jednak w dalszych wywodach już konsekwentnie twierdzi, iż: „Żadne przekonywujące argumenty nie uzasadniają rezygnacji ze sprawdzonego modelu, bez zaproponowania w jego miejsce innych rozwiązań, które spełniałyby analogiczną rolę. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa [...]” (wniosek, s. 3). W podobnym duchu wnioskodawca wywodzi następnie, że: „[W]prowadzona zmiana w postaci znacznego pogorszenia sytuacji prawnej tej grupy zawodowej, prowadząca do

częściowego demontażu systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia, co uzasadnia zarzut naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa” (wniosek, s. 4).

Wydaje się zatem, że immanentnym założeniem tej części wniosku, w której postawiono zarzut naruszenia ww. zasad konstytucyjnych, jest teza, iż ze względu na treść art. 69 Konstytucji swoboda ustawodawcy w zakresie zmiany regulacji, odnoszących się do reguł ustalania czasu pracy osób niepełnosprawnych, jest mocno ograniczona.

Równocześnie NSZZ wskazuje, że: „Złamaniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest utworzenie mechanizmu, który [...] umożliwi [...] przerzucenie na osobą pozostającą pod ochroną art. 69 Konstytucji ryzyka nieprawidłowego działania lekarza lub pracodawcy” (wniosek, s. 4), oraz: „W ten sposób ustawodawca zmniejszając zaangażowanie środków publicznych na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych przekazywane pracodawcom, złagodził obciążenia pracodawców osób niepełnosprawnych przerzucając na osoby niepełnosprawne ciężar tych zmian. W opinii wnioskodawców takie działanie ustawodawcy narusza zasadę sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 5). Pomijając merytoryczną zasadność argumentacji wnioskodawcy (można bowiem mieć wątpliwości, czy złagodzenie obciążeń pracodawców powoduje zwiększenie kosztów ponoszonych przez pracowników niepełnosprawnych), z przytoczonych fragmentów wynika, że uznaje on – konkludentnie – iż osoby niepełnosprawne nie mogą ponosić kosztów reform, podejmowanych przez ustawodawcę.

2. Jeżeli chodzi o naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, wnioskodawca wiąże je z brakiem adekwatności środków przyjętych w ustawie do jej deklarowanych celów. Jak wskazuje NSZZ: „Wniesienie poselskiego projektu (druk sejmowy 3292), zgodnie z informacjami podanymi w uzasadnieniu projektu, spowodowane było koniecznością podjęcia natychmiastowych działań, które zapobiegą utracie płynności finansowej od 2011 roku Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych [...]. Trudno jednak wykazać, w jaki sposób wydłużenie normy czasu pracy osób niepełnosprawnych miałyby przyczynić się do zwiększenia przychodów PFRON czy też do zapewnienia środków publicznych na realizację zadań przewidzianych w ustawie o rehabilitacji [...]. Nieadekwatność rozwiązań

normatywnych w stosunku do zakładanych celów potwierdza zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji" (wniosek, s. 5);

3. Z kolei naruszenie art. 69 Konstytucji NSZZ łączy ze stwierdzeniem, że: „Skutkiem wprowadzonych zmian będzie pogorszenie od 1 stycznia 2012 roku sytuacji materialno-prawnej osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności [...]. Działania, których skutkiem jest pogorszenie sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych, prowadzącej do pogorszenia sytuacji materialnej, niezajdujące obiektywnego usprawiedliwienia, są niezgodne z wyrażoną w art. 69 Konstytucji zasadą pomocy osobom niepełnosprawnym” (wniosek, s. 6-7).

### **III. Analiza formalnoprawna**

Obowiązujące ustawy są objęte domniemaniem zgodności z Konstytucją, co w praktyce oznacza, że wnioskodawca kwestionujący zgodność z ustawą zasadniczą jakiegoś przepisu jest zobowiązany do przytoczenia argumentacji wykazującej tę niezgodność (zob. np. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00; 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02; 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02; 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03; 5 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04; 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05; postanowienie TK z 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01).

Z założeniem domniemania konstytucyjności ustaw koresponduje art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej u.TK), zgodnie z którymi wniosek powinien zawierać – poza określeniem kwestionowanego aktu normatywnego (art. 32 ust. 1 pkt 2 u.TK) i wskazaniem naruszonych wolności i praw konstytucyjnych oraz sprecyzowaniem sposobu ich naruszenia przez zakwestionowane we wniosku przepisy – sformułowanie zarzutu i uzasadnienie.

W doktrynie i orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, że: „[S]formułowanie zarzutu» w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu (ma charakter hierarchicznej niezgodności). Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy poddanym kontroli (zakwestionowanym) aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli – wzorcem wskazanym przez skarżącego. Owa indywidualizacja, u której podstaw – w myśl reguły *clara non sunt interpretanda* – leży subiektywna wątpliwość konstytucyjna, polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem” (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz ...*, s. 113-114; por. także np. postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00). Brak sformułowania zarzutu powoduje, że badanie zgodności określonego przepisu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym nie może być przedmiotem rozpoznania w danej sprawie (por. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03).

Z kolei uzasadnienie polega na przytoczeniu argumentacji popierającej postawiony zarzut niezgodności z Konstytucją i podważającej domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego (zob. np. postanowienia TK z: 13 czerwca 2000 r., sygn. akt SK 21/98; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Brak uzasadnienia uniemożliwia rozpoznanie pisma procesowego, czyniąc go oczywiście bezzasadnym (zob. postanowienia TK z: 6 października 1998 r., sygn. akt Ts 43/98; 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 126/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; por. także postanowienia TK z: 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00 oraz 14 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 38/07, a także wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00), i obliguje Trybunał – na etapie merytorycznego rozpoznania – do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK (por. np. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt U 5/08; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że NSZZ wniósł „o zbadanie zgodności art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475)”. Jak już wskazywano, art. 1 pkt 4 u.n.

zawiera trzy litery (a-c), które wprowadzają zmiany w art. 15 ust. 2 oraz art. 15 ust. 4, a także dodają do art. 15 ustęp 2a. Tymczasem z wniosku, uzupełnionego w dniu 21 lutego 2011 r., wynika, że sformułowanie zarzutu oraz wszystkie argumenty świadczące o niezgodności z Konstytucją odniesiono wyłącznie do art. 1 pkt 4 lit. a u.n., który wprowadza zmiany w art. 15 ust. 2 u.r.z. Powyższe wnioski potwierdza także fakt, że treść art. 1 pkt 4 lit. b i c u.n. nie jest w ogóle przytoczona ani opisana we wniosku. Należy zatem stwierdzić, że wnioskodawca nie tylko nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 1 pkt 4 lit. b-c u.n. ze wskazanymi przez siebie wzorcami kontroli, lecz nawet nie podjął nawet próby jego sformułowania.

Wobec powyższego postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła państwa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści omawianego artykułu komponentów (*scil.* państwa: demokratycznego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s.9 i n.).

Podstawowymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, są niewątpliwie przywołane przez wnioskodawcę zasady: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji oraz sprawiedliwości społecznej.

2. Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest ściśle związana z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną także zasadą lojalności) (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 18-19). W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[Z]asada

zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”. Pogląd o przenikaniu się obu wspomnianych zasad znalazł potwierdzenie także w wielu późniejszych orzeczeniach (zob. np. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03; 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06; 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt P 44/07; 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 66/07 oraz wyrok pełnego składu TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozwijano rozumienie powyższych zasad, wyprowadzając z nich szereg szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy. I tak Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stwierdzał, że:

— zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02), zwłaszcza wtedy, gdy powoduje ona rozbieżność rozumienia norm prawnych i konieczność wchodzenia w spór prawny z organami państwa, (por. wyrok TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06);

— zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00);

— niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które „dały się na to nabrać”, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (wyrok TK z 29 maja 2007 r., sygn. akt P 8/06);

— jeśli zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne



działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97);

— prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach” (cytowany już wyrok w sprawie o sygn. akt P 3/00);

— „prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien [...] preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji” (wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02);

— zasadą jest, że wszelką zmianę prawa powinno poprzedzać zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02);

— prawodawca musi respektować nakaz ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98);

— istnieje zakaz stanowienia przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji (wyrok pełnego składu TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01);

— obowiązkiem ustawodawcy jest umożliwienia jednostce układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jej działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06);

— „przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do

zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00);

Powyższe ustalenia zostały podsumowane i zaaprobowane w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt Kp 2/08), w którym stwierdzono, że: „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (por. także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34).

Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę, że zasada pewności prawa podlega ograniczeniu, w szczególności gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. „Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo [...] nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99).

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że zasady prawidłowej legislacji „obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy

sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok pełnego składu TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08; por. także wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), lecz nie jest z nim tożsame (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47), które nie mogą stanowić jednak podstawy kontroli konstytucyjności prawa (tak: T. Załasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 206). Dopiero „uchybiecie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu” (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47-48). Z tego względu zasady techniki prawodawczej należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Zasady przyzwoitej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Z tego względu ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (por. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze, każdy przepis przyznający prawa

lub nakładający obowiązki powinien być sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Po wtóre, powinien być na tyle precyzyjny, by możliwe były jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (zob. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04 oraz 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06).

Należy jednak zauważyć, że zasady prawidłowej legislacji, co incydentalnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, wymagają także adekwatności środków przyjętych w ustawie do jej deklarowanych celów. W orzecznictwie zauważono bowiem, że zasady prawidłowej legislacji: „[O]bejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; pogląd ten powtarzano także w późniejszych orzeczeniach TK, zob. np. wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt P 44/07 oraz wyrok pełnego składu TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08). W tym świetle Trybunał badał na przykład adekwatność kryteriów dostępności do zawodu diagnosty laboratoryjnego w stosunku do celu stworzenia tego zawodu przez ustawodawcę (wyrok TK z 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04), czy adekwatność obowiązku wezwania wierzyciela do wpłacenia określonej części opłaty stosunkowej w stosunku do celów nowelizacji ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

4. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. Do wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną Trybunał Konstytucyjny zaliczał m.in.: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; wyroki

TK z: 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08).

Zdaniem W. Sokolewicza: „[S]prawiedliwość społeczna wyraża «...dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (W. Sokolewicz [w:] *op. cit.*, s. 61).

5. Artykuł 69 Konstytucji brzmi: „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Przepis ten jest jedną z kilku norm programowych zawartych w Konstytucji, która formułuje zasadę polityki państwa względem osób niepełnosprawnych (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 165). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, omawiany przepis „zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania” (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

Zadaniem władz publicznych – na tle art. 69 ustawy zasadniczej – jest udzielanie pomocy szeroko rozumianym „osobom niepełnosprawnym” w zakresie: zabezpieczenia egzystencji (a więc pewnej pomocy materialnej lub rzeczowej), przysposobienia do pracy (tj. tworzenie szczególnych programów szkoleniowych i przystosowawczych, a także wprowadzenie systemu zachęt i ułatwień dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych) oraz komunikacji społecznej (co nakazuje m.in. tworzenie odpowiedniej infrastruktury) (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, komentarz do art. 69, s. 2).

Artykuł 69 Konstytucji odsyła do ustawy zarówno jeżeli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji. Tak więc nie można na podstawie tego właśnie przepisu domagać się: określonego poziomu świadczeń, ich konkretnej postaci, danego zakresu czy trybu uzyskiwania (zob. wyrok NSA z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1108/10; por. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 354). Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych.

Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę wyboru metod realizacji tego zadania (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Należy także mieć na uwadze, że praw określonych w art. 69 Konstytucji można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji). Oznacza to, że treść konstytucyjnego prawa wyznaczy ustawa, formułując czego obywatel może skutecznie się domagać, realizując swoje konstytucyjne uprawnienia (zob. J. Trzcíński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 81, s. 1).

## V. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być krótka charakterystyka obecnego stanu prawnego i odniesienie go do przepisów, wchodzących w życie 1 stycznia 2012 r.

Czas pracy pracownika jest zasadniczo normowany w art. 128-131 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm., dalej: Kodeks pracy albo k.p.). Regulacje Kodeksu pracy przewidują, że czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy (art. 129 § 1 k.p.), z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 129 § 2 oraz art. 135-138, 143 i 144 k.p. W ustawie o rehabilitacji ustawodawca zdecydował się jednak na osobne uregulowanie czasu pracy osób niepełnosprawnych oraz osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.r.z. „Czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo”. Przepis ten statuuje tzw. wymiar ogólny czasu pracy osób niepełnosprawnych. Z kolei art. 15 ust. 2 u.r.z. brzmi: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo”. Przepis ten wprowadza tzw. skrócony wymiar czasu pracy określonej kategorii osób niepełnosprawnych.

Jak wynika z powyższego, artykuł 15 u.r.z. stanowi *lex specialis* względem przepisów innych ustaw normujących czas pracy, w szczególności Kodeksu pracy, gdyż określa on czas pracy pracowników legitymujących się jednym z orzeczeń

o niepełnosprawności. Oznacza to, że przepisy innych ustaw do czasu pracy osób niepełnosprawnych można stosować tylko wtedy, gdy są one dla nich korzystniejsze (zob. W. Gonet, *Wymiar czasu pracy i urlopy osób niepełnosprawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 10; L. Klimkiewicz, *Czas pracy osób niepełnosprawnych*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 12, s. 30). Należy także zaznaczyć, że w odróżnieniu od przepisów Kodeksu pracy art. 15 u.r.z. nie ustala przeciętnych norm czasu pracy, lecz maksymalne (co wynika z posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „nie może przekraczać”, por. L. Klimkiewicz, *Czas...*, s. 30).

Wobec powyższego, w aktualnym stanie prawnym wyłączną przesłanką decydującą o zastosowaniu jednego z reżimów czasu pracy jest stopień niepełnosprawności określony w orzeczeniu o niepełnosprawności (*ibidem*, s. 29). W przypadku osób z orzeczoną umiarkowaną lub znaczną stopniem niepełnosprawności, ich zatrudnienie w skróconym wymiarze czasu pracy następuje *ex lege*. Niemniej należy także zwrócić uwagę na treść art. 16 ust. 1 u.r.z., zgodnie z którym: „Przepisów art. 15 nie stosuje się: 1) do osób zatrudnionych przy pilnowaniu oraz 2) gdy, na wniosek osoby zatrudnionej, lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą wyrazi na to zgodę”. W przywołanym przepisie sam ustawodawca czyni wyłom w zasadzie określonej w art. 15 u.r.z. ze względu na specyficzny charakter pracy związanej z pilnowaniem oraz dobro osoby niepełnosprawnej, która może być zainteresowana zwiększeniem swojego wymiaru pracy. Powyższe pozwala stwierdzić, że normy czasu pracy osób niepełnosprawnych określone w ustawie o rehabilitacji – podobnie jak analogiczne przepisy Kodeksu pracy – mają charakter regulacji semidystrykcyjnych, gdyż osoba niepełnosprawna może, o ile lekarz nie stwierdzi przeciwwskazań, wyrazić wolę rozliczania czasu pracy na zasadach ogólnych (określonych w art. 129 i n. k.p.).

Wprowadzona w art. 1 pkt 4 lit. a u.n. zmiana treści art. 15 ust. 2 u.r.z. modyfikuje dotychczasowe zasady ustalania wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczoną umiarkowaną lub znaczną stopniem niepełnosprawności (regulacje kształtujące reżim czasu pracy osób z orzeczoną lekkim stopniem niepełnosprawności pozostały bez zmian) w ten sposób, że od 1 stycznia 2012 r. osoba legitymująca się jednym z ww. orzeczeń nie będzie automatycznie podlegała skróconemu wymiarowi czasu pracy, lecz dopiero wtedy, gdy przedstawi pracodawcy zaświadczenie lekarskie o celowości stosowania do niej

skróconej normy czasu pracy. Co do zasady zatem, osoby niepełnosprawne z orzeczonym lekkim, umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności, od 1 stycznia 2012 r. będzie obowiązywał jednolity, określony w art. 15 ust. 1 u.r.z., dobowy i tygodniowy wymiar czasu pracy (8 godzin na dobę i 40 godzin w tygodniu).

W związku z powyższym pracownik niepełnosprawny, chcący ubiegać się o skrócony wymiar czasu pracy, będzie musiał przedstawić pracodawcy dwa dokumenty: o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności oraz zaświadczenie lekarskie (od lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników lub od lekarza sprawującego opiekę nad osobą niepełnosprawną), stwierdzające celowość zastosowania do niego skróconego wymiaru czasu pracy.

2. Pewne wątpliwości pojawiają się na tle braku regulacji intertemporalnej, dotyczącej osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności zatrudnionych w skróconym wymiarze czasu pracy. Ustawa nowelizująca określa wyłącznie moment wejścia w życie przepisu zmieniającego zasady określania wymiaru czasu pracy tych osób (art. 14 pkt 3 u.n.), nie zawiera zaś regulacji, która ustalałaby sytuację prawną ww. osób, zatrudnionych na dotychczasowych zasadach. Należy jednak zaznaczyć, że nie chodzi tu o postępowania w toku (bo takich nie będzie ze względu na to, że skrócony wymiar czasu pracy osoby z orzeczonym umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności obowiązuje od dnia następnego po przedstawieniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności – art. 15 ust. 4 u.r.z.), lecz o to, czy osoby aktualnie pracujące w skróconym wymiarze czasu pracy muszą przedstawić zaświadczenie od lekarza o celowości zatrudnienia w skróconym wymiarze czasu pracy, czy zachowują uprawnienia do skróconego wymiaru czasu pracy, o ile pracodawca nie zażąda od nich ww. zaświadczeń.

Jakkolwiek problematyka intertemporalna ma swoją specyfikę na gruncie poszczególnych gałęzi prawa (zob. np. K. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 4 i n.; W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, Lex 2011), to w piśmiennictwie i orzecznictwie w odniesieniu do takich sytuacji jak w niniejszej sprawie (w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej), przyjmuje się z reguły zasadę bezpośredniego działania nowego prawa (zob. np. uchwała pełnego składu Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 27 maja 1993 r., sygn. akt



III AZP 36/92; postanowienia 3 sędziów SN z: 15 czerwca 2007 r., sygn. akt II CZ 40/07; 6 listopada 2009 r., sygn. akt I CZ 61/09). W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2001 r. (sygn. akt III CZP 49/00, zasada prawna) podkreślono, że „odstępstwo [...] od zasady bezpośredniego działania nowego prawa może mieć miejsce tylko wówczas, gdy tak postanowi ustawodawca”. Pogląd ten został przyjęty także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uzasadnił go w następujący sposób: „[B]rak przepisów przejściowych nie przesądza sam przez się o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W polskiej kulturze prawnej zostały wykształcone reguły międzyczasowe, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Jeżeli brak wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne” (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06; por. także wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08). Jakkolwiek stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało przedstawione *explicite* w związku z konkretnym problemem prawnym, ze względu na sformułowaną argumentację i autorytet sądu konstytucyjnego ma ono wymiar uniwersalny.

Trzeba także mieć na uwadze, że zgodnie z art. 29 § 1 pkt 4 k.p. umowa o pracę określa „wymiar czasu pracy”, przez który w przypadku osób niepełnosprawnych należy rozumieć wskazanie zatrudnienia w ogólnym lub skróconym wymiarze czasu pracy. Wskazanie wymiaru czasu pracy jest bowiem elementem istotnym umowy o pracę osoby niepełnosprawnej. Tym samym obowiązująca *pro futuro* regulacja ustawy nowelizującej nie zmienia trwających stosunków pracy, lecz ma zastosowanie do stosunków pracy zawieranych od 1 stycznia 2012 r. Oznacza to, że nowe zasady określania skróconego wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczoną umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności nie powodują, iż osoby te automatycznie tracą swoje dotychczasowe uprawnienia związane z czasem pracy. Niemniej pracodawca będzie mógł zmienić warunki pracy osób niepełnosprawnych w drodze wypowiedzenia zmieniającego (zob. art. 29 § 4 oraz art. 42 § 2 k.p.), gdyż zmianę przepisów

określających podstawowy wymiar czasu pracy należy traktować jako przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie warunków pracy.

Konkludując, od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej pracodawca będzie mógł zobowiązać osoby korzystające obecnie ze skróconego wymiaru czasu pracy do dostarczenia zaświadczenia lekarskiego o celowości dalszego stosowania wobec nich takiego wymiaru czasu pracy, w przeciwnym wypadku ma możliwość dokonania wypowiedzenia zmieniającego.

3. Ustawa nowelizująca została zainicjowana poselskim projektem ustawy z 23 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3292/VI kadencja). W zamierzeniu projektodawców omawiany projekt ustawy miał służyć zapobieżeniu utracie płynności finansowej od 2011 r. przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON, druk sejmowy nr 3292/VI kadencja, uzasadnienie, s. 1). Z tego względu w projekcie ustawy zaproponowano kilka mechanizmów m.in.: zmianę definicji minimalnego wynagrodzenia, zdefiniowanie pojęcia „pracownik” na potrzeby ustalania wskaźnika zatrudnienia; określenie daty, od której należy zaliczać pracownika do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych; uregulowanie terminu, od którego osoby niepełnosprawne będą mogły korzystać z uprawnień pracowniczych; zróżnicowanie kwoty refundacji dla osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą; zmiany zasad dofinansowań do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych; zmiany w zakresie funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej; zmiany w zakresie zwolnień podatkowych dla zakładów pracy chronionej; zmianę zasad określania wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych.

W projekcie planowano znowelizować art. 15 ust. 2 u.r.z. w następujący sposób: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo” (art. 1 pkt 5 lit. a projektu). Pierwotnie zatem projektodawcy mieli zamiar jedynie usunąć z jego hipotezy osoby niepełnosprawne z orzecznym umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, którym jednak pozostawiano możliwość zwrócenia się do lekarza o zaświadczenie o celowości zastosowania wobec nich skróconego wymiaru czasu pracy (art. 1 pkt 5 lit b projektu). Zmiana ta, jak wskazywano w uzasadnieniu, chroniła osoby niepełnosprawne z orzecznym znacznym stopniem

niepełnosprawności oraz miała umożliwić lekarzowi w przypadku niższego stopnia niepełnosprawności pracownika opiniowanie zasadności ustalenia zmniejszonego wymiaru czasu pracy (druk sejmowy nr 3292/VI kadencja, uzasadnienie, s. 4).

W toku konsultacji społecznych Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” zgłosiła następującą uwagę: „Konieczne jest zatem zlikwidowanie obowiązkowego 7-godzinnego dnia pracy dla osób z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności (art. 15 obecnej ustawy). Taki przepis uniemożliwia wręcz fizycznie zatrudnienie osoby niepełnosprawnej np. w fabryce w ruchu ciągłym. Zaproponowany w projekcie zapis umożliwia takie zatrudnienie tylko dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Uważamy, że to jednak tylko połowiczne rozwiązanie problemu, które nadal osobom ze znacznym stopniem [niepełnosprawności – uwaga własna] uniemożliwia funkcjonowanie na rynku pracy. Proponujemy zatem, aby co do zasady obowiązywał 8-godzinny dzień pracy. Czas ten mógłby być skrócony dla umiarkowanego i znacznego stopnia niepełnosprawności przez lekarza [...]. Taki zapis spowodowałby, że możliwość zatrudnienia osoby niepełnosprawnej znacząco wzrosłaby” (*Opinia do druku nr 3292 z dnia 3 sierpnia 2010 r. PKPP Lewiatan ws. propozycji nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, s. 2-3 – opinie do druku sejmowego nr 3292/VI kadencja, [www.sejm.pl](http://www.sejm.pl)).

Podczas prac legislacyjnych w podkomisji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zmieniono treść projektowanego przepisu, w kierunku zasugerowanym przez PKPP „Lewiatan”, nadając mu obecne brzmienie: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy” (zob. sprawozdanie podkomisji z dnia 5 października 2010 r., s. 3). Zmiana ta z jednej strony umożliwia szersze zatrudnianie osób niepełnosprawnych z orzeczoną umiarkowaną bądź znaczną niepełnosprawnością, z drugiej zaś prowadzi do adekwatniejszego, bo pozbawionego automatyzmu, określenia możliwości danej osoby wykonywania konkretnej pracy.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że celem zmiany dokonanej art. 1 pkt 4 lit. a u.n. w art. 15 ust. 2 u.r.z., oprócz zagwarantowania płynności finansowej

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jest także zwiększenie możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych z orzeczoną umiarkowaną lub znaczną stopniem niepełnosprawności oraz uwzględnienie ich osobistych predyspozycji do wykonywania danej pracy. Rozpatrując te ustalenia w szerszym kontekście, trzeba zauważyć, że omawiana zmiana służy więc realizacji głównych celów stawianych ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – tj. aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej.

4. Istotny wpływ na ocenę konstytucyjności art. 1 pkt 4 lit. a u.n. ma ustalenie zakresu swobody legislacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do kształtowania czasu pracy osób niepełnosprawnych.

Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że od początku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że: „Ustawodawca [...] jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym” (wyrok TK z 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93; por. także wyroki TK z: 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98; 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 8 lipca 2008 r., sygn. akt P 36/07; 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08), a „[o]bowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych” (orzeczenie z TK 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95; zob. także wyroki TK z: 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05 oraz wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

W zakresie tej ogólnej kompetencji ustawodawcy mieści się również stanowienie prawa związanego z szeroko pojętą tematyką pracy. Należy bowiem podkreślić, że praca i jej poszczególne elementy stanowią przedmiot regulacji kilku przepisów konstytucyjnych (art. 24, art. 59, art. 65, art. 66), które jednak z reguły odsyłają do ustawy (art. 59 ust. 2-4; art. 65 ust. 1-4 oraz art. 66 Konstytucji). Podstawowe znaczenie w rozpatrywanym kontekście ma art. 66 ust. 2 zdanie 2 ustawy zasadniczej, stanowiący że „maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”. Przepis ten jednoznacznie precyzuje, że ustalanie czasu pracy – w tym również w odniesieniu do osób niepełnosprawnych (*lege non distinguente*) – jest materia, która powinna być uregulowana na poziomie ustawowym. Jak wskazuje

L. Garlicki: „Konkretyzacja wszystkich wskazanych wyżej instytucji należy do ustawodawcy zwykłego i – pod warunkiem nieprzekreślenia «istoty» praw gwarantowanych w art. 66 ust. 2 – przysługuje mu daleko posunięta swoboda regulacyjna” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 66, s. 4). Interpretując art. 66 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji, nie można abstrahować także od treści art. 81 Konstytucji, z którego wynika, że: „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie”. Oznacza to, że art. 66 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00 oraz 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Z powyższego wynika, że art. 66 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji nie może być odczytywany jako konstytucjonalizacja określonego trybu ustalania czy wymiaru czasu pracy jakiejkolwiek grupy pracowniczej. Innymi słowy, ustawa zasadnicza nie odpowiada wprost na pytanie o: maksymalny wymiar czasu pracy, zasady określania czynności wliczanych do czasu pracy czy tryb uzyskiwania uprawnień do zmniejszonego wymiaru pracy w przypadku niektórych kategorii pracowników (por. wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00, w którym rozważano zagadnienia czasu pracy lekarzy).

Przedstawione wnioski dotyczą czasu pracy wszystkich pracowników, gdyż przepisy Konstytucji nie dają podstaw do szczególnego traktowania problematyki czasu pracy osób niepełnosprawnych. Także treść art. 69 Konstytucji nie wpływa na modyfikację powyższych ustaleń, gdyż – jak wskazano w punkcie IV.5 stanowiska – omawiany przepis obliuguje ustawodawcę do udzielania pomocy w przysposabianiu do pracy, co ma polegać na tworzeniu szczególnych programów szkoleniowych i przystosowawczych, a także wprowadzenie systemu zachęt i ułatwień dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Nawet jeżeli uzna się, że ustalenie trybu określania uprawnień do skróconego wymiaru czasu pracy dla niektórych osób niepełnosprawnych mieści się w zakresie tego obowiązku, to i tak pozostawiono to regulacji ustawowej (*verba legis*: „władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą”). Powyższy wniosek potwierdza także treść przywoływanego już art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych m.in. w art. 66 oraz art. 69 Konstytucji „można dochodzić w granicach określonych w ustawie”.

Tym samym ustawodawca posiada znaczącą swobodę w określaniu wymiaru czasu pracy i zasad jego ustalania w odniesieniu do wszystkich pracowników, w tym również tych, którzy legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności. Prawodawca może także zmieniać prawo na niekorzyść adresatów dotychczasowych norm prawnych, o ile czyni to z poszanowaniem zasad wynikających z Konstytucji.

5. Przekonanie o znacznym zakresie swobody legislacyjnej ustawodawcy koresponduje z na trwałe wpisanym w orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego poglądem, iż: „[J]ednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają nawet dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe [...] W szczególności zaś ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok TK z 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05; zob. także wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 56/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03; 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 10 lipca 2008 r., sygn. akt K 33/06 oraz wyrok pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Na marginesie warto także dodać, że w niektórych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny uważa nawet za legitymowaną konstytucyjnie ingerencję ustawodawcy w treść ukształtowanych stosunków prawnych. W wyroku sądu konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 22/96) stwierdzono, że: „W szczególnych okolicznościach dopuszcza się, mimo wielu wątpliwości, że ustawodawca powodowany wyraźnym i przemożnym interesem społecznym (publicznym) usprawiedliwiającym jego ingerencje w treść ukształtowanych stosunków prawnych [...] może dokonać zmiany obowiązującego prawa także wtedy, gdy zmiany takie niosą ze sobą rozwiązania prawne niekorzystne dla potencjalnych adresatów tak ustanowionych norm prawnych. Ustawodawca jest bowiem odpowiedzialny m.in. za kształtowanie dochodów państwa” (por. wyrok pełnego składu TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

6. Przechodząc do dalszej oceny zarzutów wnioskodawcy, trzeba zauważyć, że istota zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa polega na tym, że adresaci obowiązków prawnych nie powinni być

zaskakiwani zmianami w obowiązującym stanie normatywnym. Adresaci obowiązków są zaś zaskakiwani wtedy, gdy zmiana danych przepisów została dokonana w sposób nagły i nie była poprzedzona okresem *vacatio legis*, którego długość będzie adekwatna do charakteru zmiany.

Okres *vacatio legis* w rozpatrywanym przypadku znacznie przekracza podstawowy czas wynoszący 14 dni – od momentu opublikowania w Dzienniku Urzędowym w dniu 30 listopada 2010 r. do wejścia w życie zakwestionowanego przepisu (1 stycznia 2012 r.) upłynie 396 dni (13 miesięcy). Wydaje się zatem, że okres spoczywania ustawy jest wystarczający w stosunku do charakteru zmian – niewątpliwie zapewnił on zainteresowanym możliwość dostosowania się do nowej sytuacji. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że ustawa nowelizująca nie wprowadziła obowiązku przedstawiania zaświadczeń na specjalnych drukach czy uzyskiwania ich w specjalnym trybie, lecz uprawniła do ich wystawiania lekarzy sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi. Nie można zatem twierdzić, że osoby niepełnosprawne nie miały wystarczająco dużo czasu, aby dostosować się do nowych przepisów. Trudno także mówić o zaskoczeniu adresatów wprowadzanymi zmianami: prace nad projektem tej ustawy trwały kilka miesięcy, zaś zainteresowani mieli świadomość podjęcia prac nad projektem ustawy nowelizującej. Należy bowiem zauważyć, że projekt ustawy nowelizującej został złożony do Marszałka Sejmu w dniu 23 lipca 2010 r., zaś ustawa została uchwalona dopiero w dniu 29 października 2010 r. W dniu 29 listopada 2011 r. Prezydent podpisał ustawę i skierował do publikacji w dzienniku urzędowym. Jak z tego wynika, pomiędzy wniesieniem projektu ustawy nowelizującej, a jej uchwaleniem upłynęło 98 dni, a pomiędzy przedłożeniem przez projektodawców a podpisaniem przez Prezydenta aż 128 dni. Jeżeli zaś chodzi o świadomość adresatów, to trzeba podkreślić, że podczas pracy w komisjach sejmowych nad omawianym projektem ustawy uczestniczyli liczni przedstawiciele środowisk zainteresowanych, a więc m.in. ze: Stowarzyszenia Organizatorów Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych; Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za Krokiem”; OPZZ Spółdzielni MUSI w Krakowie; Stałej Komisja Ekonomii Społecznej; Organizacji Pracodawców Zatrudniających Osoby Niepełnosprawne; Fundacji „Synapsis”, Ogólnopolskiej Bazy Pracodawców Osób Niepełnosprawnych; Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej; Krajowej Rady Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych; Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych (zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej*

*i Rodziny (nr 264)*, nr 4190/VI kadencja, s. 3). Warto także dodać, że ustawa ta była opiniowana m.in. przez: PKPP „Lewiatan”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (zob. opinie do druku sejmowego nr 3292/VI kadencja).

Już z powyższego wynika, że podmioty zainteresowane zmianami wprowadzonymi w ustawie nowelizującej nie powinny być nimi zaskoczone. W niniejszej sprawie należy także mieć na uwadze, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, żeby system prawa był tak skonstruowany, aby nie zawierał przepisów prawnych, które zastawiają na obywatela pułapki czy formułują obietnice bez pokrycia. Równocześnie omawiana zasada jest dyrektywą skierowaną do ustawodawcy, aby nie wycofywał się ze złożonych (legislacyjnie) obietnic lub ustalonych reguł postępowania (zob.: punkt IV.3 stanowiska).

Także w tym zakresie konstrukcja normatywna zmiany art. 15 u.r.z. – wprowadzonej art. 1 pkt 4 lit. a u.n. – nie wzbudza wątpliwości. Przepis ten jest klarowny, jednoznaczny i zawiera wszystkie elementy pozwalające na poprawną rekonstrukcję norm prawnych – nie sposób więc przekonująco utrzymywać, że zastawia on jakąkolwiek pułapkę na zainteresowanych. Nie można też na gruncie normatywnym uzasadnić, że formułuje on obietnicę bez pokrycia. Z omawianego przepisu wprost wynika, że po przedstawieniu zaświadczenia od lekarza osoba legitymująca się orzeczeniem o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności musi zostać zatrudniona w skróconym wymiarze czasu pracy (art. 1 pkt 4 lit. b u.n. dodający ust. 2a do art. 15 u.r.z., zgodnie z którym: „Normy czasu pracy, o których mowa w ust. 2, stosuje się od dnia przedstawienia pracodawcy zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy”). Dokonanej *in casu* zmiany trybu ustalania prawa do skróconego wymiaru czasu pracy nie można traktować jako niezgodnych z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wycofania się ze złożonych (legislacyjnie) obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Założenie, że ustawodawca nie może zmieniać raz ustalonego trybu określania prawa do skróconego wymiaru czasu, prowadziłoby bowiem do trudnej do zaakceptowania tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych (por. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06 oraz 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).



Wnioskodawca – nawet pisząc (np. na stronie 2 wniosku) o obowiązku ustawodawcy „poszanowania istniejących stosunków prawnych” – nie formułuje zarzutu naruszenia praw słusznie nabytych (ekspektatyw tych praw), co ewentualnie uzasadniałoby surowsze standardy oceny konstytucyjnej art. 1 pkt 4 lit. a u.n. W niniejszej sprawie zasadnie NSZZ nie stawia takiego zarzutu, gdyż nie można mówić o prawie podmiotowym do „określonego trybu uzyskiwania prawa do skróconego wymiaru czasu pracy osób z orzeczonym umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności”. Jak wskazywano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, poza zakresem ochrony pozostają zasadniczo natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). Tym niemniej, gdyby nawet dowodzić, że określenie trybu uzyskiwania prawa do skróconego wymiaru czasu pracy jest prawem podmiotowym, to i tak w orzecznictwie dominuje pogląd, że: „Nakaz ochrony praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie” (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05; por. także wyrok TK z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01).

Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że wprowadzone przez ustawodawcę zmiany nie ingerują w prawa słusznie nabyte oraz nie kolidują z zasadami bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym nowelizacja zasad trybu prowadzącego do ustalenia wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych mieści się w ogólnej kompetencji ustawodawczej prawodawcy, obejmującej stanowienie prawa odpowiadającego jego celom politycznym i społecznym.

7. Odnosząc się zaś bezpośrednio do zarzutów przenoszenia na osoby niepełnosprawne ryzyka nieprawidłowego działania lekarza lub pracodawcy oraz ciężarów dokonywanych zmian (zob. wniosek, s. 5), trzeba zauważyć, że nie znajdują one usprawiedliwionych podstaw.

Po pierwsze, można wskazać, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji), tym samym ciężar ponoszonych

reform muszą podejmować wszystkie grupy społeczne. Także osoby niepełnosprawne nie są z tego obowiązku zwolnione. W szczególności wydaje się to zasadne, jeżeli zmiany dotyczą instytucji, które działają na rzecz aktywizacji zawodowej oraz adaptacji społecznej osób niepełnosprawnych.

Po drugie, powierzenie lekarzom oceny celowości stosowania skróconego wymiaru czasu pracy jest nie tylko wyrazem systemowej konsekwencji ustawodawcy (zob. np. art. 5 i art. 16 u.r.z.), lecz także służy ochronie dobra osób niepełnosprawnych – z jednej strony zwiększa możliwość ich zatrudnienia, z drugiej pozwala na ustalenie wymiaru czasu pracy w odniesieniu do konkretnej osoby i pracy. Uprawnione jest zatem przyjęcie, że w stanie prawnym, którym ma obowiązywać od 1 stycznia 2012 r., będzie wzmocnione indywidualne podejście do każdego przypadku.

Po trzecie, stanowisko wnioskodawcy opiera się po części na nietrafnie ustalonym stanie prawnym. NSZZ twierdzi bowiem, że nie ma mechanizmów kontroli rozstrzygnięcia lekarza w sprawie zasadności stosowania skróconego wymiaru czasu pracy (wniosek, s. 4). Tymczasem, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm., dalej: u.p.p.), pacjent może wnieść sprzeciw do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta wobec opinii albo orzeczenia lekarza, „jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa”. Należy dodać, że pacjentem w rozumieniu ww. ustawy jest każda osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny (art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.p.). Bezspornie zatem podjęte przez lekarza rozstrzygnięcie może zostać poddane kontroli i zmienione (zob. art. 31 ust. 5 u.p.p.).

Nie można zatem przyjąć, jak chce wnioskodawca, że przepis ten narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Co więcej, wydaje się, że *ratio legis* art. 1 pkt 4 lit. a u.n. bardziej służy urzeczywistnieniu tych zasad niż dotychczasowe rozwiązania prawne.

8. Jak już wspomniano, analiza art. 1 pkt 4 lit. a u.n. wskazuje, że przepis ten jest: sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega; precyzyjny na tyle, że możliwe jest jego jednolita

wykładnia i stosowanie; nie budzi wątpliwości co do zakresu stosowania – obejmuje tylko te sytuacje, które działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał nim objąć. Tym samym zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji w jej podstawowym wymiarze nie jest zasadny (por. wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04; wyrok TK z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06).

Jednakże wnioskodawca wskazuje również na ten aspekt zasad prawidłowej legislacji, który łączy adekwatności środków przyjętych w ustawie do jej deklarowanych celów. Odnosząc się do tak zakreślonego zarzutu, można stwierdzić, że głównym celem ustawy nowelizującej było zapobieżenie utracie płynności finansowej od 2011 r. przez PFRON (druk sejmowy nr 3292/VI kadencja, uzasadnienie, s. 1). Konstatacja ta prowadzi wnioskodawcę do stwierdzenia nieadekwatności zmiany przyjętej w art. 1 pkt 4 lit. a u.n. do celów ustawy nowelizującej. Spostrzeżenie to nie może być jednak zaakceptowane, gdyż wskazuje tylko na jeden cel ustawy nowelizującej, abstrahując od innych. Szczegółowa analiza ustawy nowelizującej pozwala stwierdzić, że ma ona na celu zmianę ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz innych ustaw, żeby nie tylko zapobiec utracie płynności finansowej od 2011 r. przez PFRON i umożliwić wypełnianie przez PFRON jego zadań w kolejnych latach (*ibidem*, s. 1), ale także dlatego, aby zintensyfikować aktywizację osób niepełnosprawnych w realizowaniu przez nich funkcji społecznych, służyć zwiększaniu ich zatrudnienia oraz wesprzeć tę grupę osób (zob. art. 47 ust. 1 u.r.z.).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że twierdzenia wnioskodawcy o braku adekwatności środków przyjętych w ustawie do jej deklarowanych celów nie są zasadne.

9. Konkludując, art. 1 pkt 4 lit. a u.n. **jest zgodny** z zasadami sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

10. Nowa treść art. 15 u.r.z. spowoduje, według obliczeń NSZZ, obniżenie wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej, dotychczas zatrudnionej w systemie skróconego wymiaru czasu pracy, o 21,48%. Z tego względu regulacja ta jest sprzeczna, zdaniem wnioskodawcy, z art. 69 Konstytucji, gdyż wbrew dyrektywie

określonej w tym przepisie pogarsza sytuację prawną i materialną osób niepełnosprawnych (wniosek, s. 5-6).

Argumentacja świadcząca o niezgodności art. 1 pkt 4 lit. a u.n. z art. 69 Konstytucji nie może zostać uznana za przekonującą z trzech powodów.

Po pierwsze, jak już wskazywano, omawiana regulacja służy nie tylko zwiększeniu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, lecz także zindywidualizowaniu wymiaru czasu pracy każdej osoby z orzeczoną umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością. Brak prawidłowego odczytania celów ustawodawcy, implikujących treść zakwestionowanego przepisu, powoduje negatywną ocenę regulacji przez wnioskodawcę (co legło u podstaw całej argumentacji NSZZ dotyczącej zgodności z art. 69 Konstytucji).

Po drugie, istotą zarzutów, które mają w opinii wnioskodawcy uzasadniać niezgodność art. 1 pkt 4 lit. a u.n. z art. 69 Konstytucji, jest analiza skutków zakwestionowanego przepisu w sferze wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. NSZZ przedstawia wyliczenia, które bazują na założeniu, że wszyscy niepełnosprawni zatrudnieni w skróconym wymiarze czasu pracy pracują zamiast 7 godzin dziennie 8 godzin i za tę jedną godzinę otrzymują dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawo do 1/7 wysokości wynagrodzenia dziennego. Założenie to jest kontrfaktyczne już choćby z tego powodu, że co do zasady przekraczanie przez osoby niepełnosprawne dobowego i tygodniowego wymiaru czasu pracy jest zabronione, na co wskazuje art. 15 ust. 3 u.r.z., który statuuje zasadę, że osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych. Powyższe sugeruje, że wskazywane jako źródło naruszenia art. 69 Konstytucji obniżenie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych (autorzy wniosku sugerowali, że osoby pracujące 7 godzin zasadniczo pracują 8 godzin i za tę ostatnią godzinę otrzymują dodatkowe wynagrodzenie właściwe dla pracy w godzinach nadliczbowych) raczej w praktyce nie wystąpi. Równocześnie wnioskodawca abstrahuje od istotnej okoliczności faktycznej, że w wielu wypadkach wydłużenie czasu pracy może zwiększyć szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Po trzecie, z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia najważniejsze wydaje się jednak to, że zmiana wysokości wynagrodzenia za pracę (czy szerzej sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych) jest zagadnieniem irrelewantnym w kontekście art. 69 Konstytucji. Przepis ten nie odnosi się do wynagrodzeń, ani sytuacji prawnej

osób niepełnosprawnych; zawarta w nim norma zobowiązuje władze publiczne nie do zatrudniania osób niepełnosprawnych czy gwarantowania im określonego poziomu wynagrodzenia za pracę, lecz do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w „przysposobieniu do pracy” (por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 166; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 354). Z przywołanego przepisu również nie można wywieść nakazu zachowania w odniesieniu do sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych *status quo*, co zdaje się wynikać ze stanowiska wnioskodawcy. Prowadziłoby to bowiem do tezy o jednokierunkowej możliwości rozwoju regulacji prawnych, dotyczących osób niepełnosprawnych.

Artykuł 69 Konstytucji należy odczytywać jako dyrektywę zobowiązującą ustawodawcę do stwarzania warunków prawnych do „przysposobienia do pracy” osób niepełnosprawnych. W ramach tego zadania władze publiczne mogą się posługiwać różnymi środkami jego realizacji, m.in. legislacyjnymi (np. wprowadzając zwolnienia podatkowe dla zakładów pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne – zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98) czy faktycznymi (np. dofinansowując organizację szkoleń zawodowych dla tych osób). *Prima facie* także określenie trybu uzyskania uprawnień do skróconego wymiaru czasu pracy można byłoby traktować jako element „przysposobienia do pracy”, uznając, że już samo jego wprowadzenie świadczy o wykonywaniu przez władze publiczne obowiązków, o których mowa we wskazanym wzorcu kontroli. Teza ta znajdowałaby także uzasadnienie w przywoływanym już art. 81 Konstytucji. Prowadzi to zatem do wniosku, że ukształtowanie wspomnianego mechanizmu pozostaje w sferze wyłącznej kompetencji parlamentu, który w ramach przyjętej polityki stosowania prawa rozwija i uszczegóławia standardy konstytucyjne. Na gruncie niniejszej sprawy – zdaniem Sejmu – wnioskodawca nie dowiódł, że wykreowany przez ustawodawcę nowy tryb uzyskiwania uprawnień do skróconego wymiaru czasu pracy uniemożliwia realizację norm programowych z art. 69 Konstytucji.

Powyższe stanowisko wzmacnia również konstatacja, że NSZZ nie odnosił się do systemowego urzeczywistniania dyrektywy „przysposobienia do pracy”, która musi być rozpatrywana w skali wszystkich działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz przysposobienia do pracy niepełnosprawnych, a nie wyłącznie przez pryzmat poszczególnych rozwiązań prawnych (zob. wyroki TK z: 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01 oraz 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, które odnosiły się do art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, który również jest normą

programową i zobowiązuje władze publiczne do pewnych działań). Nawet więc stwierdzenie, że pewien przepis (rozumiany jako fragment większej całości) nie realizuje dyrektyw z art. 69 Konstytucji nie oznacza, że jest *a limine* sprzeczny z tym wzorcem kontroli.

Argumentacja przedstawiona przez NSZZ, mająca świadczyć o niezgodności art. 1 pkt 4 lit. a u.n. z art. 69 Konstytucji, nie jest adekwatna do treści wynikających z tego ostatniego przepisu. Jednakże sam wzorzec kontroli jest trafnie wskazany. Należy zatem stwierdzić, że art. 1 pkt 4 lit. a u.n. realizuje nałożony przez art. 69 Konstytucji obowiązek, służy bowiem zwiększeniu możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

11. Reasumując, art. 1 pkt 4 lit. a u.n. **jest zgodny** z art. 69 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

