

31/3/A/2006

WYROK

z dnia 21 marca 2006 r.

Sygn. akt K 13/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 marca 2006 r., wniosku Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych o stwierdzenie, że:

- 1) art. 26c ust. 4a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 w zakresie dotyczącym ust. 7a w związku z art. 19 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79 ze zm.), w odniesieniu do prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy przed dniem 23 stycznia 2003 r. dokonali ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych wydatków na nabycie, wytworzenie lub ulepszenie środków trwałych w związku z modernizacją zakładu, utworzeniem lub przystosowaniem stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, budową lub rozbudową bazy rehabilitacyjnej, wypoczynkowej lub socjalnej oraz na zakup środków transportu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 1 pkt 5 lit. a i b w związku z art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 228, poz. 2262) oraz w związku z art. 19 pkt 2 w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 18 ustawy powołanej w punkcie 3 w zakresie, w jakim odnosi się do pracodawców, którzy przed dniem 31 grudnia 2003 r. zatrudnili osoby niepełnosprawne, które osiągnęły wiek emerytalny przed dniem, na który pracodawca mógł z zachowaniem ustawowych lub umownych terminów

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 49, poz. 359.

wypowiedzenia, wypowiedzieć po dniu 30 grudnia 2003 r. stosunek pracy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 26c ust. 4a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 i Nr 160, poz. 1082, z 1998 r. Nr 99, poz. 628, Nr 106, poz. 668, Nr 137, poz. 887, Nr 156, poz. 1019 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 486, Nr 90, poz. 1001, Nr 95, poz. 1101 i Nr 111, poz. 1280, z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 100, poz. 1080, Nr 125, poz. 1368, Nr 129, poz. 1444 i Nr 154, poz. 1792 i 1800, z 2002 r. Nr 169, poz. 1387, Nr 200, poz. 1679 i 1683 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 90, poz. 844, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2262, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001 i Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 44, poz. 422, Nr 132, poz. 1110, Nr 163, poz. 1362, Nr 164, poz. 1366 i Nr 167, poz. 1398) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 w zakresie dotyczącym ust. 7a w związku z art. 19 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79 i Nr 202, poz. 1957 oraz z 2005 r. Nr 44, poz. 422) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 1 pkt 5 lit. a i b w związku z art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 228, poz. 2262) w zakresie, w jakim pozbawia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, które osiągnęły wiek emerytalny, dofinansowania do wynagrodzeń tych osób w okresie niezbędnym do skutecznego wypowiedzenia tym osobom umów o pracę, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku z 13 maja 2004 r. Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych wniosła o uznanie za niezgodne z Konstytucją dwóch przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji) oraz niektórych przepisów dwóch ustaw zmieniających tę ustawę, a mianowicie ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r.) i ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o

działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 228, poz. 2262; dalej: ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2003 r.).

W uzasadnieniu w pierwszej kolejności wykazano uprawnienie wnioskodawcy do kwestionowania przepisów będących przedmiotem wniosku. Następnie przedstawiono w sposób ogólny sytuację prawną pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Szczególną uwagę zwrócono na fakt, że wykonują oni zadania publiczne, z mocy art. 69 Konstytucji ciężące na państwie. Powierzenie wykonania tych zadań podmiotom niepublicznym jest zgodne z wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą pomocniczości, jednak – w ocenie wnioskodawcy – powoduje ono powstanie po stronie państwa pewnych obowiązków względem podmiotów niejako „wyręczających” je w wypełnianiu zadań publicznych. Z ekonomicznego punktu widzenia pomoc świadczona przez państwo pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oznacza zaledwie wyrównanie szans rynkowych tego pracodawcy w konkurencji z innymi, zatrudniającymi osoby zdrowe, w pełni zdolne do pracy. Wyjątkowość sytuacji pracodawców, których reprezentuje wnioskodawca, nakazuje – jego zdaniem – szczególną dbałość o poszanowanie jego konstytucyjnych praw i wolności. Tymczasem, jak tego dowodzi krótka historia zmian legislacyjnych, ustawodawca lekceważy zasady wynikające z art. 2 Konstytucji, co powoduje, że sytuacja prawna pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne ulega ciąglemu pogorszeniu. Pogorszenie to przekracza, w ocenie wnioskodawcy, miarę ryzyka w prawnych warunkach działalności gospodarczej. Pracodawcy są zaskakiwani zmianami warunków, na których zachowanie mogli liczyć; dodatkowo, ustawodawca w sposób zdecydowany utrudnia wycofanie się z działalności, w taki sposób, że pracodawcy utrzymują swój status „na zasadzie wyboru mniejszego zła”. Wnioskodawca powołuje wyrok TK z 25 czerwca 2002 r. (sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46), w którym Trybunał uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji takie zmiany zasad funkcjonowania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, które pozbawiają ich praw nabytych i naruszają ich interesy w toku.

Pierwszy z kwestionowanych przepisów, art. 26c ust. 4a ustawy o rehabilitacji, został dodany ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. Wnioskodawca podkreśla, że zmiany wprowadzone tą ustawą miały charakter zasadniczy dla systemu ochrony osób niepełnosprawnych i polegały na zastąpieniu rozwiązań prawnopodatkowych wprowadzeniem dofinansowania dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wnioskodawca ocenia te zmiany jako niekorzystne dla pracodawców, jednak nie kwestionuje prawa ustawodawcy do zmiany modelu finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wnioskodawca pozytywnie ocenia procedurę prowadzącą do uzyskania przez pracodawcę miesięcznego dofinansowania z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: Fundusz); ustawodawca oparł ją bowiem zasadniczo na współdziałaniu pracodawcy z Funduszem. Dysonansem w tej regulacji jest jednak instytucja „uzgodnienia salda” i określenie konsekwencji braku tegoż uzgodnienia, uregulowane w kwestionowanym przepisie, tj. art. 26c ust. 4a ustawy o rehabilitacji. Zarzut naruszenia Konstytucji jest pogłębiony przez krytyczną ocenę rozporządzenia wykonawczego dotyczącego procedury uzgadniania salda między pracodawcą wnioskującym o dofinansowanie a Funduszem, który dofinansowanie to wypłaca. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis ustawy o rehabilitacji przyznaje Funduszowi możliwość władczego rozstrzygnięcia w kwestii dofinansowania i to niezależnie od przyczyn, dla których stronom nie udało się uzgodnić salda należności. Nawet jeśli rozbieżność kwoty, o której wypłatę wnioskuje pracodawca, i kwoty należnej mu według obliczeń Funduszu, wynika z przyczyn obiektywnych albo wręcz obciążających Fundusz, konsekwencje finansowe braku uzgodnienia dotyczą pracodawcę. W przypadku nieuzgodnienia salda Fundusz podejmuje bowiem decyzję o

odmowie wypłaty dofinansowania. W ocenie wnioskodawcy, ta „sankcja” za niedojście do skutku czynności technicznej uzgodnienia salda stosowana bezwzględnie wobec podmiotu, który poniósł wydatki nie tylko w swoim, lecz również w publicznym interesie, jest z pewnością zbyt surowa, a przez to niesprawiedliwa. Ocenę tę pogłębia spostrzeżenie, że sankcja stosowana jest niezależnie od stanu podmiotowego pracodawcy, nawet wówczas, gdy nieuzgodnienie salda jest skutkiem niewłaściwego zachowania podmiotu administracji publicznej, rozstrzygającego władczo o sytuacji drugiej strony. Stan taki, zdaniem wnioskodawcy, nie może być uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji.

Drugi zarzut wnioskodawcy kieruje się przeciwko sankcjom za niewłaściwe korzystanie ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Pracodawcy prowadzący zakłady pracy chronionej mają obowiązek utworzenia tego funduszu, przy czym – jak wskazuje wnioskodawca – fundusz powstaje nie tylko ze środków publicznych, ale także z zapisów i darowizn. Mimo mieszanego charakteru środków funduszu zakładowego, gospodarowanie nim podlega ścisłej reglamentacji. Cele, na które środki mogą być wydatkowane, wskazuje w sposób ogólny art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji. Na podstawie zawartego w art. 33 ust. 11 tejże ustawy upoważnienia, które wnioskodawca ocenia jako blankietowe, wydano rozporządzenie szczegółowo regulujące te cele. Ogranicza ono swobodę pracodawcy i właściciela w dysponowaniu środkami finansowymi. W ocenie wnioskodawcy stan ten można by zaakceptować, gdyby nie fakt, że ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r., dodając do treści art. 33 ustawy o rehabilitacji ustęp 4a pkt 2, wprowadziła sankcję niezgodnego z przepisami, tj. ustawą i rozporządzeniem, wykorzystania środków funduszu zakładowego. Sankcja polega na obowiązku wpłacenia do funduszu zakładowego 100% wydatkowanych niewłaściwie kwot oraz wpłacenia do Państwowego Funduszu sumy w wysokości 30% tychże kwot. Jak pisze wnioskodawca, dodany do ustawy o rehabilitacji art. 33 ust. 4a pkt 2, „poddaje więc jednostkę karze za działanie, którego znamiona nie zostały określone precyzyjnie”. Taki stan narusza zasadę pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto, art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprzeczności z tym wzorcem kontroli konstytucyjnej wnioskodawca dopatruje się głównie w braku wartości wyższej, dla której poświęca się swobodę pracodawcy. Wartością, której służy zakładowy fundusz, jest dobro pracowników niepełnosprawnych konkretnego zakładu pracy. Z punktu widzenia ich dobra usprawiedliwione jest wyrównanie uszczerbku w majątku tegoż funduszu. Natomiast dodatkowy obowiązek wpłaty 30% kwot niewłaściwie wydatkowanych do Państwowego Funduszu dobru temu już nie służy. Jest to więc, zdaniem wnioskodawcy, typowy środek represyjny, przy czym stosowanie represji jest całkowicie oderwane od przesłanek subiektywnych po stronie pracodawcy. Wpłata do Funduszu nie tylko nie służy celowi założonemu przez ustawodawcę, ale „nawet pozostaje z tym celem w sprzeczności” (s. 14).

Kolejny zarzut zawarty we wniosku także dotyczy zasad gospodarowania zakładowym funduszem rehabilitacji, jednak kieruje się przeciwko przepisowi art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., który – bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis* – zmienił naturę prawną tego funduszu i konsekwencje likwidacji zakładu pracy chronionej. Przed zmianą wprowadzoną kwestionowanym przepisem, ustawa o rehabilitacji przewidywała, że w razie utraty przez zakład statusu zakładu pracy chronionej, środki zakładowego funduszu mają być przekazane do Państwowego Funduszu. Chodziło wyłącznie o środki pieniężne. Jak bowiem wskazuje wnioskodawca, fundusz zakładowy był traktowany jako wyodrębniona masa majątkowa, służąca określonymu celowi. W gospodarowaniu nim nie obowiązywała zasada surogacji, a zatem – kwoty, wydatkowane z niego na zakup środków trwałych, definitywnie wychodziły z funduszu i stawały się majątkiem pracodawcy. W konsekwencji, w razie utraty przez zakład pracy statusu zakładu

pracy chronionej, obowiązek pracodawcy dotyczył tylko „wolnych” środków pieniężnych znajdujących się na koncie zakładowego funduszu. Kwestionowany przepis ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., w ocenie wnioskodawcy, wprowadził zasadę surogacji, przyjmując, że środki trwałe zakupione za pieniądze funduszu wzbogacają go. Wniosek taki wynika z faktu, że kwestionowany przepis dodał do ustawy o rehabilitacji art. 33 ust. 7a, który rozszerza zakres obowiązków pracodawcy likwidowanego zakładu pracy chronionej w ten sposób, iż na pracodawcy ciąży także obowiązek wpłaty do Państwowego Funduszu kwot wydatkowanych z funduszu zakładowego na zakup środków trwałych. Wnioskodawca uznaje ten obowiązek za daninę publiczną, nałożoną na pracodawców. Wnioskodawca nie kwestionuje jednak kompetencji ustawodawcy do zmiany charakteru funduszu zakładowego i obciążenia pracodawcy dodatkowym obowiązkiem, kwestionuje natomiast fakt, że zmiana ta – ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 23 stycznia 2003 r. i wprowadzona w życie 1 lutego 2003 r. – zaskoczyła pracodawców, którzy wcześniej zakupili środki trwałe. Dotkliwość ekonomiczną wprowadzonej zmiany pogłębia przewidziany przez ustawodawcę sposób szacowania dokonanych wydatków, który opiera się na wartości odtworzeniowej środków trwałych. Przyjęta w przepisie metoda nie uwzględnia tego, że środki trwałe nabywane na potrzeby niepełnosprawnych są specyficznymi dobrami, których wartość rynkowa, ze względu na brak popytu, jest niewielka. Wnioskodawca uważa, że na skutek zmian dokonanych ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r. prowadzenie zakładów pracy chronionej stało się całkowicie nieopłacalne, co spowodowało chęć wycofania się z tej działalności przez licznych pracodawców. Znaleźli się oni jednak „w pułapce zastawionej na nich przez ustawodawcę” (s. 18); wycofanie się wymaga wcześniejszego, niezwłocznego, uiszczenia jednorazowej daniny publicznej.

Przedstawiony stan prawny, zdaniem wnioskodawcy, oznacza naruszenie istoty prawa własności pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej (art. 64 ust. 3 Konstytucji), gdyż chodzi o zapłatę za środki trwałe stanowiące własność pracodawców, oraz naruszenie ich swobody gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Wnioskodawca uważa, że chodzi o „sankcję karną za racjonalną reakcję na zmienione radykalnie warunki prawne działania zakładów pracy chronionej” (s. 19). Nowa regulacja narusza też zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż wprowadzenie tej nadzwyczajnej daniny publicznej nie jest konieczne dla ochrony zbiorowości osób niepełnosprawnych, a dla pracodawców stanowi nadmierną dolegliwość. Naruszenia art. 2 Konstytucji wnioskodawca dopatruje się w tym, że nowa regulacja zaskoczyła pracodawców, którzy w zaufaniu do państwa i stanowiącego przez nie prawa dokonali inwestycji w interesie osób niepełnosprawnych.

Ostatni zarzut dotyczy art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. Powołany przepis zmienił treść wprowadzonego ustawą z 20 grudnia 2002 r. art. 26a ustawy o rehabilitacji, modyfikując treść jego ust. 1 oraz dodając do niego ust. 1a. Tu znów wnioskodawca nie kwestionuje *meritum* zmiany, lecz sposób jej wejścia w życie. Ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r. w art. 1 pkt 18 wprowadziła system miesięcznego dofinansowania na pracowników niepełnosprawnych. Przepis nie różnicował pracowników z punktu widzenia ich wieku. Nowy system miał wejść w życie po prawie rocznej *vacatio legis*, bo ustawę opublikowano 23 stycznia 2003 r., a przepis miał obowiązywać od 1 stycznia 2004 r. Jednak kwestionowany art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. zmienił zasadę rządzącą dofinansowaniem, dodając, że przysługuje ono tylko na pracowników, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego. W konsekwencji, 1 stycznia 2004 r., z dnia na dzień, wszedł w życie przepis innej treści niż ten, którego pracodawcy spodziewali się od niemal roku. Jeśli, przygotowując się do wprowadzenia nowego systemu i licząc na dofinansowanie, zatrudnili pracowników niepełnosprawnych w wieku emerytalnym, nowa regulacja okazała się dla nich niekorzystna. Ponieważ *vacatio*

legis była zdecydowanie krótsza niż ustawowy okres wypowiedzenia umowy o pracę, pracodawcy – znów zaskoczeni przez ustawodawcę – musieli ponosić koszt zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w wieku emerytalnym bez odpowiedniej rekompensaty, na którą mogli liczyć w chwili ich zatrudniania. Taka zmiana przepisów, zdaniem wnioskodawcy, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także – zasadę ochrony interesów w toku.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 października 2005 r. wyraził stanowisko, że wszystkie kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

W uzasadnieniu wskazał, że kwestionowany art. 26c ust. 4a ustawy o rehabilitacji nie tylko nie narusza interesów pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, ale wręcz – dzięki wprowadzeniu obowiązku wydania decyzji administracyjnej o odmowie wypłaty dofinansowania – poprawia pozycję prawną pracodawcy. Prokurator podkreśla, że uzgodnienie salda w dużej mierze zależy od pracodawcy. Jeśli nie dojdzie do uzgodnienia, to pracodawcy służy środek odwoławczy od decyzji Funduszu o odmowie wypłaty dofinansowania, co dostatecznie zabezpiecza sytuację pracodawcy.

Gdy chodzi o zarzuty kierowane w stosunku do art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji, Prokurator podziela zapatrywanie wnioskodawcy, że obowiązki wynikające z tego przepisu są swoistą sankcją za naruszenie postanowień dotyczących gospodarowania funduszem rehabilitacyjnym. Fakt ten nie oznacza jednak naruszenia przepisów Konstytucji powołanych jako wzorce kontroli. Kwestionowany przepis ani nie narusza zasady pewności prawa, ani nie wprowadza ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Obowiązek restytucji środków funduszu rehabilitacji wydatkowanych niezgodnie z przepisami oraz wpłaty 30% tych kwot do Funduszu nie ogranicza działalności gospodarczej zakładu pracy chronionej. Prokurator przypomina, że zakłady te korzystają z przywilejów; ich uzależnienie od spełnienia określonych warunków nie może być traktowane jako ograniczenie wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Odnosząc się do krytyki art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., Prokurator Generalny stwierdza, że postulat przyzwoitej legislacji, wyrażający się między innymi w zapewnieniu odpowiednich okresów dostosowawczych, był wielokrotnie formułowany przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak Trybunał nigdy w swym orzecznictwie nie przyjął, by sam fakt, że *vacatio legis* była zbyt krótka, zadecydował już o uznaniu niekonstytucyjności wprowadzanej regulacji. Trybunał wymagał zawsze wystąpienia okoliczności uzasadniających zastosowanie odpowiedniego okresu dostosowawczego, zwłaszcza wykazania ujemnych skutków w sferze prawnej adresatów nowej regulacji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie nie istnieją podstawy do stwierdzenia, że takie okoliczności wystąpiły, zwłaszcza że – jak zauważa sam wnioskodawca – zmiana wprowadzona przez ustawodawcę mieści się w granicach jego kompetencji legislacyjnych.

W odniesieniu do ostatniego zarzutu, skierowanego przeciwko art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r., argumentacja Prokuratora Generalnego przebiega inaczej. Prokurator zasadniczo uznaje bowiem, że wprowadzenie do ustawy zróżnicowania pracowników niepełnosprawnych ze względu na ich wiek i uzależnienie dofinansowania od wieku pracowników wymagało zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Fakt, że nowe rozwiązanie weszło w życie po jednodniowej *vacatio legis*, całkowicie uniemożliwił pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne dostosowanie się do nowych warunków. Mimo to Prokurator Generalny nie dostrzega naruszenia art. 2 Konstytucji, gdyż jest dla niego oczywiste, że „obecnie każdy z pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne mógł dostosować się już do

wymogów aktualnie obowiązujących przepisów, rezygnując – w razie uznania takiej konieczności – z zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku emerytalnym”.

3. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 9 marca 2006 r. wyraził stanowisko, że wszystkie kwestionowane we wniosku przepisy są zgodne z Konstytucją.

Uzasadniając tę ocenę, Marszałek Sejmu zakwestionował tezę wnioskodawcy, jakoby pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne stanowili wyjątkowy typ podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym spoczywa, zgodnie z art. 69 Konstytucji, na władzach publicznych, które muszą go wypełniać zarówno przez stanowienie odpowiednich przepisów, jak i nadzorowanie ich prawidłowego stosowania.

Z tego punktu widzenia kwestionowany przez wnioskodawcę art. 26c pkt 4a ustawy o rehabilitacji jawi się jako jeden z przepisów gwarantujących prawidłowe rozliczenie środków pobranych przez pracodawcę z Funduszu. Tryb rozliczania salda jest korzystny dla pracodawców, gdyż narzuca terminy rozliczeń, obowiązujące także Fundusz.

Marszałek Sejmu nie zgadza się też z wnioskodawcą, gdy ten zarzuca, że art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji przewiduje kary dla pracodawców. Zakłady pracy chronionej, jak podkreśla Marszałek Sejmu, korzystają z licznych przywilejów, korzystanie z których uzależnione jest od spełniania określonych warunków. Jednym z nich jest wydatkowanie środków publicznych na określone cele. Ustanowiony w kwestionowanym przepisie obowiązek dodatkowej wpłaty na rzecz Funduszu, w razie niezgodnego z prawem wydatkowania pieniędzy z funduszu zakładowego, nie może być więc traktowany jako ograniczenie swobody działalności gospodarczej zakładów pracy chronionej.

Odnosząc się do zarzutów skierowanych pod adresem przepisów ustawy z 20 grudnia 2002 r., zmieniających art. 33 ust. 7a ustawy o rehabilitacji, który – zdaniem wnioskodawcy – został wprowadzony bez odpowiedniego okresu dostosowawczego, Marszałek Sejmu przypomniał, że według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zmiana przepisów na mniej korzystne nie zawsze oznacza utratę praw nabytych i naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz. Wprowadzone zmiany były wynikiem generalnej zmiany zasad funkcjonowania funduszu rehabilitacyjnego w zakładzie. Marszałek zwraca uwagę, że gdyby przyjąć stanowisko wnioskodawcy, okazałoby się, że ustawodawca nie może dokonywać jakichkolwiek zmian w obowiązującym prawie. Dwutygodniowa *vacatio legis* może budzić pewne wątpliwości, ale – jak podkreśla Marszałek – prace nad projektem zmian trwały od sierpnia 2002 r., a projekt był szeroko konsultowany. Trudno więc mówić o zaskoczeniu podmiotów prowadzących zakłady pracy chronionej.

Analizując ostatni z zarzutów zawartych we wniosku, Marszałek Sejmu przyznaje, że zmiana zasad dofinansowania dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, polegająca na ograniczeniu go wyłącznie do pracowników, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego, weszła w życie bez zachowania okresu dostosowawczego. Wskazuje jednak orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których przyjęto, że argument „ważnego interesu publicznego” wyjątkowo może uzasadniać ograniczenie, a nawet pominięcie *vacatio legis*. Zdaniem Marszałka Sejmu, w ocenianym przypadku zachodziła taka właśnie sytuacja, ponieważ masowe zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wieku emerytalnym zagrażało interesom finansowym państwa, a ponadto bardzo ograniczało zakres pomocy udzielanej tym osobom niepełnosprawnym, które nie osiągnęły tego wieku. Tymczasem, w odczuciu społecznym pomoc państwa powinna być adresowana przede wszystkim do osób w wieku przedemerytalnym, dla których aktywność zawodowa jest szczególnie istotna.

Wskazane względy uzasadniają, w ocenie Marszałka Sejmu, stanowisko, zgodnie z którym kwestionowane we wniosku przepisy nie naruszają zasad wyrażonych w powołanych wzorcach kontroli konstytucyjnej.

II

Na rozprawie w dniu 21 marca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem wniosku są przepisy ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ustawa o rehabilitacji), a ściślej – zmiany wprowadzone do niej ustawami z 20 grudnia 2002 r. i z 19 grudnia 2003 r. Zawarte we wniosku rozróżnienie przedmiotu zaskarżenia na – z jednej strony – przepisy ustawy o rehabilitacji oraz – z drugiej strony – przepisy ustaw zmieniających ją, uzasadnione jest tym, że w pierwszym przypadku wnioskodawca generalnie kwestionuje zasadność wprowadzonych zmian, w drugim zaś – samego rozwiązania legislacyjnego nie podważa, lecz tryb jego wprowadzenia uważa za niekonstytucyjny. Mimo że we wszystkich przypadkach jako wzorzec kontroli konstytucyjnej został wskazany art. 2 Konstytucji, inna jest podstawa zarzutów i ranga zarzucanych naruszeń jest odmienna. Gdy chodzi bowiem o przepisy ustawy, to – najogólniej ujmując – zdaniem wnioskodawcy wprowadzają one nieodpowiadającą standardom konstytucyjnym karę dla pracodawców i jednocześnie – pozbawiają ich praw nabytych. W tym zakresie konieczna jest więc ocena merytorycznego znaczenia kwestionowanych przepisów dla sytuacji prawnej pracodawców. Natomiast kwestionowane przepisy ustaw zmieniających, choć także wprowadzają pewne obostrzenia reżymu, jakiemu podlegają zakłady pracy chronionej, zgodnie z wnioskiem wymagają kontroli przede wszystkim pod kątem zakresu czasowego ich stosowania; zasadniczy postulat wnioskodawcy to stosowanie ich tylko do pracodawców, którzy podejmowali decyzje o dokonaniu inwestycji albo o zatrudnieniu już po ogłoszeniu przepisów.

IV

Ocena art. 26c ust. 4a ustawy o rehabilitacji.

Pierwszy z kwestionowanych przepisów, to art. 26c ust. 4a ustawy, zgodnie z którym „W przypadku niezgodnienia salda w terminie do końca miesiąca następującego po miesiącu złożenia wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania, Fundusz wydaje decyzję o odmowie wypłaty tego dofinansowania”. Przepis w sposób oczywisty wiąże się z realizacją jednego z podstawowych elementów systemu ochrony pracy niepełnosprawnych, a mianowicie – wypłacaniem przez Fundusz na rzecz pracodawców comiesięcznego dofinansowania. Cały przepis art. 26c ustawy, regulujący tryb wypłacania tego dofinansowania, został wprowadzony przez art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. W pierwotnej wersji art. 26c ustawy nie zawierał jednak kwestionowanej obecnie jednostki redakcyjnej; ust. 4a został dodany jeszcze przed wejściem w życie zmian, kolejną ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2003 r. W konsekwencji 1 stycznia 2004 r. zaczął obowiązywać cały art. 26c, łącznie z ust. 4a. Jednocześnie weszło w życie, wydane na podstawie art. 26c ustawy, rozporządzenie Ministra

Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 232, poz. 2330 ze zm.).

Dofinansowanie, w wysokości wskazanej w art. 26a ust. 1-3 ustawy i wypłacane co 2 miesiące, przysługuje w związku z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych ujętych w ewidencji prowadzonej przez Fundusz. Każdy pracodawca zatrudniający takie osoby posiada także, na użytek swego zakładu, ich wykaz, z wyszczególnieniem informacji o stopniu i rodzaju niepełnosprawności, wymiarze zatrudnienia itd. W konsekwencji, w pewnym uproszczeniu ujmując, można powiedzieć, że prowadzone są dwa rejestry zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Podstawą wypłaty dofinansowania miesięcznego jest, stosownie do art. 26c ust. 1 ustawy, złożone przez pracodawcę: wniosek o jego wypłatę oraz informacja o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach niepełnosprawności, w szczególności o zatrudnionych chorych psychicznie, upośledzonych umysłowo, epileptykach oraz niewidomych. W ciągu 7 dni od złożenia wniosku Fundusz przedstawia pracodawcy tzw. informację o saldzie przysługującego dofinansowania do wynagrodzenia (art. 26c ust. 3). Co do zasady, Fundusz przekazuje dofinansowanie na rachunek bankowy pracodawcy w ciągu 7 dni od uzgodnienia salda (art. 26c ust. 4). Pracodawca raz w roku, do 15 lutego roku następnego, dokonuje rozliczenia pobranego dofinansowania (art. 26c ust. 5). Procedura uzgadniania salda jest uszczegółowiona w powołanym wyżej rozporządzeniu, które – poza wzorami formularzy składanych przez pracodawcę, reguluje – krok po kroku – dochodzenie do konsensu. Tak więc, Fundusz „sprawdza informacje i wnioski pod względem rachunkowym oraz formalnym, wykorzystując zgromadzone dane o pracodawcach i pracownikach” (§ 3 ust. 1). W razie niezgodności, wzywa wnioskodawcę do jej usunięcia w terminie 14 dni; termin podlega przywróceniu (§ 3 ust. 2 i 2a). W razie milczenia pracodawcy jego wniosek pozostaje bez rozpatrzenia. W razie sprostowania informacji i wniosku zgodnie z danymi posiadanymi przez Fundusz, saldo uznaje się za uzgodnione i następuje wypłata dofinansowania. Początkowo, wprowadzając zmiany do ustawy o rehabilitacji zawarte w ustawie zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., ustawodawca przyjął, że przedstawiona regulacja jest wystarczająca. Jednak, jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów, uznał, że problem, jaki może się pojawić przy wypłacie, a mianowicie – rozbieżność salda, wymaga rozwiązania ustawowego. W tym celu, kolejną ustawą zmieniającą, z 19 grudnia 2003 r., dodano kwestionowany we wniosku przepis, tj. art. 26c ust. 4a ustawy, przewidujący odmowę wypłaty dofinansowania w razie nieuzgodnienia salda. W tym miejscu konieczne jest podkreślenie, że wraz z poddanym kontroli art. 26c ust. 4a dodano także ust. 4b, zgodnie z którym od decyzji Funduszu o odmowie wypłaty służy odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Przedstawionej regulacji wnioskodawca zarzuca, że poddaje ona jeden ze współdziałających podmiotów, tj. pracodawcę, władczemu rozstrzygnięciu drugiego, tj. Funduszu. Zdaniem wnioskodawcy, art. 26c ust. 4a ustawy wprowadza sankcję, przy czym jej stosowanie jest oderwane od okoliczności subiektywnych po stronie pracodawcy (intencja wprowadzenia w błąd Funduszu) i uzależnione wyłącznie od operacji rachunkowej „uzgodnienia salda”, która może zakończyć się niepowodzeniem także z powodu okoliczności leżących po stronie Funduszu. Ponadto wnioskodawca zarzuca, że rozporządzenie wykonawcze w sprawie uzgodnienia salda zawiera regulację materii ustawowej. Konsekwencją jest teza ogólna zawarta w *petitum* wniosku: kwestionowany art. 26c ust. 4a ustawy – w sposób sprzeczny z art. 2 Konstytucji – „uzależnia prawo pracodawcy do zwrotu wydatków poniesionych przezeń w zakresie konstytucyjnego obowiązku władz publicznych od stanu, którego osiągnięcie jest uzależnione od zachowania się podmiotu administracji publicznej rozstrzygającego władczo o sytuacji prawnej pracodawcy”.

Ocena tak sformułowanego zarzutu wniosku nie powinna budzić większych wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście zasadność tezy sformułowanej

przez wnioskodawcę, że ostateczna decyzja o wypłacie pracodawcy miesięcznego dofinansowania leży w rękach podmiotu administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega natomiast sprzeczności z Konstytucją takiego rozwiązania; przeciwnie – regułą demokratycznego państwa prawnego jest, że korzystanie ze środków publicznych przez podmioty prywatnoprawne zawsze poddane jest kontroli administracji publicznej. Trudno sobie wyobrazić, by Fundusz wypłacał wszystkim pracodawcom wnioskowane przez nich kwoty dofinansowania bez sprawdzenia zasadności żądań. Zarzuty można by ewentualnie kierować przeciwko trybowi sprawowania kontroli i – jak ocenia Trybunał – tego w istocie dotyczy wnioski. Jednak i na tym poziomie Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega, by pracodawca był traktowany w sposób sprzeczny ze standardami konstytucyjnymi. Przede wszystkim, co trzeba wyraźnie podkreślić, trudno takie standardy wyprowadzić z treści art. 2 Konstytucji. Chodzi wszak o kwestie szczegółowe, które Konstytucja niewątpliwie pozostawia do rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym, zgodnie z jej art. 69, wyraźnie stanowiącym o udzielaniu przez państwo pomocy osobom niepełnosprawnym „zgodnie z ustawą”.

Rozpatrując bliżej poszczególne tezy uzasadnienia, Trybunał stwierdza, że zarzut przesunięcia materii ustawowej do rozporządzenia wykonawczego jest bezpodstawny. Wypada zresztą podkreślić, że wnioskodawca, zapewne mając tego świadomość, nie sformułował zarzutu naruszenia art. 92 Konstytucji. Rozporządzenie w sprawie dofinansowania do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych reguluje, zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 26c ust. 6 ustawy, kwestie techniczne, tj. terminy wymiany pism, sposób ich przesyłania, zawiera ich wzorce. Być może jedynym postanowieniem, które mogłoby mieć znaczenie merytoryczne jest § 3 ust. 3 rozporządzenia, przewidujący pozostawienie informacji lub wniosku bez rozpatrzenia. Postanowienie to uzyskało jednak swą podstawę właśnie w kwestionowanym art. 26c ust. 4a ustawy, wprowadzającym decyzję o odmowie wypłaty dofinansowania.

Treść kwestionowanego art. 26c ust. 4a ustawy, wzbogacona postanowieniami rozporządzenia, nie uzasadnia też wnioskodawcy o uzależnieniu sytuacji pracodawcy od władczego rozstrzygnięcia organu. Przeciwnie, zgodnie z tym, co zauważa sam wnioskodawca, chodzi o proces współdziałania w uzgadnianiu salda, z zachowaniem terminów dyscyplinujących dla obu stron, z możliwością ich przywracania. Jeśli do tego dodać, że przedmiotem uzgodnień są liczby, trudno wskazać „pole manewru” dla władczych rozstrzygnięć Funduszu, czy choćby zakres uznaniowości przy podejmowaniu decyzji o wypłacie. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy, że stosuje sankcję, w postaci odmowy wypłaty dofinansowania, bez uwzględnienia okoliczności subiektywnych po stronie pracodawcy, w szczególności – zamiaru wprowadzenia w błąd Funduszu. Tymczasem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, to właśnie uzależnienie decyzji Funduszu od oceny stanu świadomości lub zawinięcia pracodawcy wnioskującego o dofinansowanie oznaczałoby, że ustawodawca wprowadził sankcję, której stosowanie pozostawione jest ocenie organu administracji publicznej. Jak długo wypłata dofinansowania uzależniona jest od operacji czysto rachunkowych, których wynik jest obiektywnie sprawdzalny na podstawie treści dokumentów dotyczących zatrudnienia i stanu niepełnosprawności, tak długo nie może być mowy o jakimkolwiek władczym rozstrzygnięciu przez organ, a tym bardziej – o stosowaniu przez organ sankcji wobec pracodawców. Konieczne jest też wyraźne podkreślenie, że – co całkowicie pominął wnioskodawca – ustawa przewiduje tryb odwołania od decyzji odmownej Funduszu.

W świetle powyższych uwag instytucję wprowadzoną w art. 26c ust. 4a ustawy należy traktować jak instrument dyscyplinujący pracodawcę, ale także i Fundusz, do szybkiego ustalania wysokości należnego dofinansowania i sprawnej jego wypłaty. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, regulacja stanowi wyraz partnerskiego traktowania obu stron.

Przy ich współdziałaniu w dobrej wierze, w szczególności – przy braku intencji oszukania, ewentualna rozbieżność między kwotą należnego dofinansowania obliczoną i wnioskowaną przez pracodawcę a kwotą należną według danych posiadanych przez Fundusz powinna być sprawnie usunięta w toku wymiany stanowisk, przebiegającej stosownie do rozporządzenia. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia, co znajduje wyraz w decyzji Funduszu o odmowie dofinansowania, ostatecznie o jego przyznaniu rozstrzyga właściwy minister.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc, na czym miałyby polegać niezgodność art. 26c ust. 4a ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

V

1. Sens normatywny art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji i treść zarzutów.

Drugi z kwestionowanych przepisów, art. 33 ust. 4a ustawy, także został do niej dodany w ramach zmian wprowadzonych 20 grudnia 2002 r., jednak – zgodnie z art. 19 ustawy zmieniającej – wszedł w życie już 1 lutego 2003 r. Jest jednym z przepisów regulujących status pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, w rozumieniu, jakie nadaje temu pojęciu art. 28 ust. 1 ustawy. Decyzję o przyznaniu zakładowi takiego statusu wydaje wojewoda (art. 30 ust. 1). Jednym z obowiązków osób prowadzących takie zakłady jest utworzenie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zwanego „funduszem rehabilitacji” (art. 33 ust. 1 ustawy). Środki z tego funduszu przeznaczone są na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych. Powinny być wydatkowane zgodnie z zakładowym regulaminem ich wykorzystania (art. 33 ust. 4 ustawy), którego tworzenie bliżej jest unormowane w rozporządzeniu wykonawczym. Stosowne rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 3, poz. 22 ze zm.) zostało wydane 31 grudnia 1998 r. W § 2 rozporządzenia określono potencjalne przeznaczenie środków zakładowego funduszu rehabilitacji; paragraf ten zawiera 13 punktów, do niektórych wprowadzono podpunkty, w sumie w liczbie 29. Szczegółowy katalog dopuszczalnych wydatków jest więc niezwykle szeroki. Ważniejsze jednak od długości ujętej w sposób kazuistyczny listy ewentualnych wydatków wydaje się spostrzeżenie, że sformułowania poszczególnych pozycji, wyliczonych w punktach, mają charakter ogólny. Przykładowo: pkt 2 – szkolenie zawodowe oraz dokształcanie, pkt 4 – podstawowa i specjalistyczna opieka medyczna oraz poradnictwo i usługi rehabilitacyjne, pkt 11 – koszty działalności sportowej, rekreacyjnej i turystycznej. Poza wskazaniem przeznaczenia środków z funduszu rehabilitacji, rozporządzenie określa sposób konsultowania treści zakładowego regulaminu wykorzystania funduszu rehabilitacji ze służbami medycznymi i związkami zawodowymi (§ 5). Będący przedmiotem wniosku art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy, wprowadza sankcję wykorzystania środków funduszu rehabilitacji w sposób sprzeczny z treścią art. 33 ust. 4 ustawy, a zatem – sprzecznie z regulaminem zakładowym. Kwestionowany przepis stanowi:

„W przypadku niezgodnego z ust. 4 przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji, pracodawca jest obowiązany do dokonania:

- 1) zwrotu 100% tych środków na fundusz rehabilitacji oraz
- 2) wpłaty w wysokości 30% tych środków na Fundusz w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło ujawnienie niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji, w tym także niedotrzymanie terminu, o którym mowa w ust. 3 pkt 3 lub ust. 7c”.

Zdaniem wnioskodawcy, cytowany przepis w pkt 2 jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji „przez to, że poddaje jednostkę karze za działanie, którego znamiona nie zostały określone precyzyjnie, a sama kara została ustalona w sposób mechaniczny, niezależnie od okoliczności, w których działanie nastąpiło, i niezależnie od stopnia zawinienia jednostki, a przy tym ograniczenie praw jednostki nie pozostaje we właściwym stosunku do zakładanego przez ustawodawcę celu”. Precyzując treść zarzutów, wnioskodawca wskazuje – po pierwsze – na naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów oraz – po drugie – twierdzi, że „kara” wprowadzona przez kwestionowany przepis ogranicza wolności i prawa pracodawców w sposób nieproporcjonalny. Trybunał Konstytucyjny odniósł się kolejno do tych zarzutów.

Gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, to – zdaniem wnioskodawcy – zawarte w art. 33 ust. 11 ustawy upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego jest „blankietowe i niezgodne z Konstytucją”, a w konsekwencji – o przeznaczeniu środków funduszu decyduje władza wykonawcza, „a nie ich właściciel i władza ustawodawcza”. Ponadto przepisy rozporządzenia „zawężają treść art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji w zakresie znacznie większym, niż ten, który można byłoby uzyskać, dokonując nawet bardzo restryktywnej wykładni art. 5-11 ustawy o rehabilitacji” (s. 12 wniosku). Wnioskodawca twierdzi wreszcie, że kwestionowany przepis ustawy „poddaje więc jednostkę karze za działanie, którego przesłanki nie zostały określone precyzyjnie” (s. 13 wniosku).

2. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów Trybunał przede wszystkim zwraca uwagę, że dwa spośród nich, zawarte są tylko w uzasadnieniu i nie znajdują odzwierciedlenia w *petitum* wniosku, co sprawia, że należy je traktować raczej jako pewną figurę retoryczną, wzmacniającą argumentację, aniżeli wymagające rozpatrzenia tezy o niekonstytucyjności. Chodzi mianowicie o zarzut blankietowości zawartego w art. 33 ust. 11 ustawy upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz o zarzut wprowadzenia kary za pomocą przepisów niedookreślonych. Wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności art. 33 ust. 11 ustawy, ani nie powołuje wzorców kontroli, które byłyby adekwatne do stawianych zarzutów, tj. art. 92 (standardy dotyczące upoważnień do wydawania aktów wykonawczych) i art. 42 (zasada *nullum crimen sine lege*) Konstytucji. Trybunał odrzuca więc, jako całkowicie chybione, argumenty związane z blankietowością upoważnienia ustawowego i rzekomym karaniem na podstawie przepisów niedookreślonych; na pewno nie uzasadniają one tezy o niezgodności art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy z art. 2 Konstytucji. Jeśli jednak pominąć te argumenty, okazuje się, że rzeczywiste uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji sprowadza się do dwóch tez, a mianowicie: po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, przepisy regulujące sposób wydatkowania środków z funduszu rehabilitacji są niedookreślone, zbyt ogólnikowe i pozwalają na różną interpretację i – po drugie – w jego ocenie przepisy te „zawężają treść art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – co do zasady – niedookreślenie przesłanek stosowania przepisów, ich ogólnikowość, sprzyja raczej rozszerzeniu zakresu stosowania aniżeli jego limitowaniu. Dlatego trudno zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że rozporządzenie, ze względu na ogólnikowy charakter zawartych w nim przepisów, „zawęża treść” art. 33 ust. 4 ustawy. Podstawą sformułowania przez wnioskodawcę tego twierdzenia jest niewątpliwy fakt, że rozporządzenie zawiera zarówno postanowienia ogólne, jak i egzemplifikację celów, na które mogą być przeznaczane środki funduszu rehabilitacji. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega jednak w takiej metodzie regulacji naruszenia zasady przyzwoitej legislacji. Rozporządzenie – w ramach

zakreślonych przez delegację ustawową z art. 33 ust. 11 ustawy – rozwija w sposób wyważony art. 33 ust. 4 ustawy, na pewno nie deformując jego treści. Szeroki katalog konkretnych wydatków, które mogą być finansowane ze środków funduszu rehabilitacji, ale przede wszystkim – generalne ujęcie podstawowych celów ich wydatkowania, takich jak poradnictwo zawodowe, szkolenie, doksztalcanie, leczenie, rehabilitacja, tworzenie nowych i dostosowanie istniejących stanowisk pracy, organizacja wypoczynku itd., stwarzają gwarancję, że żaden wydatek rzeczywiście przeznaczony na wskazane w art. 33 ust. 4 ustawy cele, tj. „na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych”, nie znajdzie się poza kategoriami wskazanymi w rozporządzeniu. W konsekwencji, jeśli pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej przygotowuje regulamin zakładowy zgodnie z rozporządzeniem, nie może się zdarzyć, że – jak to przewiduje i niezwykle krytycznie ocenia wnioskodawca – pracodawca będzie ukarany na podstawie art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy, chociaż poczynił wydatek mieszczący się w formule art. 33 ust. 4 ustawy i „jak najbardziej uzasadniony”, ale nieuwjęty w regulaminie zakładowym. W ocenie Trybunału, właśnie ze względu na bardzo elastyczną formułę rozporządzenia wykonawczego, niebezpieczeństwo zastosowania sankcji wobec pracodawcy, który wydatkował środki „na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych”, po prostu nie zachodzi.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut niezgodności art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy z art. 2 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia.

3. Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wymaga przede wszystkim wskazania wolności lub prawa konstytucyjnego, których ograniczenie wnioskodawca zarzuca. Wnioskodawca nie wskazał, jaką wolność lub jakie prawo pracodawcy doznaje ograniczeń na skutek wprowadzenia kwestionowanego przepisu. Pomijając jednak ten brak, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ocena przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga porównania wagi zastosowanego przez ustawodawcę środka prawnego (obowiązku wpłaty na określony fundusz określonej sumy), stanowiącego niewątpliwie pewną dolegliwość finansową, z zamierzonym celem regulacji. Cały art. 33 ustawy określa obowiązki pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej. Zarówno ustęp 1, zobowiązujący pracodawcę do utworzenia funduszu rehabilitacji, jak i wymaganie opracowania regulaminu wydatkowania jego środków, jak i – przede wszystkim – obowiązek wydatkowania ich wyłącznie „na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych” to obowiązki pracodawcy. Celem nałożenia ich na pracodawcę, korzystającego ze środków publicznych, jest oczywiście ochrona zatrudnianych przez niego osób niepełnosprawnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie w art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy sankcji niewykonania tych obowiązków jest w pełni zasadne, jeśli zważyć cele, dla których tworzy się fundusz rehabilitacji oraz fakt, że fundusz ten powstaje w znacznej mierze ze środków publicznych. Sankcja ta, zdaniem Trybunału, nie jest dotkliwa. Przewidziana w art. 33 ust. 4a pkt 1 ustawy restytucja do zakładowego funduszu rehabilitacji 100% sum wydatkowanych wbrew przepisom oczywiście nie może być traktowana jako sankcja; z punktu widzenia pracodawcy następuje po prostu zwrot tego, co pobrał z funduszu zakładowego. Natomiast obowiązek wpłaty 30% tychże sum na Państwowy Fundusz, chociaż obciąża finansowo pracodawcę (jego przedsiębiorstwo), nie jest wygórowany, zwłaszcza jeśli uwzględni się niezwykle szeroki

wachlarz wydatków przewidzianych w rozporządzeniu; w tej perspektywie oczywiste wydaje się, że naruszenie obowiązku wydatkowania środków na cele wskazane w rozporządzeniu musi być działaniem w pełni świadomym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w tej sytuacji należy uznać, że wprowadzenie obowiązku wpłaty 30% sum wydatkowanych niezgodnie z ustawą na rzecz Funduszu ma znaczenie przede wszystkim prewencyjne, a nie represyjne; chodzi o zmobilizowanie prowadzących zakłady pracy chronionej do rzetelnego wykonywania obowiązków, które przyjmują na siebie wraz z podjęciem decyzji o korzystaniu ze środków publicznych na określony cel. Precyzyjne określenie w art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy terminów, w których mają być dokonywane wpłaty na rzecz Funduszu, służy dyscyplinowaniu pracodawców, którzy tych obowiązków nie wykonali.

Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że wnioskodawca postrzega rolę pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne w niewłaściwej perspektywie; podkreślając, iż – w pewnym zakresie – wykonują oni zadania publiczne, oczekuje ze strony państwa ich wsparcia finansowego. Nie dostrzega natomiast, że w demokratycznym państwie prawnym wydatkowanie środków publicznych, niezależnie od tego, kto nimi dysponuje, powinno być poddane surowej dyscyplinie. Jeśli chodzi o wydatkowanie środków budżetowych, odpowiednie reguły oraz sankcje, także karne, ich przekroczenia, unormowane są w ustawie o finansach publicznych. Natomiast wydatkowanie pieniędzy publicznych przez jednostki pozabudżetowe musi być reglamentowane przez odpowiednie przepisy zawarte w aktach prawnych przewidujących przekazanie zadań publicznych i środków na ich realizację. Tak właśnie jest w analizowanym przypadku ustawy o rehabilitacji; kwestionowany art. 33 ust. 4a ustawy jest przepisem dyscyplinującym pracodawcę do należytego wypełniania obowiązków wynikających z faktu dysponowania środkami publicznymi na wskazane cele.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy nie narusza zasady proporcjonalności. Wprowadzenie pewnej dolegliwości finansowej wobec pracodawców, którzy niezgodnie z prawem wydatkują środki funduszu rehabilitacji, mieści się w granicach marginesu swobody ustawodawcy, decydującego nie tylko o merytorycznym kształcie określonej instytucji prawnej, w tym przypadku – wsparcia środkami publicznymi zakładów pracy chronionej, ale także o mechanizmach, które zagwarantują skuteczność i prawidłową realizację przyjętego rozwiązania prawnego.

VI

1. Prezentacja art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 w związku z art. 19 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r.

Kolejny zarzut wnioskodawców kieruje się przeciwko art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 w zakresie dotyczącym ust. 7a w związku z art. 19 ustawy z 20 grudnia 2002 r. Jak powiedziano na wstępie, w tym przypadku wnioskodawca nie krytykuje *meritum* rozwiązania prawnego wprowadzonego do ustawy przez kwestionowany przepis, lecz fakt, że nowe unormowanie objęło swym działaniem także stany faktyczne powstałe przed jego ogłoszeniem. Dla uchwycenia istoty zarzutu konieczne jest szczegółowe przedstawienie treści kwestionowanych przepisów.

Ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r. w art. 1 pkt 26 lit. f zawiera modyfikacje art. 33 ustawy o rehabilitacji. Wskazany przez wnioskodawcę art. 33 ust. 7a tejże ustawy jest ściśle związany z poprzedzającym go ust. 7, także zmodyfikowanym omawianą ustawą zmieniającą. Art. 33 ust. 7 ustawy reguluje następstwa likwidacji, upadłości, wykreślenia z

ewidencji działalności gospodarczej zakładu prowadzonego przez pracodawcę zatrudniającego osoby niepełnosprawne albo utraty przez zakład statusu zakładu pracy chronionej. Według pierwotnego brzmienia art. 33 ust. 7 ustawy, skutkiem tych zdarzeń było „niezwłoczne przekazanie” niewykorzystanych środków zakładowego funduszu rehabilitacji do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kwestionowany przepis, tj. art. 1 pkt 26 lit. f ustawy zmieniającej, zmodyfikował nieco redakcję art. 33 ust. 7 oraz rozszerzył zakres obowiązków względem Funduszu poprzez dodanie art. 33 ust. 7a w brzmieniu: „Wpłacie do Funduszu podlega także kwota odpowiadająca kwocie wydatkowanej ze środków funduszu rehabilitacji na nabycie, wytworzenie lub ulepszenie środków trwałych w związku z modernizacją zakładu, utworzeniem lub przystosowaniem stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, budową lub rozbudową bazy rehabilitacyjnej, wypoczynkowej i socjalnej oraz na zakup środków transportu – w części, która nie została pokryta odpisami amortyzacyjnymi, ustalonymi przy zastosowaniu stawek amortyzacyjnych wynikających z Wykazu rocznych stawek amortyzacyjnych na dzień zaistnienia okoliczności, o których mowa w ust. 7”. Ponadto, przedmiotem zaskarżenia jest art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej, który dodał do ustawy o rehabilitacji art. 33a w brzmieniu: „Przepisy art. 33 stosuje się do pracodawców, o których mowa w art. 33 ust. 7b”. Ten ostatni przepis stanowi zaś: „W przypadku utraty statusu zakładu pracy chronionej i osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 25%, pracodawca zachowuje zakładowy fundusz rehabilitacji i niewykorzystane środki tego funduszu”. Z zestawienia art. 33 ust. 7a, 7b oraz art. 33a ustawy można wnosić, że pracodawcy, którzy mimo utraty statusu zakładu pracy chronionej zatrudniają jednak co najmniej 25 niepełnosprawnych, zachowują środki funduszu zakładowego, natomiast – zgodnie z art. 33 ust. 7a – są zobowiązani wpłacić do Funduszu kwoty zainwestowane w środki trwałe, które miały służyć niepełnosprawnym. Dla pełnego obrazu istoty zarzutu trzeba dodać, że wnioskodawca kwestionuje art. 1 pkt 26 lit. f i pkt 27 w związku z art. 19 ustawy wprowadzającej, zgodnie z którym zmiany te weszły w życie już od 1 lutego 2003 r.

2. Zarzuty.

Przedstawionym wyżej przepisom wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 2 w związku z art. 22, art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją dlatego, że opublikowane zostały w Dzienniku Ustaw z 23 stycznia 2003 r., weszły w życie już 1 lutego 2003 r., a mają zastosowanie także do pracodawców, którzy zainwestowali środki funduszu zakładowego przed dniem publikacji ustawy zmieniającej, a zatem – nie mając pojęcia o konsekwencjach majątkowych ewentualnej utraty statusu zakładu pracy chronionej. To spostrzeżenie uzasadnia, według wnioskodawcy, zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. art. 2 Konstytucji. Waga naruszenia jest tym większa, że po wejściu w życie zmian ustawy z 20 grudnia 2002 r. – ze względu na istotne pogorszenie sytuacji prawnej pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej – wielu pracodawców chce się wycofać z tego rodzaju działalności. Konieczność uiszczenia „daniny publicznej” wprowadzonej kwestionowanymi przepisami, uniemożliwia im – w ocenie wnioskodawcy – realizację tego zamiaru. Wnioskodawca wywodzi dalej, że – do wejścia w życie ustawy zmieniającej – środki trwałe zakupione kosztem zakładowego funduszu rehabilitacji na pewno nie stanowiły składnika tegoż funduszu, na który składały się wyłącznie pieniądze. Nie ulega więc wątpliwości, że środki trwałe stanowią własność pracodawcy, który w nie zainwestował. Obowiązek pracodawcy niezwłocznego i jednorazowego uiszczenia daniny publicznej, jaką jest wpłata na rzecz Funduszu kwoty

wydatkowanej na środki trwałe, narusza – zdaniem wnioskodawcy – istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji) i ogranicza wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ograniczenia te nie znajdują uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ochrona osób niepełnosprawnych nie wymaga aż takiego obciążenia pracodawców. Wnioskodawca silnie akcentuje, że dla pracodawców szczególnie krzywdzący charakter ma przewidziany w ustawie sposób obliczenia wartości środków trwałych, poprzez nawiązanie do ich wartości odtworzeniowej.

3. Ocena z punktu widzenia art. 22, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że wprowadzenie obowiązku wpłaty do funduszu zakładowego równowartości kwot wydatkowanych na środki trwałe stanowi utrudnienie dla pracodawców, którzy są zainteresowani odejściem od dotychczasowej aktywności, polegającej – między innymi – na zatrudnianiu niepełnosprawnych. Ustawodawca ograniczył w ten sposób swobodę zmiany profilu działalności gospodarczej. Ograniczenie to jednak nie wykracza poza ramy art. 22 Konstytucji, nie jest nadmierne i nie narusza prawa własności.

Statuujący zasadę swobody działalności gospodarczej art. 22 Konstytucji wskazuje warunki jej ograniczenia. Musi ono mieć charakter ustawowy i musi być podyktowane ważnym interesem publicznym. Spełnienie pierwszego warunku jest oczywiste. Trudno też nie dostrzegać interesu publicznego, który podyktował kwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązanie prawne. Dążenie ustawodawcy do tego, by środki publiczne przeznaczone na ściśle określony cel były wykorzystywane w tym właśnie celu jest jak najbardziej zrozumiałe i uzasadnione. Jeśli to twierdzenie uzupełnić spostrzeżeniem, że celem tym w konkretnym przypadku jest ochrona osób niepełnosprawnych, działanie ustawodawcy okazuje się w pełni usprawiedliwione w świetle art. 22 Konstytucji, gdyż zostało podyktowane ważnym interesem publicznym. Ocena tego ograniczenia z punktu widzenia art. 22 Konstytucji w znacznej mierze pokrywa się z badaniem, czy ustawodawca – wprowadzając ograniczenie – zachował wymagania art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli zasadę proporcjonalności. Jeżeli bowiem ograniczenie w korzystaniu ze swobody gospodarczej zostało wprowadzone ustawą i u jego podstaw leży ważny interes publiczny, to uzasadnione jest wnioskowanie o adekwatności zastosowanego środka. Pozostaje tylko kwestia, czy celu, jakim jest utrzymanie stworzonych za pieniądze publiczne miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, nie dało się osiągnąć innymi metodami. Innymi słowy, czy zastosowana przez ustawodawcę metoda w postaci obowiązku wpłaty do funduszu równowartości środków wydatkowanych na zorganizowanie tych stanowisk jest odpowiednia. Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca wybrał metodę oddziaływania ekonomicznego na przedsiębiorcę. Inną, o podobnej skuteczności, byłaby tylko metoda administracyjna w postaci zakazu zmiany profilu działalności i likwidacji miejsc pracy przygotowanych dla osób niepełnosprawnych przez określony czas. Wydaje się jednak oczywiste, że zastosowanie przez ustawodawcę takiej właśnie metody, choć usprawiedliwione ważnym interesem publicznym, mogłoby być uznane za ingerencję nadmierną i nieadekwatną do natury stosunków prawnych. Stosowanie metod ekonomicznych, stymulujących przedsiębiorców do kontynuowania działalności pożądaną z punktu widzenia ważnego interesu publicznego, odpowiada konstytucyjnym warunkom ingerencji ustawodawcy w swobodę działalności gospodarczej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, zakazującego ograniczenia prawa własności w sposób naruszający jej istotę, Trybunał stwierdza, że zarzut ten jest całkowicie bezpodstawny, gdyż obowiązek wpłaty określonych sum na

Fundusz na pewno nie narusza istoty prawa własności przedsiębiorcy. Wnioskodawca sam wyjaśnił, że środki trwale nabyte za pieniądze z funduszu zakładowego są jego własnością. Kwestionowana regulacja nie pozbawia go ich własności; przeciwnie: środki te pozostają u przedsiębiorcy, mimo odstąpienia przez niego od realizacji celu, któremu miały służyć. Należy zauważyć, że gdyby nie zaskarżony przepis, przedsiębiorca byłby wzbogacony o te środki kosztem środków publicznych. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla celowy charakter wsparcia, jakie otrzymują z kasy publicznej przedsiębiorcy zatrudniający osoby niepełnosprawne. Trudno wskazać racje, dla których przedsiębiorcy wykorzystujący tę pomoc mieliby ją zachowywać, mimo odstąpienia od realizacji celu. Należy więc uznać, że kwestionowana regulacja nie tylko nie ogranicza prawa własności przedsiębiorców, ale jest środkiem zapobiegającym ich bezpodstawnemu wzbogaceniu kosztem publicznym. Do nich należy ocena, czy w istniejących warunkach bardziej opłaca się kontynuować działalność, na którą przeznaczone były środki z funduszu zakładowego, czy też wycofać się z niej, co w sposób logiczny wiąże się z obowiązkiem restytucji pobranych sum.

4. Ocena z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca oczywiście dostrzega przyczyny wprowadzenia kwestionowanego mechanizmu i – co do zasady – akceptuje wskazane wyżej założenia, na których opiera się jego funkcjonowanie. Rzeczywistą przyczyną, dla której sformułował zarzut niekonstytucyjności, jest zbyt krótka – w ocenie wnioskodawcy – *vacatio legis*, a ściślej – zaskoczenie przedsiębiorców nowymi rozwiązaniami. Ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r., opublikowana w Dzienniku Ustaw z 23 stycznia 2003 r., w większej części swych postanowień weszła w życie 1 stycznia 2004 r., a zatem po stosunkowo długim okresie przygotowawczym. Jednak kwestionowane przepisy, stosownie do art. 19 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r., zaczęły obowiązywać już 1 lutego 2003 r. Istotą zarzutu jest to, że znajdują one zastosowanie także do przedsiębiorców, którzy poczynili inwestycje przed dniem publikacji ustawy zmieniającej, a zatem – nie licząc się z obowiązkiem wpłaty równowartości środków trwałych do Funduszu. Wnioskodawca nie kwestionuje stosowania nowych zasad w odniesieniu do inwestycji zrealizowanych po 23 stycznia 2003 r., czyli na nowych zasadach. Zaskoczenie przedsiębiorców oznacza, zdaniem wnioskodawcy, naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, dotyka w sposób negatywny interesów w toku.

Przed wejściem w życie ocenianej zmiany likwidacja miejsc pracy chronionej była kwestią swobodnej decyzji przedsiębiorcy i nie pociągała żadnych ujemnych dla niego konsekwencji ekonomicznych. Mimo przeznaczenia środków funduszu zakładowego na ściśle określony cel, ich wykorzystanie nie oznaczało – z gospodarczego punktu widzenia – żadnego zobowiązania dla przedsiębiorcy. Powstający w razie wycofania się ze szczególnego rodzaju działalności obowiązek wpłaty nadwyżki środków funduszu zakładowego do Funduszu państwowego nie stanowił rzeczywistej dolegliwości ekonomicznej. Jest więc oczywiste, że „w interesie” przedsiębiorców leżało utrzymywanie takiego stanu rzeczy, w którym mogli wspierać prowadzone inwestycje ze środków publicznych, a następnie w sposób dowolny decydować o ich przeznaczeniu, po prostu rezygnując z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zmiana przepisów, polegająca na obowiązku wpłacenia do Funduszu równowartości środków funduszu zakładowego wydatkowanych na inwestycje służące stworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, oznacza poważne związanie przedsiębiorców raz podjętą decyzją. Wprowadzenie przepisu niewątpliwie zaskoczyło przedsiębiorców. Niektórzy z nich mogliby powiedzieć, że gdyby znali zamierzenia ustawodawcy, nie decydowaliby się na

inwestowanie w stanowiska pracy dla niepełnosprawnych. Konieczne jest ustalenie, czy w badanym przypadku ów element zaskoczenia decyduje o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy bez narażania się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 78 oraz wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482). W wyroku z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, Trybunał stwierdził między innymi, że realizacja omawianej zasady powinna prowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostce; „Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690). Już w tym, bardzo szerokim, korzystnym dla obywateli, ujęciu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa mowa o niedopuszczalności zmian o charakterze „arbitralnym”. W innych orzeczeniach Trybunał podkreślił konieczność ustalenia, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

Jeśli odnieść te sformułowania do ocenianego stanu prawnego, należy przede wszystkim powiedzieć, że zmiany wprowadzone kwestionowanym przepisem na pewno nie miały charakteru arbitralnego. Przeciwnie, ich wprowadzenie – z punktu widzenia egzekwowania celowości wydatkowania środków publicznych – wydaje się logiczną koniecznością, którą akceptuje także wnioskodawca. Należy uznać, że przedsiębiorcy powinni się liczyć z możliwością takiej zmiany przepisów. Ci, którzy inwestowali w stanowiska pracy dla niepełnosprawnych przed 23 stycznia 2003 r., a zatem przed opublikowaniem nowego przepisu, nie mogą się więc powoływać na element zaskoczenia nową regulacją. Poza tym, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dla przedsiębiorców podejmujących inwestycje w dobrej wierze, czyli z rzeczywistym zamiarem wykorzystania ich dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych i eksploataowania w dłuższym okresie, przynajmniej przez czas amortyzacji środków trwałych, nowy przepis nie jest niebezpieczny. Ujmując to od strony negatywnej, trzeba powiedzieć, że niekorzystna zmiana dotknęła przede wszystkim tych, którzy wykorzystali środki z funduszu zakładowego na cele nie do końca zgodne z ich przeznaczeniem; wykorzystując fakt czasowego zatrudniania osób niepełnosprawnych jako okazję do sięgnięcia po środki publiczne, zmodernizowali zakład pracy w taki sposób, by mieć użytek z zastosowanych ulepszeń także w toku „normalnej” produkcji, bez udziału osób niepełnosprawnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzona zmiana przepisu nie była więc ani arbitralna, ani nie naruszyła interesów przedsiębiorców, którzy korzystali ze środków funduszu zakładowego zgodnie z jego przeznaczeniem.

VII

1. Prezentacja art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. i istota kierowanego przeciwko niemu zrzutu.

Ostatnim z kwestionowanych przepisów jest art. 1 pkt 5 lit. a i b w związku z art. 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. w związku z art. 19 pkt 2 w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. Przepisy te zmodyfikowały treść oczekującego na wejście w życie art. 26a ustawy o rehabilitacji, dodanego ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r. Wypada przypomnieć, że art. 26a wprowadził instytucję dofinansowania miesięcznego dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu, nadany mu ustawą z 20 grudnia 2002 r., przewidywał dofinansowanie na wszystkich pracowników niepełnosprawnych, niezależnie od ich wieku, ujętych w ewidencji prowadzonej przez Fundusz, i miał wejść w życie 1 stycznia 2004 r. Kwestionowany art. 1 pkt 5 lit. a ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. uzupełnił treść zdania wstępnego art. 26a ustawy przez dodanie, że chodzi o osoby niepełnosprawne „które nie osiągnęły wieku emerytalnego”. Natomiast art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. dodaje w art. 26a ust. 1a, zgodnie z którym: „Miesięczne dofinansowanie nie przysługuje pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i nieosiągającemu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6%”. Nowe przepisy weszły w życie wraz z pierwotnymi zmianami ustawy o rehabilitacji, tj. 1 stycznia 2004 r.

W ocenie wnioskodawcy, wprowadzając przedstawione zmiany w zasadzie bez zachowania *vacatio legis* (publikacja w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 2003 r.), ustawodawca niejako zniweczył sens niemal rocznego okresu, jaki był przeznaczony na przygotowanie się pracodawców do zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r. W konsekwencji pracodawcy zostali zaskoczeni zróżnicowaniem pracowników i nowym sposobem ustalania liczby pracowników niepełnosprawnych, na których przysługuje dofinansowanie. Taki tryb wprowadzania zmian narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zatem – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W każdym razie niezgodność ta istnieje w zakresie, w jakim nowe przepisy mają się odnosić do pracodawców, którzy przed dniem 31 grudnia 2003 r. zatrudnili osoby niepełnosprawne, które osiągnęły wiek emerytalny przed dniem, na który pracodawca mógł, z zachowaniem ustawowych lub umownych terminów wypowiedzenia, wypowiedzieć po dniu 30 grudnia 2003 r. stosunek pracy.

2. Ocena konstytucyjności art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r.

Wymaganie zachowania przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych odpowiedniej *vacatio legis* jest niewątpliwie jednym z elementów składających się na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny; ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis* jeśli przemawia za tym konieczność natychmiastowego uwzględnienia innej wartości konstytucyjnej; w szczególnych okolicznościach może to doprowadzić nawet do odstąpienia od nakazu ochrony praw nabytych (zob. wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53). Co do zasady jednak wejście w życie nowego przepisu powinno być poprzedzone okresem dostosowawczym, dzięki któremu jego adresaci mogą zapoznać się z nowym rozwiązaniem prawnym i dostosować do niego swoje postępowanie. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjmuje, że „badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu, jaki okres [dostosowawczy] ma charakter «odpowiedni» (...)”. „«Odpowiedniość» *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób

uwzględniający treść nowej regulacji” (orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Trybunał zwracał też uwagę, że ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy od całokształtu okoliczności, zwłaszcza od przedmiotu i treści nowych przepisów oraz od tego, jak dalece różnią się one od rozwiązań dotychczas obowiązujących (por. wyroki z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165 oraz z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92).

Przedstawione zasady należy wykorzystać przy ocenie kwestionowanego przepisu. Ocena jest ułatwiona dzięki stanowisku samego ustawodawcy. Ustawodawca uznał bowiem, że nowe rozwiązania prawne, wprowadzane ustawą z 20 grudnia 2002 r., a polegające na wypłacaniu dofinansowania związanego z liczbą zatrudnianych osób niepełnosprawnych, tak dalece zmieniają dotychczasowy system wspierania przedsiębiorców zatrudniających te osoby, że konieczne jest poprzedzenie ich długim, bo niemal rocznym okresem *vacatio legis*. Znalazło to wyraz w art. 19 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 2002 r. Zgodnie z pierwotną wersją przepisu, dofinansowanie miało być wypłacane na wszystkie osoby niepełnosprawne zatrudnione przez przedsiębiorcę. Zmiana przepisu, będąca przedmiotem oceny w niniejszym punkcie rozważań, polegała na ograniczeniu zakresu dofinansowania poprzez związanie go wyłącznie z pracownikami, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego. Oczywiście nie oznaczała ona zasadniczej zmiany systemu pomocy udzielanej przedsiębiorcom w zestawieniu z tym, co przewidziano w ustawie z 20 grudnia 2002 r. Niewątpliwie jednak mogła wpłynąć negatywnie na sytuację przedsiębiorców, zwłaszcza tych, którzy zatrudniali wysoki procent osób niepełnosprawnych w wieku emerytalnym. Zmiana, z mocy art. 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r., weszła w życie w zasadzie z dnia na dzień, bo – opublikowana 30 grudnia 2003 r. – zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2004 r. Niewątpliwie stanowiła pełne zaskoczenie dla przedsiębiorców, którym ustawodawca dał rok na przystosowanie się do nowego systemu. Można powiedzieć, że zaskoczenie było tym większe, im bardziej bezpieczni czuli się dzięki danemu im wcześniej okresowi dostosowawczemu. Rację ma też wnioskodawca, gdy podkreśla całkowity brak możliwości dostosowania działań przedsiębiorców do zmienionego stanu prawnego. Ich adaptacja do nowych rozwiązań prawnych polegać bowiem mogła na zwolnieniu tych pracowników, którzy osiągnęli wiek emerytalny. Obowiązujące przepisy, w szczególności przewidziany przez prawo pracy okres wypowiedzenia umowy o pracę, nie pozwalają jednak na zwolnienie pracownika z dnia na dzień, a zatem w czasie, w jakim ustawodawca wprowadził nowy przepis. Zgodnie z przepisami kodeksu pracy, okresy wypowiedzenia są zróżnicowane; okres maksymalny, dotyczący wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, w odniesieniu do osób zatrudnionych co najmniej 3 lata, wynosi 3 miesiące. Przewidzenie takiego okresu *vacatio legis* umożliwiłoby więc przedsiębiorcom będącym pracodawcami osób niepełnosprawnych dostosowanie poziomu i struktury ich zatrudnienia do zmienionych warunków wypłaty dofinansowania.

Oceniając zgodność z Konstytucją określonej regulacji prawnej, należy odróżniać jej treść merytoryczną od sposobu wprowadzenia w życie. Kontrola jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny w granicach jego kompetencji oraz przy uwzględnieniu domniemania konstytucyjności aktów normatywnych; niekonstytucyjność może być stwierdzona tylko w takim zakresie, w jakim ona rzeczywiście występuje. W rozstrzyganej sprawie merytoryczna treść przepisu nie była zresztą kwestionowana przez wnioskodawcę. Przedmiotem kontroli uczyniono jedynie fakt, że nowa regulacja została wprowadzona bez okresu dostosowawczego. Trybunał podkreśla, że sam fakt pominięcia przez ustawodawcę *vacatio legis*, czy też określenie zbyt krótkiego czasu jej trwania, nie może przesądzać o niekonstytucyjności badanej regulacji prawnej. Powstaje pytanie o właściwe rozwiązanie prawne w zaistniałej sytuacji: z jednej strony – w sferze meritum – Trybunał nie dostrzega

naruszenia Konstytucji, z drugiej strony – podziela stanowisko wnioskodawcy w kwestii oceny pominięcia okresu dostosowawczego. Trybunał Konstytucyjny, nie będąc ustawodawcą pozytywnym, nie może zastąpić ustawodawcy i określić właściwego okresu dostosowawczego. Tę ogólną tezę w niniejszej sprawie trzeba uzupełnić oczywistym spostrzeżeniem, że w dwa lata po wejściu w życie ustawy – w takim momencie zapada bowiem orzeczenie – żadna władza nie jest w stanie wydłużyć okresu *vacatio legis*. To, co jest możliwe i leży w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, to orzeczenie o zgodności z Konstytucją badanego przepisu, ale tylko w określonych ramach czasowych (por. wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01). Ujmując kwestię inaczej – Trybunał może uznać, że obowiązywanie kwestionowanego przepisu w czasie, gdy powinien jeszcze trwać okres dostosowawczy, narusza Konstytucję. Taki sposób rozwiązania problemu trzeba wykorzystać w rozpatrywanej sprawie.

Nowe rozwiązanie prawne, polegające na ograniczeniu dofinansowania do pracowników, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego, jest poprawne, jednak – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – zostało wprowadzone przedwcześnie. Należy uznać, że jego obowiązywanie już we wskazanym wyżej okresie niezbędnym do skutecznego wypowiedzenia umów o pracę naruszało zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Naruszenie to było tym bardziej oczywiste, że sam ustawodawca – zmieniając ustawę w 2002 r. – zdecydował o potrzebie poprzedzenia wprowadzanych zmian rocznym okresem *vacatio legis*. W rozpoznawanej sprawie, biorąc pod uwagę sytuację pracodawców, każdy okres dostosowawczy krótszy niż trzy miesiące należałoby uznać za niewystarczający. Trzeba więc przyjąć, że obowiązywanie kwestionowanego przepisu już w okresie niezbędnym do skutecznego wypowiedzenia umów o pracę, tj. od 1 stycznia do 31 marca 2004 r. naruszało zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, we wskazanym zakresie czasowym przepis art. 1 pkt 5 lit. a i b w związku z art. 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2003 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Skutkiem tej oceny nie jest jednak wzruszenie mocy obowiązującej wskazanych przepisów, lecz stworzenie podstaw do dochodzenia przez pracodawców odpowiedniej części dofinansowania związanego z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Tak więc pracodawcy, którzy 1 stycznia 2004 r. zatrudniali osoby niepełnosprawne w wieku emerytalnym, uzyskują roszczenie o wypłatę dofinansowania także dla tych osób, w części odpowiadającej okresowi niezbędnemu do wypowiedzenia umowy o pracę zawartej z każdą z nich. Jest oczywiste, że okres, za który należy się dofinansowanie, będzie zróżnicowany w zależności od rodzaju umowy, okresu zatrudnienia i od ewentualnego określenia w umowie, w jakim momencie miesiąca wypowiedzenie może być dokonane. Pracodawcy ubiegający się o wypłatę dofinansowania powinni wykazać, ilu pracowników niepełnosprawnych w wieku emerytalnym i na jakich zasadach zatrudniali w chwili wejścia w życie nowych przepisów. To ustalenie zdecyduje o wysokości należnego im świadczenia.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.