

9/2/A/2007

WYROK

z dnia 6 lutego 2007 r.

Sygn. akt P 25/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie 6 lutego 2007 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm.) w zakresie, w jakim ograniczają możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 1a i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, 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, z 2005 r. Nr 44, poz. 422, Nr 132, poz. 1110, Nr 163, poz. 1362, Nr 164, poz. 1366 i Nr 167, poz. 1398 oraz z 2006 r. Nr 63, poz. 440, Nr 94, poz. 651 i Nr 170, poz. 1217) w zakresie, w jakim ogranicza możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz możliwość złożenia wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 lutego 2007 r. w Dz. U. Nr 23, poz. 144.

formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z tej drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 3 marca 2006 r. (sygn. akt II GSK 395/05) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 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) w zakresie, w jakim ograniczają możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji.

Przesłanką wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego był następujący stan prawny. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zawisła skarga kasacyjna Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie skargi przedsiębiorcy, któremu Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: Fundusz) odmówił wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, uzasadniając to uchybieniem terminu ustawowego o charakterze materialnym, którego przywrócenie nie jest możliwe. Decyzję Prezesa Funduszu utrzymał w mocy Minister Pracy i Polityki Społecznej. Przedsiębiorca zwrócił się więc ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, podnosząc zawartą również we wniosku do Funduszu argumentację, że nie został on złożony w terminie z przyczyn losowych (awarii systemu komputerowego oraz wymontowania i naprawy twardego dysku serwera), i wniósł o uchylenie decyzji Ministra Polityki Społecznej, podtrzymującej decyzję Prezesa Funduszu, uzasadniając to naruszeniem art. 26a ust. 1 i 3 oraz art. 26c ust. 4a ustawy o rehabilitacji.

WSA decyzję powyższą uchylił, uznając, że nie odpowiada ona prawu, gdyż wniosek o złożenie dofinansowania nie jest obwarowany terminem materialnoprawnym, którego niedotrzymanie skutkuje wygaśnięciem prawa do dofinansowania. W ocenie WSA Prezes Funduszu powinien był rozpoznać wniosek przedsiębiorcy o przywrócenie terminu złożenia wniosku o dofinansowanie. Od wyroku WSA skargę kasacyjną złożył Minister Pracy i Polityki Społecznej zarzucając zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie przepisów materialnych poprzez błędną wykładnię ustawy o rehabilitacji, w szczególności art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2. Minister podtrzymał wcześniej prezentowane stanowisko, że termin złożenia wniosku w sprawie dofinansowania ma charakter materialny, gdyż złożenie informacji określonych w art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy skutkuje nabyciem prawa do dofinansowania, a uprawnienie do otrzymania dofinansowania (jego wypłaty przez Fundusz) zależy od złożenia wniosku w ustawowym terminie. Oznacza to, zdaniem Ministra, że oba warunki należy spełnić łącznie, a oba terminy przewidziane w art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji mają charakter materialny i nie ma do nich zastosowania art. 58 § 1 k.p.a. – instytucja przywrócenia terminu.

1.2. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając sprawę, stwierdził, że termin wskazany w art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji jest terminem prawa materialnego i że

terminy prawa materialnego określają i stabilizują sytuację prawną podmiotów, których pozycja zostaje określona wprost na podstawie przepisów prawa i związanych z tym zdarzeń, dla których czas odgrywa istotną rolę, w szczególności na tle sytuacji związanych z budżetem i przepływem kapitału, gdzie reguły planowania mają zasadnicze znaczenie.

W pytaniu prawnym NSA przypomniał, że status zakładu pracy chronionej wiąże się ze ściśle określonymi obowiązkami przedsiębiorcy i podlega stałej weryfikacji ze strony administracji publicznej. Obowiązki wynikające ze statusu zakładu pracy chronionej łączą się również z przywilejami, w tym m.in. z dofinansowaniem wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Warunkiem uzyskania dopłat jest przekazywanie do Funduszu miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniu niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych oraz złożenie wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące, przez teletransmisję danych w formie dokumentu elektronicznego. Szczegółowo tryb postępowania w zakresie składania ww. informacji i wniosków określiło rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 232, poz. 2330, ze zm.; dalej: rozporządzenie).

Zdaniem NSA elektroniczny system doręczeń w postępowaniu administracyjnym nie narusza prawa, jednak okoliczność, że system prawny nie przewiduje w tym zakresie żadnych innych rozwiązań budzi konstytucyjne wątpliwości. Nie wynikają one, zdaniem sądu, z wadliwego ukształtowania delegacji ustawowej ani też z jej wykonania przez Ministra Gospodarki. O wykorzystaniu określonej formy przekazu zdecydował sam ustawodawca, dlatego też przedmiotem kontroli konstytucyjności winny być przepisy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 ustawy o rehabilitacji.

Zdaniem NSA wskazane wyżej przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji. W Sytuacja, w której podmiot prawny należycie wykonujący swoje obowiązki zostaje pozbawiony, nie ze swojej winy, możliwości skorzystania ze swoich praw, jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji. Sąd pytający zgadza się z koniecznością ponoszenia pewnych obciążeń koniecznych do realizacji interesu publicznego, jednak powinny w tym zakresie zostać zachowane odpowiednie proporcje, związane z adekwatnością celu i środka użytego dla jego osiągnięcia.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżone przepisy naruszają również zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nie ma żadnego powodu, aby w zależności od wielkości zakładu pracy dochodziło do różnicowania ich ryzyka związanego z awarią systemu przekazywania danych. Jest to tym bardziej niezasadne, że system prawa zarówno krajowego, jak i Unii Europejskiej, przewiduje inne rozwiązania uwzględniające odmienne mechanizmy realizacji obowiązków informacyjnych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

W ocenie NSA wymienione przepisy są niezgodne również z art. 69 Konstytucji. Kwestionowane przepisy ustawy zostały do niej wprowadzone na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959), która w art. 28 znowelizowała ustawę o rehabilitacji między innymi w ten sposób, że ta ustawa, w zakresie swojej regulacji dokonuje wdrożenia dyrektywy 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000). Zasadnicze znaczenie ma, zdaniem sądu, zakres pojęcia „dyskryminacja pośrednia” (art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy), a mianowicie, że przez pojęcie dyskryminacji należy również rozumieć sytuację, w której przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka przyjęta w danym Państwie Członkowskim może prowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji osób niepełnosprawnych w stosunku do innych pracowników.

2. Pismem z 2 stycznia 2007 r. stanowisko przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że art. 26c ustawy o rehabilitacji, w zakresie kwestionowanym przez NSA, jest niezgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu sama koncepcja postępowania administracyjnego opartego na elektronicznym systemie doręczeń nie może być podważana, jednak nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której pracodawcy nie mają innej możliwości doręczenia wniosku w sytuacji awarii systemu. Zdaniem Marszałka takie uregulowanie powinno wynikać z przepisów ustawy o rehabilitacji, a jego brak jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Marszałek zgodził się ze stanowiskiem NSA, że sankcja, która spotyka zakład pracy chronionej w sytuacji obiektywnie niezawinionej awarii systemu jest nadmierna i nieproporcjonalna, a przez to niekonstytucyjna.

Według Sejmu art. 26c ustawy o rehabilitacji, w zakresie kwestionowanym przez NSA, narusza również art. 69 Konstytucji, ponieważ narusza konstytucyjnie gwarantowane prawa niepełnosprawnych związane z ich rehabilitacją zawodową i społeczną poprzez pracę.

Nie doszło jednak, zdaniem Marszałka Sejmu, do naruszenia art. 32 Konstytucji, gdyż różnice między sytuacją prawną pracodawców określonych w kwestionowanym przepisie, związane ze skalą prowadzonej przez nich działalności, są relewantne.

3. Pismem z 26 stycznia 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o uznanie, że zaskarżone przepisy ustawy o rehabilitacji są niezgodne z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator w swym stanowisku wskazał, że zaskarżone przepisy miały w założeniu stanowić jeden z elementów dyscyplinujących zarówno pracodawcę, jak i Fundusz, a dzięki temu prowadzić do przyspieszenia ustalania wysokości należącego dofinansowania i sprawnej jego wypłaty, gwarantując skuteczność i prawidłowość realizacji przyjętego rozwiązania prawnego. Jednak, jak zauważył Prokurator Generalny, przepisy te nie zagwarantowały możliwości przekazania danych w sytuacji obiektywnej niemożności skorzystania z systemu elektronicznego ani też możliwości przywrócenia terminu ich przekazania. Taka metoda regulacji, zdaniem Prokuratora, narusza zasady przyzwoitej legislacji i koliduje z zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż stwarza pułapkę skierowaną przeciwko pracodawcom i powoduje utratę przez nich prawa do dofinansowania wynagrodzeń. Odebranie wsparcia pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne prowadzi też faktycznie do braku deklarowanego w art. 69 Konstytucji wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych i tym samym narusza deklarowane w tym przepisie ich uprawnienia.

Za nieuzasadniony Prokurator Generalny uznał zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Prokuratora Generalnego różnicowanie pracodawców w zakresie prowadzenia przez nich dokumentacji i formy przekazywania danych w zależności od wielkości zatrudnienia jest uzasadnione skalą prowadzonej działalności oraz możliwością zapewnienia odpowiedniego do potrzeb zaplecza technicznego i jego obsługi.

II

Na rozprawę 6 lutego 2007 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego, w związku z tym pytanie prawne NSA przedstawił sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania nie wystąpili z wnioskami formalnymi dotyczącymi sprawy i podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych, przy czym przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o uznanie, że kwestionowane przepisy ustawy o rehabilitacji są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie zaś – jak zawarto w jego pisemnym stanowisku – nie są niezgodne z tym

artykułem. Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm.) w zakresie, w jakim ograniczają możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz złożenia wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji.

Na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przedstawione pytanie o zgodność art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 ustawy o rehabilitacji w zakresie określonym w pytaniu prawnym z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji pozostaje we wskazanym związku ze sprawą ze skargi kasacyjnej Ministra Pracy i Polityki Społecznej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 1625/05 w sprawie ze skargi przedsiębiorcy na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 kwietnia 2005 r., nr BON-III-02936-73-MR/2005, w przedmiocie odmowy wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Zasadnicze, z punktu widzenia badania konstytucyjności przepisów, zawartych w *petitum* pytania prawnego, jest stwierdzenie, czy dokonane przez ustawodawcę ograniczenie możliwości składania miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione – jest uzasadnione konstytucyjnie. Wymóg ten jest zastrzeżony, jako obligatoryjny, tylko dla pracodawców zatrudniających więcej niż 5 pracowników, gdyż pracodawcy zatrudniający ich mniej mogą przekazywać dane w formie dokumentu pisemnego (art. 26c ust. 2 ustawy o rehabilitacji).

2. NSA, przedstawiając pytanie prawne, stanął na stanowisku, że będący przedmiotem sporu termin dokonania czynności określonych w art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 powoływanej ustawy jest terminem prawa materialnego. O tym bowiem, czy dany termin ma charakter formalnoprawny, czy materialnoprawny, decyduje przede wszystkim jego funkcja w obrocie prawnym. NSA stwierdził, że terminy procesowe, co do zasady przywracalne, mają w systemie prawnym zastosowanie przede wszystkim tam, gdzie chodzi o uruchomienie instytucji kontrolnych i innych środków zaskarżania związanych ze sferą ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawnych. Terminy te są z zasady przywracalne, gdyż służą ochronie istotnych praw procesowych strony. Z reguły ich ewentualne przywrócenie w danym czasie nie wywołuje negatywnych skutków dla innych podmiotów. Jeżeli nawet dochodzi do

kolizji interesów, to pozostają one względem siebie w odpowiednich proporcjach i nie prowadzi to do nieuzasadnionego naruszenia interesu publicznego. Terminy prawa materialnego nie mają na celu ochrony uprawnień procesowych, aczkolwiek mogą refleksywno spełniać również tę funkcję. Określają one i zarazem stabilizują sytuację prawną podmiotów, których pozycja zostaje określona przede wszystkim wprost na podstawie przepisów prawa i związanych z tym zdarzeń, dla których czas odgrywa zasadniczą rolę. Jest to zauważalne szczególnie na tle sytuacji związanych z budżetem i przepływem kapitału. Także w gospodarce rynkowej takie zagadnienia, jak wydatki publiczne, wpływy do budżetu, wykonywanie innych zadań finansowych, podlegają (i muszą podlegać) daleko idącym regułom planowania. Stąd też, by uniknąć niedopuszczalnej niepewności w tym zakresie, prawodawca podporządkowuje daną dziedzinę stosunków prawnych koniecznej zasadzie chronologii. Ustawodawca wprowadza do obrotu prawnego terminy w postaci określonych dat, a niekiedy nawet godzin, i z takimi terminami wiąże określone etapy spraw, które podlegają regulacji i które z natury rzeczy nie mogą być powtarzane, i to w nieprzewidzianym czasie oraz wobec nieokreślonej grupy osób. Terminy takie mają cechy terminów materialnoprawnych. Z takim terminem mamy do czynienia w niniejszej sprawie i stąd wymagany związek pomiędzy przedstawionym przez sąd zagadnieniem konstytucyjnym a rozpoznawaną sprawą. Trybunał podziela to stanowisko.

3. Jak to szczegółowo przedstawia w uzasadnieniu pytania prawnego NSA, problematyka zatrudniania niepełnosprawnych, a także prowadzenia przedsiębiorstw o statusie zakładów pracy chronionej została uregulowana w omawianej ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Stosownie do przepisów tej ustawy (art. 28) pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy uzyskuje – na wniosek – status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 40%, a w tym co najmniej 10% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, albo co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy muszą odpowiadać przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych, a także spełniać wymagania dostępności do nich. Pracownikom niepełnosprawnym musi być także zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w omawianej formie mają także obowiązek wykonywać określone w ustawie zadania na rzecz osób niepełnosprawnych, obowiązani są też do prowadzenia ewidencji środków funduszu rehabilitacji, prowadzenia rachunku bankowego środków tego funduszu i przekazywania nań środków funduszu rehabilitacji, przeznaczania co najmniej 15% środków funduszu rehabilitacji na indywidualne programy rehabilitacji, a ponadto przeznaczania co najmniej 10% środków funduszu rehabilitacji na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników i byłych niepracujących niepełnosprawnych pracowników tego zakładu. Status zakładu pracy chronionej podlega stałej weryfikacji przez uprawnione organy administracji publicznej, a w sytuacji naruszenia warunku prowadzenia takiego zakładu, właściwy organ administracji publicznej pozbawia przedsiębiorcę statusu zakładu pracy chronionej, i to ze skutkiem wstecznym, tj. od dnia zaprzestania spełniania jakiegokolwiek z warunków lub obowiązków (art. 30 ust. 3 ustawy).

Wskazaniem w ustawie obowiązkom odpowiadają stosowne uprawnienia. Przedsiębiorca prowadzący zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej w

stosunku do tego zakładu jest zwolniony z wymienionych w ustawie ciężarów publicznych. Pracodawcy zatrudniającemu osoby niepełnosprawne, które nie osiągnęły wieku emerytalnego i zostały ujęte w ewidencji określonej w ustawie (art. 26a ust. 1), prawo gwarantuje dofinansowanie do wynagrodzeń tych pracowników niepełnosprawnych, wypłacane raz na dwa miesiące, w wysokości określonej w ustawie.

Warunkiem uzyskania dopłat (dofinansowania) jest spełnienie m.in. warunków określonych w objętych pytaniem prawnym przepisach ustawy o rehabilitacji: pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne składa Funduszowi miesięczne informacje o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych, z uwzględnieniem pracowników, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz pracowników niewidomych – w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego informacja dotyczy (art. 26c ust. 1 pkt 1), oraz wniosek o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące – w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącach, których wniosek dotyczy, przez transmisję danych w formie dokumentu elektronicznego, poza wyjątkiem określonym w ustawie. Wspomniane informacje, a także wniosek, pracodawca przekazuje w formie dokumentu elektronicznego przez teletransmisję danych oraz pobiera drogą elektroniczną potwierdzenie wysłanych informacji lub wniosku.

4. Wykonując upoważnienie zawarte w art. 26c ust. 6 ustawy o rehabilitacji, Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 232, poz. 2330, ze zm.). W przepisach rozporządzenia określił procedurę składania omawianych informacji i wniosków.

W zakresie formy czynności prawnych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, od skuteczności których zależy realizacja prawa do dopłat przedsiębiorcy prowadzącego zakład pracy chronionej, prawodawca przewidział, jako wyłączną, jedynie hermetyczną, elektroniczną drogę komunikacji pomiędzy nadawcą a odbiorcą informacji. Prawodawca przewidział tę drogę jako zasadę dla większości zakładów pracy chronionej. Wyjątek stanowić mogą pracodawcy zatrudniający nie więcej niż pięciu pracowników. Tylko oni mogą, choć nie muszą, przekazywać stosowne wnioski i informacje w formie dokumentu pisemnego (art. 26c ust. 2 ustawy o rehabilitacji). Jedynie ci przedsiębiorcy, w sytuacji gdy poddali się elektronicznemu systemowi przekazu informacji, mogą ewentualnie zrezygnować ze składania dokumentów w formie elektronicznej (§ 9 ust. 2 lit. a rozporządzenia).

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, wydając rozporządzenie, nie miał normatywnych podstaw do określania w drodze aktu podstawowego innych kwestii niż wymienione w upoważnieniu ustawowym, nie miał zatem prawa określania procedur zastępczych na wypadek, gdyby niemożliwe okazało się złożenie przez pracodawcę wniosku w trybie art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 omawianej ustawy. Okoliczność ta przemawia za stanowiskiem, że ewentualnej wady prawnej (niekonstytucyjności) w omawianym zakresie należy poszukiwać nie w treści przepisów rozporządzenia, lecz ustawy. Za stanowiskiem, że określenie podstawowych zasad składania wniosków i informacji należy do materii ustawowej przemawia także – *a contrario* – art. 26c ust. 2 ustawy o rehabilitacji, który stanowi, że „pracodawca zatrudniający nie więcej niż 5 pracowników może przekazywać informacje w formie dokumentu pisemnego”.

5. Dla oceny poprawności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego, z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, należy dokonać oceny niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania objętych pytaniem prawnym przepisów (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd przedstawiony w pytaniu prawnym NSA, że wykorzystywanie najnowszych zdobyczy techniki, w tym elektronicznej transmisji danych, jest zasadne i czasami wręcz konieczne dla ułatwienia wykonania obowiązków informatyzacyjnych nałożonych przez ustawodawcę. Legalność decyzji ustawodawcy, aby obrót prawny dokonywał się w tej formie, jest, zdaniem NSA, poza dyskusją. Wskazać jednak należy, że prawodawca powinien nie tylko kierować się unowocześnianiem sposobu przesyłania i wymiany danych, ale także pamiętać o stworzeniu innych procedur, które mogłyby być stosowane w sytuacjach obiektywnie wykazanej wyższej konieczności. Sytuacji takiej dotyczy rozpatrywane pytanie prawne. Obawa sądu, że system prawny ustanawiający rygorystyczne zasady postępowania w omawianym zakresie nie zawiera rozwiązań na wypadek awarii systemu elektronicznej łączności, z powodów niezależnych od uczestnika postępowania.

Inna możliwość doręczenia może polegać także na – oprócz dopuszczenia formy pisemnej wniosku lub informacji – przygotowaniu wniosku (informacji) na dyskietce, płycie CD lub innym nośniku elektronicznym i następnie przekazaniu go (pocztą lub osobiście) właściwej jednostce Funduszu. Obecny system prawny w tym zakresie takiej możliwości nie dopuszcza, przewidując jedynie kwalifikowaną formę teletransmisji danych z określonego urzędnika zgodnie z certyfikatem dostarczonym przez Fundusz.

Naczelny Sąd Administracyjny, przedstawiając pytanie prawne, powołuje tu konstytucyjną zasadę proporcjonalności, która wywiedziona z art. 2 Konstytucji szczególnie naciska na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2, s. 39). To znaczy, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (*Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd NSA, że zasada ta nie ogranicza się jedynie do materii, w których dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela. Powinna mieć zastosowanie też w sytuacjach, gdy na obywatela, lub inny podmiot prawa, nakłada się obowiązek informacyjny w celu uzyskania przez państwo określonego dobra publicznego, jakim jest (choćby tak, jak w rozpoznawanej sprawie) uzyskanie sprawnego systemu informatycznego i związanej z nim ewidencji ekonomicznej zakładów pracy chronionej. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku, powinien pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwanym przez prawodawcę.

Trybunał podziela pogląd NSA, że przy rozpatrywaniu zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności należy zbadać trzy istotne zagadnienia: po pierwsze, czy oceniana regulacja prawna jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, po drugie, czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, i po trzecie, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny.

W rozpatrywanej sprawie występują argumenty prawne uzasadniające zarzut naruszenia wyżej przedstawionych zasad. Przede wszystkim przy założeniu (a w świetle art. 26c ust. 6 ustawy o rehabilitacji wydaje się ono uzasadnione), że ustawodawca, wprowadzając omawiany system elektronicznego przekazu danych, chciał uzyskać jednolity, przejrzysty i pełny obraz funkcjonowania przedsiębiorstw zatrudniających niepełnosprawnych i potrzeb w zakresie ich dofinansowania, omawiana regulacja prawna, wykluczająca inne formy przekazu, nie jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonego celu. Jeżeli bowiem

omawiany system przewiduje niemożność przekazania wymaganych danych do systemu ewidencyjnego Funduszu w wypadku wystąpienia określonych zdarzeń losowych (np. awarii łącza), to w efekcie system będzie zawierał nieaktualne dane, a ewidencja zawierająca istotne braki nie spełni swego zadania. Nie zostaje zatem osiągnięty cel, dla którego została wprowadzona krytykowana regulacja prawna. Wskazana regulacja prawna nie jest też niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym pozostaje w związku. Niezbędne do realizacji wspomnianego celu publicznego są raczej instrumenty pozwalające na należyte wywiązanie się przedsiębiorcy z nałożonych obowiązków w różnych sytuacjach, a więc również i w takich, w których z powodów losowych (jak wynika z orzecznictwa sądów – nierzadkich) nie może dojść w określonym terminie do przekazania informacji w drodze elektronicznej transmisji danych. Potrzebne są instrumenty przewidujące wówczas inne sposoby przekazania wymaganych danych Funduszowi.

Wymaga też rozważenia pytanie, czy efekty kwestionowanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny, gdy ciężarem związanym z obowiązkiem informacyjnym jest ryzyko utraty prawa do należnego pracodawcy dofinansowania z powodu niezłożenia w ustawowym terminie koniecznych wniosków i informacji w ustawowo określony sposób. Tu także zasada proporcjonalności wydaje się naruszona. Jeżeli celem ustawodawcy jest z jednej strony stworzenie sprawnej ewidencji, z drugiej zaś zapewnienie efektywnych rozliczeń pomiędzy Funduszem a pracodawcami oraz świadczeń na rzecz pracowników, to nie można w takiej sytuacji uzależniać słusznych praw pracodawców i niepełnosprawnych pracowników od takiego sposobu spełnienia obowiązku informacyjnego, jaki może być nierealny z powodów losowych, niezależnych od zobowiązanego, nie zapewniając równocześnie – jak w rozpoznawanej przez NSA sprawie – możliwości spełnienia tego obowiązku w inny sposób. Taki stan rzeczy nie odpowiada powoływanej zasadzie proporcjonalności, a także zasadzie sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Należy przy tym pamiętać, że uzyskanie przez Fundusz informacji określonych w art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji, w formie innej niż w trybie teletransmisji, określonej w ust. 1a tego przepisu, nie oznacza niemożności elektronicznego przetworzenia informacji w systemie Funduszu, skoro ustawa przewiduje w art. 26c ust. 2 możliwość przekazywania omówionych wyżej danych w formie dokumentu pisemnego przez pracodawców zatrudniających nie więcej niż pięciu pracowników.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za uzasadniony pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27 października 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 1663/05). WSA, odnosząc się do wyłącznej formy elektronicznego przekazywania danych w formie teletransmisji stwierdził, że „niewątpliwie wybór takiej formy miał na celu usprawnienie działania systemu dofinansowania, nie można więc uczynić z niej narzędzia skierowanego przeciw osobom, które, dochowując należytej staranności i przestrzegając wszystkich procedur, w wyznaczonym terminie podjęły próbę przekazania wniosku w przypisanej formie, ale z przyczyn technicznych i niezależnych od nich nie mogły tego uczynić. Wystarczy przecież, aby nastąpiła dysfunkcja w Systemie Obsługi Dofinansowań (SOD), albo awaria łączy teleinformatycznych, na którą wskazuje skarżąca, aby niemożliwe było przekazanie wniosku w wymaganej formie. Nie należy racjonalnemu ustawodawcy przypisywać, iż było jego wolą pozbawienie pracodawców dofinansowania z przyczyn, na które nie mają oni wpływu. Omawiany przepis trzeba interpretować przez pryzmat celu, w jakim została wprowadzona instytucja dofinansowania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a którym było zachęcenie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych”. Stanowisko WSA, odnoszące się do praktyki stosowania art. 26c ust. 1 pkt 2 ustawy nie może być obojętne przy badaniu jego konstytucyjności.

6. Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę, że w większości przepisów, w

których polski ustawodawca wprowadził elektroniczny system ewidencji i przetwarzania danych, zostało przewidziane, że oświadczenie woli (i wymiana danych) „może”, ale nie „musi” dokonywać się w formie elektronicznego przekazu danych (zob. np.: art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.; art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Dz. U. Nr 184, poz. 1539, ze zm.; art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.; art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. Nr 124, poz. 1151, ze zm.; art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz. U. Nr 146, poz. 1546, ze zm.; art. 3a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, Dz. U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019, ze zm. W postępowaniu administracyjnym „podstawowym warunkiem dopuszczalności doręczania pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest zgoda strony (innego podmiotu) na doręczanie pism za ich pomocą” (por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *komentarz do art. 39¹ k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz t. I*, Kraków-Warszawa 2005).

W nielicznych sytuacjach, w których prawodawca wprowadził wyłączność – co do zasady – przekazywania informacji o obrocie prawnym za pośrednictwem teletransmisji, ustanowił jednocześnie instrumenty zabezpieczające interesy podmiotów gospodarujących na wypadek awarii systemu elektronicznego przesyłania danych i ich przetwarzania. Przykładem mogą tu być przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 lutego 2006 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (Dz. U. Nr 25, poz. 188). Według tego rozporządzenia przekazanie informacji następuje za pośrednictwem teletransmisji Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji „ESPI”, zarządzanego przez Komisję, przy zachowaniu zasad bezpiecznego przekazu (§ 2). W przypadku niemożliwości uzyskania połączenia z ESPI, w szczególności uszkodzenia łącza z siecią Internet, przekazanie informacji następuje przy użyciu innego łącza zestawionego z siecią Internet (§ 4) albo na nośniku CD-ROM. Po usunięciu awarii ESPI lub ustaniu innych przeszkód, informacje dostarczone na CD-ROM przekazuje się potem również za pośrednictwem ESPI (§ 7 ust. 1 i 2 powołanego rozporządzenia).

Trybunał wyraża przekonanie, że ustawodawca zobowiązany jest do takiego kształtowania prawa, aby było ono jasne i precyzyjne, a jednocześnie jak najmniej uciążliwe dla obywateli. Dotyczy to również podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w stosunku do których domniemuje się lepszą adaptację do reguł prawa i gospodarki rynkowej. W wyroku z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31, s. 431) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna (...). Taka sytuacja, w której zainteresowany nie ma możliwości uzyskania ustawowo określonych uprawnień wskutek podjętych w czasie obowiązywania ustawy nieracjonalnych działań ustawodawcy lub zaniedbań administracji publicznej, nie może mieć miejsca w systemie demokratycznego państwa prawnego. Niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca w niniejszej sprawie, zmierzając do

uzyskania jednolitego, przejrzystego i pełnego obrazu funkcjonowania przedsiębiorców zatrudniających niepełnosprawnych, naruszył zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), gdyż nie zapewnił adresatom prawa możliwości dostosowania się do sytuacji szczególnych, będących obiektywnie poza zakresem możliwości ich oddziaływania. Nie może być uznane za adekwatne i racjonalne rozwiązanie, które arbitralnie kształtuje powinność pracodawcy, nie uwzględniając potencjalnych zagrożeń pozbawiających pracodawcę możliwości realizacji jego uprawnień.

7. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że oceniając określoną regulację prawną pod kątem zasady równości należy ustalić najpierw, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Uzasadnienie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów (mieć charakter relewantny), w których zawarta jest kontrolowana norma oraz realizacją tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Powinny mieć one, po drugie, charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, odstępstwo takie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24, z 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57, z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61 oraz z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17).

Tak rozumiana zasada równego traktowania została naruszona już w samym art. 26c ustawy o rehabilitacji. Artykuł ten w przepisach powołanych w pytaniu prawnym odnosi się do składania wniosków i informacji Funduszowi przez zakłady pracy chronionej. Wprowadza zasadę, że przekazuje się je w formie dokumentu elektronicznego przez teletransmisję danych, a także drogą elektroniczną pobiera się potwierdzenie ich wysłania. Od tej reguły w art. 26c ust. 2 ustawodawca przewiduje wyjątek, wskazując, że tylko pracodawca zatrudniający nie więcej niż pięciu pracowników może przekazywać omawiane informacje w formie dokumentu pisemnego.

Trybunał stwierdza, że zróżnicowanie w zakresie sposobu prowadzenia ewidencji przez pracodawców w zależności od wielkości zakładu może być dopuszczalne co do zasady. Pracodawcy prowadzące małe zakłady pracy mogą prowadzić ewidencję na rzecz Funduszu w prostszej formie, także dokumentu papierowego, podczas gdy pracodawcy prowadzący duże zakłady muszą prowadzić ewidencję o podwyższonym standardzie teletransmisji danych. Może to być usprawiedliwione ilością i rozmiarami przesyłanych danych i koniecznymi wymaganiami związanymi z możliwościami technicznego wyposażenia pracodawcy. Nie ma jednak racjonalnego uzasadnienia, by w zależności od wielkości zakładu pracy pracodawcy prowadzący ten sam rodzaj działalności byli różnie traktowani przez prawo w kwestii ryzyka związanego z przepływem informacji w systemie przekazywania danych, który ustawodawca im narzucił. Możliwe jest stosowanie preferencji związanych z samym prowadzeniem ewidencji w zależności od rozmiaru prowadzonej działalności gospodarczej (ilości zatrudnionych), ale zróżnicowanie nie może dotyczyć elementów prawnych, pozostających poza związkiem z rozmiarem działalności. Tymczasem w obecnej regulacji bezpieczeństwo prawne uzyskania dofinansowania na takie samo stanowisko pracy osoby niepełnosprawnej u różnych pracodawców, w zależności od liczby pracowników zatrudnionych w

przedsiębiorstwie, jest różne ze względu na formę ustawowo wprowadzonego dla nich systemu komunikowania się z Funduszem. Zmienia to pozycję materialnoprawną pracodawców, co jest, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, niedopuszczalne.

W analizowanym systemie ustawy o rehabilitacji, odnoszącym się do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, mamy bowiem do czynienia z jednolitą zasadniczo grupą podmiotów, które wykonują określoną działalność o charakterze gospodarczym i społecznym w zakresie zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, przy czym z działalnością tą związane są konkretne obowiązki informacyjne na rzecz Funduszu. Obowiązki te są spełniane przy zastosowaniu współczesnych technik przekazu i ich wypełnienie bądź niewypełnienie pociąga za sobą określone przez ustawę materialnoprawne skutki dla podmiotów gospodarczych. Standardy ochrony prawnej tych podmiotów, mających wspomnianą cechę relewantną spełniania takich samych obowiązków prawnych, są odmienne, przy czym ochrona podmiotów, których sytuację prawną regulują objęte pytaniem prawnym przepisy ustawy, jest – z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości – nieporównywalnie gorsza.

8. Jako wzorzec konstytucyjny w zakresie objętym pytaniem prawnym Naczelny Sąd Administracyjny powołał także art. 69 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Nie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji (określenia tylko bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi), którego naruszenie mogłoby polegać wyłącznie na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Art. 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzonymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw. Powołane w pytaniu prawnym przepisy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a i ust. 6 ustawy o rehabilitacji zostały wprowadzone do tej ustawy na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959), a ustawa ta w art. 28 znowelizowała ustawę o rehabilitacji w ten sposób, że dokonuje się, w zakresie jej regulacji wdrożenia dyrektywy 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000).

Sąd pytający trafnie podkreśla, że jednym z celów szeroko rozumianego prawa unijnego, regulującego swobodę przepływu pracowników, jest likwidacja dyskryminacji w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, w tym wyrównanie ich szans na rynku pracy.

Skutkiem przyjęcia dyrektywy Nr 2000/78/WE było przyjęcie przez Polskę, jako Państwo Członkowskie, obowiązku wykonania jej zaleceń poprzez ustanowienie powszechnie obowiązujących przepisów prawa wewnętrznego, których stosowanie pozwalałoby w praktyce zrealizować cel dyrektywy, tj. realne zagwarantowanie równości szans także osób niepełnosprawnych na rynku pracy, w szczególności w zakresie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Obowiązuje też zakaz tworzenia przepisów pośrednio dyskryminujących, tj. np. takich, które wprawdzie bezpośrednio nie odnoszą się do grupy podlegającej szczególnej ochronie, ale których stosowanie prowadzi do faktycznego pozbawienia tej grupy realnej możliwości zatrudnienia na takich samych zasadach, jakie obowiązują pozostałych pracowników.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i świadczący na rzecz tych osób także inne pozapłacowe świadczenia rehabilitacyjne, wykonują zadania publiczne, z mocy art. 69 Konstytucji ciężące na państwie.

Powierzenie wykonania tych zadań podmiotom niepublicznym jest zgodne z wyrażonymi w preambule do Konstytucji zasadami pomocniczości i solidarności. Powoduje to powstanie po stronie państwa pewnych obowiązków względem podmiotów „wyręczających” je w wykonywaniu zadań publicznych. Z ekonomicznego punktu widzenia określona w ustawie o rehabilitacji pomoc świadczona przez państwo pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oznacza wyrównanie szans rynkowych tych pracodawców w konkurencji z innymi, zatrudniającymi osoby zdrowe, w pełni zdolne do pracy i przez to bardziej wydajne. Wyjątkowość sytuacji pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne nakazuje – zdaniem Trybunału – szczególną dbałość, w granicach prawa, o możliwość adaptowania się zatrudnianych osób niepełnosprawnych do społecznej gospodarki rynkowej, której filarem jest solidarność partnerów społecznych. Poddane kontroli konstytucyjności przepisy art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a w związku z ust. 6 ustawy o rehabilitacji, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, są niezgodne także z art. 69 Konstytucji.

9. Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje potrzebę podjęcia przez ustawodawcę postępowania legislacyjnego, które doprowadziłoby do kompleksowego uregulowania problematyki przekazywania danych drogą elektroniczną w kontaktach podmiotów zewnętrznych, w szczególności przedsiębiorców, z administracją publiczną. Konieczność podjęcia takiej inicjatywy jest szczególnie widoczna w kontekście sprawy będącej przedmiotem rozpoznania przez Trybunał. W odniesieniu do sytuacji, gdy nie jest możliwe, z przyczyn obiektywnych, wykorzystanie preferowanej przez ustawodawcę drogi transmisji elektronicznej, a od wykonania obowiązku zależy ważny interes obywatela lub podmiotu gospodarczego, a nawet utrata przysługującego im prawa, konieczna jest regulacja wprowadzona w sposób spójny, jako fragment kompleksowej regulacji systemu przekazywania danych drogą elektroniczną, ujednolicająca w maksymalnym zakresie już istniejące w regulacjach szczegółowych przepisy. Powołane w uzasadnieniu wyroku uregulowania w innych aktach prawnych są zasadniczo zbieżne, toteż można szybko i skutecznie dokonać odpowiedniego uregulowania w ustawie ogólnej, np. w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, ze zm.).

Zdaniem Trybunału, z punktu widzenia realizacji zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, korzystne jest łączenie regulacji powtarzalnych procedur z danej dziedziny prawa i umiejscawianie ich w eksponowanych, ważnych dla tej dziedziny aktach prawnych typu kodeksowego, co zapewniałoby przejrzystość porządku prawnego. Dla demokratycznego państwa prawnego istotne jest bowiem, aby prawo, przez niespójną regulację, nie tworzyło pułapek dla jego odbiorców i aby zarówno ustawodawca, jak i stosujący prawo mogli, nawet dokonując podstawowych zabiegów wykładni, tak samo rozumieć te same normy prawne, bez konieczności wchodzenia w spór prawny z urzędem weryfikującym postępowanie adresatów prawa.

Kompleksowe uregulowanie zasad przesyłania danych elektronicznych i ich konsekwencji prawnych, szczególnie w sytuacjach awaryjnych, Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe i pożyteczne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.