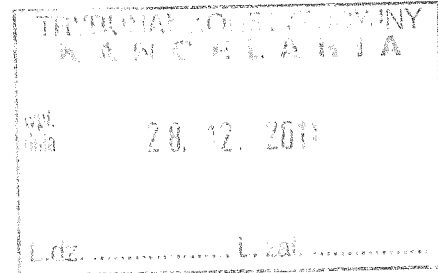




Warszawa, dnia 28 grudnia 2011 r.

PG VIII TK 55/11

K 17/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” 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 niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475) z art. 2 i art. 69 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez 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 niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475), jest zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz.

649 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadnienie

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, w powołanym wniosku, zakwestionowała konstytucyjność art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. zmieniającej ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej ustawą nowelizującą.

Uzasadniając zarzuty, Wnioskodawca wskazał, że aktualnie obowiązująca ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwana dalej ustawą o rehabilitacji zawodowej, w art. 15 ust. 1 i 2 stanowi, że czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8. godzin na dobę i 40. godzin tygodniowo. Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może natomiast przekraczać 7. godzin na dobę i 35. godzin tygodniowo, chyba że osoba ta jest zatrudniona przy pilnowaniu albo gdy lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników, na wniosek tej osoby, wyrazi zgodę na jej zatrudnienie w wymiarze czasu pracy 8 godzin na dobę (art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Z kolei, zgodnie z art. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Natomiast do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych,

stałej długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Zakwestionowany przepis ustawy nowelizującej wprowadzi z dniem 1 stycznia 2012 r. zmianę regulacji dotyczącej czasu pracy osób niepełnosprawnych. Będzie ona polegała na wydłużeniu, do ośmiu godzin na dobę oraz do 40. godzin tygodniowo, wymiaru czasu pracy osób legitymujących się orzeczeniem o znacznym lub o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Dotychczasowy siedmiogodzinny czas pracy na dobę i 35-godzinny tygodniowy, omawianej grupy osób niepełnosprawnych, będzie natomiast stanowił wyjątek od wskazanego wyżej ogólnego wymiaru czasu pracy. Skrócony wymiar czasu pracy ustawodawca bowiem przewidział tylko dla tych osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, które uzyskają zaświadczenie lekarskie o celowości stosowania skróconego czasu pracy.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, wydłużenie do ośmiu godzin na dobę czasu pracy osób niepełnosprawnych, legitymujących się orzeczeniem o znacznym lub o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), a także, wywodzone z wymienionych zasad, szczegółowe zasady, z których wynika dla ustawodawcy nakaz poszanowania istniejących stosunków prawnych: bezpieczeństwa prawnego jednostki i pewności prawa, a także zasady poprawnej legislacji.

Niezgodność kwestionowanego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w ocenie Wnioskodawcy, wyraża się w tym, że pogorszenie sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych, prowadzi do częściowego demontażu systemu rehabilitacji zawodowej tej grupy osób i nie jest konieczne dla zapewnienia ochrony innym wartościom konstytucyjnym.

Skrócone normy czasu pracy, przewidziane dla omawianej grupy osób niepełnosprawnych, podkreśla Wnioskodawca, wraz z zakazem obniżania z tego tytułu wynagrodzenia za pracę, funkcjonują w polskim systemie prawa pracy od trzydziestu lat i stanowią stały element systemu rehabilitacji oraz zabezpieczenia egzystencji osób niepełnosprawnych, które uznane zostały za niezdolne do pracy na zasadach ogólnych. Żadne argumenty, zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, nie mogą stanowić uzasadnienia dla rezygnacji z tego, sprawdzonego już, modelu, bez zaproponowania innych rozwiązań, które spełniałyby analogiczną funkcję.

Z kolei, naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Wnioskodawca upatruje w tym, że ustawodawca, umożliwiając osobom niepełnosprawnym świadczenie pracy w skróconym czasie pracy na podstawie zaświadczenia wydanego przez właściwego lekarza, nie wprowadził żadnych kryteriów wydania pozytywnego lub negatywnego dla zainteresowanego orzeczenia o celowości skrócenia wymiaru czasu pracy. Ponadto, nie zostały wprowadzone mechanizmy obrony niepełnosprawnego pracownika przed odmową przyjęcia przez pracodawcę zaświadczenia lekarskiego o konieczności wykonywania przez pracownika pracy w skróconym czasie pracy.

Niezgodność art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji, zdaniem Wnioskodawców, polega zaś na tym, że rozwiązania, które zostaną wprowadzone do ustawy o rehabilitacji zawodowej, są nieadekwatne do zakładanych celów ustawy nowelizującej, z uwagi na brak związku między wydłużeniem czasu pracy osób niepełnosprawnych a zapobieżeniem utraty płynności finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2011 r. Trudno jest bowiem wykazać, w jaki sposób wydłużenie czasu pracy osób niepełnosprawnych mogłoby przyczynić się do zwiększenia przychodów PFRON lub do zapewnienia Funduszowi środków publicznych na realizację zadań przewidzianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej.

W ocenie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, wprowadzone rozwiązanie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, wymagającą od ustawodawcy wyważania interesu ogółu i interesów jednostki. Niezgodności art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z wymienioną zasadą, Wnioskodawca upatruje w tym, że ustawodawca, zmniejszając wielkość środków publicznych, przekazywanych pracodawcom na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, złagodził obciążenia pracodawców, przerzucając w ten sposób ciężar wprowadzanych zmian na osoby niepełnosprawne.

Norma programowa, wyrażona w art. 69 Konstytucji, nakłada na władze publiczne obowiązek realizacji, w każdej działalności, w tym legislacyjnej, zasady wspierania osób niepełnosprawnych. Tymczasem kwestionowane rozwiązanie prowadzi do pogorszenia sytuacji osób niepełnosprawnych. W aktualnym bowiem stanie prawnym, ósma godzina pracy osoby niepełnosprawnej jest godziną nadliczbową i w związku z tym pracownikowi przysługuje z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości 1/7 dziennego wynagrodzenia. Zmiana ta wpłynie również niekorzystnie na wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, których wynagrodzenie obliczane jest według stawki godzinowej, liczonej od wynagrodzenia przysługującego na pełnym etacie, przy siedmiogodzinnym czasie pracy na dobę.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów wniosku poprzedzić należy ustaleniem przedmiotu kontroli.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” jako przedmiot kontroli wskazała art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, którego funkcją jest wprowadzenie zmiany do art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Z treści wniosku wynika natomiast, że konstytucyjne wątpliwości Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” budzi zasadność rozwiązania, polegającego na wydłużeniu czasu pracy osób niepełnosprawnych, zaliczonych do znacznego lub

umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, z siedmiu godzin na dobę i 35. godzin tygodniowo do ośmiu godzin na dobę i 40. godzin tygodniowo oraz na wprowadzeniu warunku świadczenia pracy w skróconym czasie pracy (siedem godzin dziennie i 35. godzin tygodniowo) dla tej grupy osób – uzyskanie zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia czasu pracy.

Zarzuty zatem, w istocie, dotyczą treści regulacji art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, jaka zostanie wprowadzona do tejże ustawy wskazanym we wniosku przepisem ustawy nowelizującej.

Wypada zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że „kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku kwestionuje się tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r. w sprawie o sygn. K 35/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 7, poz. 120].

W tej sytuacji, skoro Wnioskodawca nie kwestionuje ani trybu uchwalenia zakwestionowanego przepisu ustawy nowelizującej, ani sposobu jego wprowadzenia w życie, to przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu nie może być przepis art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, ale norma zmieniona w wyniku uchwalenia przepisu nowelizującego, tj. art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Wprawdzie przepis zmieniony nie wszedł jeszcze w życie, gdyż, stosownie do art. 14 pkt 3 ustawy nowelizującej, nowelizacja art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej nastąpi dopiero z dniem 1 stycznia 2012 r., to jednak, z uwagi na charakter stawianych zarzutów, adresowanych – w istocie – do materialnej treści nowych przepisów, nie powinno mieć to zasadniczego znaczenia dla odmiennego, niż przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ustalenia przedmiotu kontroli.

Na mocy art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej w art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej zostaną wprowadzone następujące zmiany:

«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."»

Z analizy treści wniosku wynika, iż Wnioskodawca, kwestionując nowe brzmienie art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej, nie przedstawił uzasadnienia, w czym upatruje niekonstytucyjności ustępów 2a i 4 tego artykułu. Argumentacja wniosku koncentruje się bowiem wokół problemu wydłużenia ustawą nowelizującą norm czasu pracy osób niepełnosprawnych (art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 15 ust. 2a i ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu jest zatem przepis art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a) ustawy nowelizującej.

Nie można podzielić zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę pod adresem art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w zakwestionowanym brzmieniu, z następujących powodów.

Na wstępie wypada odnotować, że osobą niepełnosprawną, w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej, jest osoba, której niepełnosprawność została potwierdzona jednym z orzeczeń wymienionych w jej art. 1, tj. orzeczeniem o zakwalifikowaniu do jednego ze stopni niepełnosprawności, albo orzeczeniem o niezdolności do pracy lub o częściowej niezdolności do pracy wydanym na podstawie odrębnych przepisów, albo też orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem przez tę osobę 16. roku życia.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się natomiast osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 tejże ustawy).

Stosownie do art. 2 pkt 7 ustawy o rehabilitacji zawodowej, praca w warunkach pracy chronionej to praca u pracodawcy, spełniającego warunki, o których mowa w art. 28 albo art. 29 tej ustawy, który uzyskał status zakładu pracy chronionej albo zakładu aktywności zawodowej.

Z kolei, przepisy art. 28 i art. 29 tej ustawy, do których odwołuje się jej art. 2 pkt 7, w bardzo szczegółowy sposób określają warunki, jakie powinni spełniać pracodawcy oraz inne podmioty, aby uzyskać status zakładu pracy

chronionej (art. 28) lub status zakładu aktywności zawodowej (art. 29), jak np. minimalna liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Przepisy te wymagają również, aby obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy odpowiadały przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy i uwzględniały potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniały wymagania dostępności do nich, a także aby była zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne.

Zgodnie z art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu dotychczas obowiązującym:

- „1. Czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo.
2. Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo.
3. Osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych.
4. Wymiar czasu pracy ustalony zgodnie z ust. 1 lub 2 obowiązuje od dnia następującego po przedstawieniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności.”.

Regulacje art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej stanowią rozwiązanie szczególne wobec przepisów Kodeksu pracy, dotyczących wymiaru czasu pracy. Ustalają one bowiem maksymalny dobowy i tygodniowy wymiar czasu pracy osoby niepełnosprawnej (8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo), odmiennie niż art. 129 § 1 k.p., wyznaczający czas pracy jako przeciętne 40-godzinne tygodniowe normy czasu pracy, gwarantowane

w okresie rozliczeniowym, przy dobowym czasie pracy nieprzekraczającym ośmiu godzin.

Maksymalny wymiar czasu pracy osoby niepełnosprawnej wynosi zaś 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności to – obecnie 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Osoba niepełnosprawna nie może też być zatrudniona w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej. Normy ogólne czasu pracy stosuje się zaś wyłącznie do osób niepełnosprawnych zatrudnionych przy pilnowaniu oraz do osób, które uzyskały, na swój wniosek, zgodę lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników lub, w razie jego braku, lekarza sprawującego nad nimi opiekę, na świadczenie pracy w ogólnym wymiarze czasu pracy (art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Należy również odnotować, że ustawodawca, ustalając na opisanym wyżej poziomie maksymalny wymiar czasu pracy osób niepełnosprawnych w art. 18 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zagwarantował jednocześnie, iż skrócenie czasu pracy nie ma wpływu na wysokość wynagrodzenia za pracę. Stosowanie opisanych wyżej norm czasu pracy osób niepełnosprawnych nie powoduje obniżenia wysokości wynagrodzenia wypłacanego w stałej miesięcznej wysokości, zaś godzinowe stawki wynagrodzenia zasadniczego, odpowiadające osobistemu zaszeregowaniu lub zaszeregowaniu wykonywanej pracy, przy przejściu na omawiane normy czasu pracy ulegają podwyższeniu w stosunku, w jakim pozostaje dotychczasowy wymiar czasu pracy do tych norm.

Warunkiem świadczenia pracy w wymiarze czasu pracy określonym w art. 15 ust. 1 omawianej ustawy, w dotychczasowym brzmieniu, jest legitymowanie się orzeczeniem o niepełnosprawności, w skróconym wymiarze czasu pracy, zaś, o którym mowa w ust. 2 tego artykułu ustawy – legitymowanie się orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

W kwestionowanym przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, ustawodawca odstąpił od dotychczasowej zasady, iż każda osoba legitymująca się orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie powinna świadczyć pracy w ogólnym czasie pracy przewidzianym dla osób niepełnosprawnych, tj. w art. 15 ust. 1 tejże ustawy.

W przepisie tym wprowadzony został warunek świadczenia pracy w skróconym czasie pracy – stwierdzenie przez lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne (lub lekarza sprawującego opiekę nad osobą niepełnosprawną) celowości skrócenia czasu pracy. Ustawodawca uzależnił więc stosowanie skróconego – w stosunku do ogólnego czasu pracy osób niepełnosprawnych – czasu pracy od indywidualnych możliwości pracownika, stwierdzonych przez lekarza.

Uzależnienie przez ustawodawcę wykonywania pracy przez osobę niepełnosprawną, legitymującą się orzeczeniem zaliczającym do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności, w skróconym czasie pracy od przedłożenia przez nią stosownego zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia wymiaru jej czasu pracy, nie można ocenić jako naruszające art. 2 i art. 69 Konstytucji.

Wypada odnotować, że, wskazana przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie, opiera się na 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. 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. w sprawie o sygn. P 3/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 138).

Omawiana zasada wymaga, aby jednostka miała możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa. Istota tej zasady <<sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji. Zasada ta zobowiązuje zatem ustawodawcę do uwzględnienia konsekwencji faktycznych i prawnych, jakie dla adresatów określonych norm prawnych powstaną z chwilą wejścia w życie nowych uregulowań. Wyraża nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, które szanuje „interesy w toku”>> [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie o sygn. P 14/03, OTK ZU9A0 z 2004 r. Nr 7, poz. 62].

Z kolei, zasada ochrony interesów w toku oznacza, że ochronie podlegają wszelkie przedsięwzięcia, które rozpoczęte zostały przez jednostkę pod rządami przepisów dotychczasowych i nie zostały zakończone przed wejściem w życie nowych rozwiązań prawnych. Nakaz poszanowania interesów w toku dotyczy jednakże tylko tych przedsięwzięć, dla realizacji których ustawodawca wyznaczył pewien horyzont czasowy, przedsięwzięcie to ma taki charakter, że jest rozłożone w czasie, i jego rozpoczęcie nastąpiło przed zmianą przepisów [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie o sygn. K 45/01, OTK ZU(A) z 2002 r. Nr 4, poz. 46].

Zasada ta nie obejmuje więc każdej sytuacji prawnej jednostki, lecz jedynie te, które spełniają opisane wyżej przesłanki.

W ustawie o rehabilitacji zawodowej ustawodawca nie wprowadził rozwiązania, które gwarantowałyby stosowanie skróconego wymiaru czasu pracy, przewidzianego w art. 15 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, przez określony okres lub też do czasu zakończenia aktywności zawodowej przez pracownika.

Zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w omawianym aspekcie, nie można zatem odnieść do regulacji maksymalnego wymiaru czasu pracy, o jakim mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza niezmienności prawa, również prawa regulującego dziedzinę prawa pracy, pod warunkiem, co oczywiste, zapewnienia ochrony nabytym prawom pracowniczym (ekspektatywom).

Trudno byłoby bowiem przyjąć generalne założenie, iż nawiązanie stosunku pracy, na podstawie obowiązującego w tej dacie stanu prawnego, rodzi po stronie pracownika uzasadnione oczekiwanie, że żadne przepisy prawa pracy obowiązujące w dacie nawiązania oraz w okresie trwania tego stosunku nie ulegną zmianie.

Strony stosunku pracy powinny natomiast liczyć się z tym, że np. zmiany stosunków gospodarczych czy społecznych mogą stanowić uzasadnienie dla zmian regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej lub zasad finansowania, co w konsekwencji może uzasadniać potrzebę modyfikacji niektórych dotychczasowych rozwiązań prawa pracy, dotyczących np. sposobu wykonywania pracy czy też czasu pracy.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga natomiast, aby nowe uregulowania nie były zaskoczeniem dla ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i

spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie o sygn. K 48/04, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 2, poz. 15]. Oznacza to, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*.

Wprowadzonej w art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej zamiany, polegającej na uzależnieniu świadczenia pracy w skróconym czasie pracy od przedstawienia zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, nie można ocenić jako niezgodną z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa w tym aspekcie.

Ustawa nowelizująca opublikowana bowiem została w Dzienniku Ustaw z dnia 30 listopada 2010 r. Zgodnie zaś z art. 14 pkt 3 tej ustawy, jak już wyżej wskazano, zakwestionowane przez Wnioskodawcę rozwiązania wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Ustawodawca pozostawił zatem osobom, które w dacie ogłoszenia tej ustawy pozostawały w stosunku zatrudnienia, ponad roczny okres, w jakim mogą one uzyskać od lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników lub lekarza sprawującego nad nimi opiekę ocenę swojego stanu zdrowia w płaszczyźnie celowości stosowania skróconych norm czasu pracy, a tym samym na dostosowanie się do nowego rozwiązania.

Nie można podzielić stanowiska Wnioskodawcy, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, przez to, że ustawodawca, wprowadzając ten przepis, nie przewidział środków ochrony pracowników, którzy uzyskali stosowne zaświadczenia lekarskie o celowości skrócenia norm czasu pracy, przed skutkami nieprawidłowego działania pracodawcy, odmawiającego przyjęcia tego zaświadczenia, ani też kryteriów zasadności uznania przez lekarza wydania owego zaświadczenia, czyniąc w ten sposób prawo, wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, uprawnieniem pozornym.

Jeśli chodzi o podnoszony problem braku przesłanek wydania przez lekarza zaświadczenia, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, to należy zauważyć, że wydanie takiego zaświadczenia należy potraktować jako udzielenie świadczenia zdrowotnego [art. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317 ze zm.) i art. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857 ze zm.)].

Zgodnie z art. 42 ustawy o wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza dentysty, o stanie zdrowia osoby lekarz orzeka po uprzednim jej zbadaniu. Ustawa ta nie wylicza zakresu badań lekarskich wymaganych dla określonego rodzaju zaświadczeń, gdyż zależy to, w każdym przypadku, od celu, dla którego wymagane jest przedstawienie zaświadczenia o stanie zdrowia. Ustawa pozostawia też lekarzowi swobodę oceny stanu zdrowia osoby badanej na potrzeby, dla których opinia (zaświadczenie) jest wydawane.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej nie precyzuje zakresu badań lekarskich wymaganych dla wydania zaświadczenia, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Określa ona natomiast ogólną przesłankę, jaką powinien kierować się lekarz wydający omawiane zaświadczenie – powinna to być ocena, czy stan zdrowia (stopień naruszenia sprawności organizmu) osoby niepełnosprawnej uzasadnia celowość wykonywania przez nią pracy w skróconym maksymalnym czasie pracy.

Brak szczegółowych przesłanek wydania omawianego zaświadczenia nie może przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanego przepisu. W omawianej sytuacji niezbędne byłoby bowiem wymienienie wielu przesłanek, które musiałyby uwzględniać różnorodne stany zdrowia osób niepełnosprawnych. Taka regulacja przerodziłaby się w nadmierną kazuistykę, która nie pozostawiałaby lekarzowi możliwości oceny, czy stan zdrowia konkretnej osoby niepełnosprawnej uzasadnia celowość wykonywania przez nią

pracy na konkretnym stanowisku w skróconym czasie pracy. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do niesprawiedliwych orzeczeń o braku celowości skrócenia maksymalnego czasu pracy.

Nie jest trafny zarzut, iż brak jest regulacji umożliwiających kontrolę zaświadczeń lekarskich, negatywnych dla osób zainteresowanych. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.), przewiduje bowiem uprawnienie pacjenta (jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia do Komisji Lekarskiej sprzeciwu od orzeczeń lekarskich, jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa (art. 31 tejże ustawy).

Nie można również podzielić poglądu Wnioskodawcy o braku środków ochrony pracowników przed odmową pracodawcy przyjęcia zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia maksymalnego wymiaru czasu pracy.

Należy bowiem zauważyć, że w systemie prawa pracy istnieją już rozwiązania, umożliwiające pracownikom dochodzenie ochrony przed niezgodnymi z prawem działaniami pracodawców.

Przypomnieć wypada, iż obowiązujące przepisy umożliwiają pracownikowi dochodzenie ochrony swoich praw przed sądem pracy (art. 476 § 1 k.p.c.).

Ponadto, pracownik może dochodzić ochrony swoich praw również przed Państwową Inspekcją Pracy, do zadań której należy, m. in. nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień osób niepełnosprawnych [art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm.)].

Zasadniczym celem ustawy nowelizującej, jak słusznie wskazuje Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, było zapobieżenie utracie płynności finansowej PEFRON, w wyniku zwiększania poziomu wydatkowanych środków na dofinansowywanie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz refundacje dla osób niepełnosprawnych (art. 25a ustawy o rehabilitacji zawodowej), przy jednoczesnym zmniejszeniu przychodów z tytułu wpłat obowiązkowych, przewidzianych w art. 21 ustawy o rehabilitacji zawodowej (uzasadnienie projektu ustawy zawarte w Druku Nr 3292 Sejmu RP VI Kadencji, dostępnym na stronach internetowych Sejmu RP). Niemniej jednak, projekt ustawy przewidywał również regulacje, mające na celu „doregulowanie kwestii mogących budzić wątpliwości interpretacyjne”, a także nowelizację art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, polegającą na określeniu maksymalnego wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności na poziomie 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, z zastrzeżeniem, że jeżeli właściwy lekarz wyda zaświadczenie o celowości skrócenia czasu pracy, wówczas maksymalny wymiar czasu pracy pracownika ulega skróceniu (*vide* – wymieniony wyżej projekt ustawy nowelizującej).

W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej przyjęto zgłoszoną propozycję rozszerzenia projektowanej zmiany w art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej na osoby legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Takie rozwiązanie miało na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym zwiększenia szans funkcjonowania na rynku pracy (opinia do projektu ustawy, Druk Nr 3292 Sejmu RP VI Kadencji, dostępna na stronach internetowych Sejmu RP).

W tej sytuacji nie można uznać, że rozwiązanie przyjęte w ustawie nowelizującej, dotyczące art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej, jest niekonstytucyjne z tego powodu, że nie realizuje zakładanych celów ustawy nowelizującej.

Zmienione zostały wprowadzić przepisy dotychczasowe, niemniej jednak owa zmiana służyć ma realizacji uzasadnionego celu, jakim jest zwiększenie możliwości uzyskania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne.

Tym samym nie można podzielić poglądu, że kwestionowany przepis jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, obejmującej, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 5/08, „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 wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.” [OTK ZU (A) z 2009 r. Nr 11, poz. 170].

Przepis art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, jest jasny i precyzyjny. Trudno jest natomiast ustalić, czy i w jakim stopniu zakładane przez ustawodawcę cele zostaną osiągnięte, z uwagi na to, że przepis ten nie wszedł jeszcze w życie.

Ze wskazanych powodów nie można zatem również podzielić stanowiska, że naruszona została przez kwestionowane rozwiązanie zasada sprawiedliwości społecznej, przez to, że omawiana regulacja przerzuca na osoby niepełnosprawne ciężar wprowadzanych zmian. Inny był bowiem cel zakwestionowanego rozwiązania niż wskazywany we wniosku Wnioskodawcy.

Oceniając kwestionowane rozwiązanie, należy podkreślić, że problematyka dotycząca czasu pracy została wprost uregulowana w ustawie zasadniczej w ten sposób, że maksymalne normy czasu pracy określa ustawa, pracownik ma zaś prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych urlopów wypoczynkowych (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja pozostawiła zatem ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną czasu pracy, ograniczając ją koniecznością zapewnienia realizacji

zasad wyrażonych w art. 24 ustawy zasadniczej, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy, oraz prawa pracowników do dni wolnych od pracy i urlopów wypoczynkowych (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

Ustawa zasadnicza nie określa zatem prawa do konkretnego poziomu maksymalnych norm czasu pracy poszczególnych grup zawodowych.

Z norm konstytucyjnych, w tym z art. 69 ustawy zasadniczej, trudno zatem byłoby wywieść prawo do świadczenia pracy przez określone grupy społeczne według skróconego, i to do konkretnego poziomu, wymiaru czasu pracy.

Art. 69 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu, zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. „Powołany przepis stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania i odsyła do ustawy, zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych.” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. P 32/09, OTK ZU (A) z 2010 r. Nr 9, poz. 100].

Wypada w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw, wymienionych m. in. w art. 69 i art. 66 Konstytucji, można dochodzić w granicach określonych ustawą.

Oznacza to, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2000 r. w sprawie o sygn. K 12/00, że wskazana norma konstytucyjna choć nie sprowadza «art. 66 (i innych podobnych przepisów) do roli postanowienia o czysto programowym charakterze, to jednak redukuje

zakres jego bezpośredniej stosowalności (oraz innych przepisów wskazanych w art. 81). W szczególności oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie, za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a idących dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw. Znaczenie prawne art. 66 (i innych podobnych przepisów) rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to - choćby w oparciu o zakaz naruszania "istoty" praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności i to zarówno w procedurze wniosku lub pytania prawnego, jak i w drodze skargi konstytucyjnej. (...) W powiązaniu z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw (która odnosi się także do ustaw dotyczących praw socjalnych) oznacza to, że uznanie niekonstytucyjności ustawy jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwy wykazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia "istoty" danego prawa, w szczególności poprzez wydrążenie tego prawa z jego rzeczywistej treści. Dopóki jednak dowód taki nie zostanie przeprowadzony należy uznać, że ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, także rozwiązania odstępujące na niekorzyść adresata od poprzedniego stanu rzeczy. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, "ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego" (np. wyrok z 7 grudnia 1999 r., K. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 834 i wiele orzeczeń wcześniejszych).» (OTK ZU z 2000 r. Nr 7, poz. 255).

To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnieść należy zatem również do zasad wyrażonych w art. 69 Konstytucji.

Wnioskodawca nie wykazał jednak, w jaki sposób wprowadzenie warunku świadczenia pracy w siedmiogodzinnym na dobę i 35. godzinnym w tygodniu czasie pracy – przedstawienie zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconego wymiaru czasu pracy, prowadzi do naruszenia istoty prawa wyrażonego w art. 69 Konstytucji.

Argumentem, przemawiającym za niezgodnością analizowanego przepisu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, nie może być zwłaszcza to, że obecnie ósma godzina pracy osób niepełnosprawnych jest traktowana przez pracodawców jako godzina nadliczbowa. Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej wyrażają bowiem zakaz zatrudniania osób niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych (art. 15 ust. 3 tejże ustawy). Praktyka zatrudniania osób niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych, niezgodna z obowiązującym dotychczas prawem, nie może więc stanowić uzasadnienia dla oceny niekonstytucyjności regulacji uzależniającej pracę w skróconym wymiarze czasu pracy od przedstawienia przez pracownika stosownego zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia jego czasu pracy.

Art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a) ustawy nowelizującej, jest zatem zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji RP.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego