

58/5/A/2013

WYROK

z dnia 13 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 17/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475) z art. 2 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

I

Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244 i Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 73), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475), w zakresie, w jakim uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis powołany w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 791.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadził zmiany do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), które weszły w życie 1 stycznia 2012 r. Polegały one na:

– nadaniu art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej następującego brzmienia: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej);

– dodaniu do art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej po ust. 2 – ust. 2a w brzmieniu: „Normy czasu pracy, o których mowa w ust. 2, stosuje się od dnia przedstawienia pracodawcy zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej);

– nadaniu art. 15 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej następującego brzmienia: „Koszty badań, o których mowa w ust. 2, ponosi pracodawca” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. c ustawy nowelizującej).

2. Na podstawie wniosku z 25 stycznia 2011 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawca lub NSZZ „Solidarność”) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z art. 2 (zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego, zasadą poprawnej legislacji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej) oraz z art. 69 Konstytucji. Braki formalne wniosku zostały uzupełnione w piśmie z 21 lutego 2011 r.

Uzasadnienie wniosku NSZZ „Solidarność” koncentruje się na ocenie konstytucyjnej dopuszczalności zmiany norm czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, niekorzystnej dla tych osób. Na mocy ustawy nowelizującej, od 1 stycznia 2012 r., zamiast dotychczasowej normy 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, wprowadzono dla tych osób normy 8 godzin na dobę i 40 godzin pracy tygodniowo, z możliwością ich skrócenia do poprzednio obowiązującego wymiaru, na podstawie zaświadczenia wydanego przez lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników (lub – w razie jego

braku – przez lekarza sprawującego opiekę nad osobą niepełnosprawną).

Wnioskodawca przedstawił historię przepisów regulujących normy czasu pracy pracowników niepełnosprawnych w kontekście zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa i skonstatował, że „skrótowa norma czasu pracy osób z orzecznym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności została pomyślana jako trwały element wspierania zachowania zdolności do pracy tych osób niepełnosprawnych, które zostały uznane za niezdolne do pracy na zasadach ogólnych. Skrótowa norma czasu pracy, wraz z zakazem obniżenia z tego tytułu wynagrodzenia, umożliwia zarówno utrzymanie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne, jak i zapewnia osiągnięcie dochodów na odpowiednim poziomie. Mechanizm ten stanowi zarówno element systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak i zabezpieczenia ich egzystencji”. Zdaniem wnioskodawcy, zmiana tego mechanizmu, prowadząca do „częściowego demontażu” systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, nie jest usprawiedliwiona żadnymi obiektywnymi okolicznościami i nie znajduje podstawy w wartościach konstytucyjnych podlegających silniejszej ochronie niż pomoc osobom niepełnosprawnym.

Na tle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (i związanej z nią zasady poprawnej legislacji) wnioskodawca podkreślił, że nowa regulacja norm czasu pracy przetrzuca na osobę niepełnosprawną ryzyko nieprawidłowego działania lekarza i pracodawcy. Ustawodawca nie wprowadził bowiem żadnych kryteriów umożliwiających kontrolę nad wydaniem i odmową wydania zaświadczeń lekarskich o konieczności stosowania wobec danej osoby obniżonych norm czasu pracy ani mechanizmów umożliwiających obronę pracowników przed pracodawcami odmawiającymi przyjęcia takich zaświadczeń.

W odniesieniu do zasady poprawnej legislacji NSZZ „Solidarność” podniósł, że zaskarżone rozwiązanie jest „nielogiczne, niekonsekwentne i nie przyczyni się do realizacji założonych celów ustawy”, tj. zwiększenia przychodów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) lub zapewnienia środków publicznych na realizację zadań przewidzianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej. Wyjaśnił, że jego zastrzeżenia nie dotyczą dostatecznej określoności przepisów prawa, lecz nieadekwatności wybranych środków do realizacji założonych celów ustawy.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wnioskodawca wskazał, że na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawodawca zmniejszył zaangażowanie środków publicznych z PFRON na dofinansowanie pracodawców wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, a jednocześnie zrekompensował im to, wydłużając czas pracy pracowników ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością, bez obowiązku podwyższania ich wynagrodzeń z tego powodu. Koszty reformy, mającej na celu ograniczenie wydatków PFRON na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zostały więc w dużej części przetrzucone na osoby niepełnosprawne, o znacznie słabszej pozycji ekonomicznej niż ich pracodawcy i niż inni pracownicy.

Powołując się na art. 69 Konstytucji, NSZZ „Solidarność” podkreślił, że ten wzorzec kontroli ma charakter normy programowej, wyznaczającej cele państwa w zakresie pomocy publicznej dla osób niepełnosprawnych oraz środki ich realizacji. Zadania państwa w tym zakresie wykonują, z woli ustawodawcy, także pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne. Wydłużenie norm czasu pracy osób z orzecznym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, wynikające z zaskarżonego przepisu, spowoduje obniżenie wynagrodzenia tych osób w przeliczeniu na godzinę pracy. Dotyczy to w szczególności osób, które pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. 5-6 godzin dziennie), oraz osób, które przed nowelizacją obowiązywała

siedmiogodzinna dobową normą czasu pracy, lecz które pracowały 8 godzin dziennie (ponieważ ósma godzina pracy była traktowana „na równi z godziną nadliczbową” i przysługiwało za nią wynagrodzenie z dodatkiem za pracę w godzinach nadliczbowych.

Istnieje także możliwość wystąpienia innych, niematerialnych skutków, zaskarżonej regulacji dla osób niepełnosprawnych, w szczególności faktycznego zmuszania ich do rezygnacji z obniżonej normy czasu pracy w drodze nacisków pracodawcy. Wnioskodawca skonkludował, że zrównanie pod względem norm czasu pracy osób z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością z osobami pełnosprawnymi i pogorszenie ich sytuacji materialnej „w sposób oczywisty i jednoznaczny zaprzecza istocie zasady pomocy państwa w zabezpieczeniu [ich] egzystencji i przysposobieniu do pracy”.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2011 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, że art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji, zaś postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego przez NSZZ „Solidarność” zakresu zaskarżenia, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem kontroli powinien być jedynie art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, który wprowadził zmiany w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Wnioskodawca nie przywołał bowiem (ani nie opisał treści) art. 1 pkt 4 lit. b i c ustawy nowelizującej ani też nie sformułował zarzutu niezgodności tych przepisów ze wskazanymi przez siebie wzorcami. Równocześnie Marszałek Sejmu zauważył, że wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej przedmiotem kontroli stanie się ustawa nowelizowana, co jednak nie będzie miało wpływu „na argumentację przedstawioną w stanowisku Sejmu, gdyż zagadnienie prawne poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulegnie zmianie”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, punktem wyjścia do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu powinno być założenie, że istnieje duża swoboda ustawodawcy określania norm czasu pracy (łącznie z ich zmienianiem na niekorzyść pracownika). Podkreślił on, że art. 66 ust. 2 *in fine* Konstytucji („maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”) nie może być odczytywany „jako konstytucjonalizacja określonego trybu ustalania czy wymiaru czasu pracy jakiegokolwiek grupy pracowniczej”. Dotyczy to czasu pracy wszystkich pracowników, gdyż „przepisy Konstytucji nie dają podstaw do szczególnego traktowania problematyki czasu pracy osób niepełnosprawnych”. Nawet jeżeli uznać, że skrócony wymiar czasu pracy niektórych osób niepełnosprawnych jest sposobem realizacji obowiązków państwa wobec osób niepełnosprawnych, wynikającym z art. 69 Konstytucji, to i tak pozostawiono go do regulacji ustawowej.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa, Marszałek Sejmu wskazał, że okres *vacatio legis* w rozpatrywanym wypadku wynosił 13 miesięcy. Znacznie przekraczał więc typowy czas spoczywania ustawy (14 dni), wobec czego niewątpliwie zapewniono osobom zainteresowanym możliwość dostosowania się do nowych zasad (zwłaszcza że ustawa nowelizująca nie wprowadziła obowiązku przedstawiania zaświadczeń na specjalnych drukach czy ich uzyskiwania w specjalnym trybie, lecz uprawniała do ich wystawiania lekarzy sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi). Dodatkowo Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że prace legislacyjne nad projektem trwały długo i były prowadzone z udziałem licznych przedstawicieli zainteresowanych środowisk. Zmiana trybu ustalania prawa do skróconego wymiaru czasu

pracy nie stanowi także wycofania się ze złożonych przez ustawodawcę obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Choć wnioskodawca nie stawia takiego zarzutu, Marszałek Sejmu uznał, że zaskarżony przepis nie ingeruje także w słusznie nabyte prawa osób niepełnosprawnych. Dokonana nowelizacja mieści się więc w „ogólnej kompetencji ustawodawczej prawodawcy, obejmującej stanowienie prawa odpowiadającego jego celom politycznym i społecznym”.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zakwestionowana nowelizacja, wprowadzając możliwość oceny indywidualnej sytuacji każdej osoby, służy ochronie osób niepełnosprawnych – zwiększa możliwości ich zatrudnienia i pozwala na ustalanie odpowiedniego wymiaru czasu pracy. W odpowiedzi na zarzut, że zaskarżony przepis nie przewiduje możliwości odwołania się przez niepełnosprawnego pracownika od „zaświadczenia” lekarza w sprawie celowości zastosowania krótszego wymiaru czasu pracy lub odmowy jego wydania, Marszałek przypomina, że każdy pacjent, także poddana badaniom osoba niepełnosprawna, może wnieść sprzeciw od każdej opinii lub orzeczenia lekarza, które mają wpływ na jego prawa lub obowiązki, do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta. Nie można zatem przyjąć, że zakwestionowany przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Co więcej, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej „bardziej służy” urzeczywistnianiu tych zasad niż dotychczasowe rozwiązania prawne.

W kontekście zasady poprawnej legislacji Marszałek Sejmu ocenił, że zaskarżona regulacja jest jednoznaczna i zawiera wszelkie elementy pozwalające na poprawną rekonstrukcję norm prawnych. Realizuje także założony cel ustawy, którym – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – było nie tylko poprawienie sytuacji finansowej PFRON, lecz także zwiększenie aktywizacji i wsparcia osób niepełnosprawnych.

Oceniając zarzuty wnioskodawcy na tle art. 69 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżony przepis nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej i materialnej osób niepełnosprawnych, ponieważ umożliwia indywidualizację wymiaru czasu pracy. Dodatkowo zwrócił uwagę, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych jest zabronione przez art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, wobec czego argumenty NSZZ „Solidarność”, dotyczące negatywnego wpływu nowelizacji na wysokość wynagrodzenia, są nietrafne. Wnioskodawca abstrahuje też od istotnej okoliczności faktycznej, że w wielu wypadkach wydłużenie czasu pracy może zwiększyć szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Poza tym zmiana wysokości wynagrodzenia jest – w opinii Marszałka Sejmu – czynnikiem irrelevantnym z punktu widzenia art. 69 Konstytucji (choć sam wzorzec jest trafnie wskazany, przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja jest nieadekwatna). Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że nowe zasady określania wymiaru czasu pracy niektórych osób niepełnosprawnych uniemożliwiają realizację norm programowych zawartych w tym przepisie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 28 grudnia 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, jest zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzony na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego przez wnioskodawcę zakresu zaskarżenia, Prokurator Generalny wskazał, że zarzuty NSZZ „Solidarność” dotyczą w istocie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w zmienionym brzmieniu, a więc ten właśnie przepis powinien być przedmiotem kontroli. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

Trybunału Konstytucyjnego, badanie przepisów zmieniających jest niezbędne zasadniczo tylko wtedy, kiedy kwestionowany jest tryb ich uchwalenia, a taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Wobec nieprzedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia niekonstytucyjności art. 15 ust. 2a i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, przepisy te nie mogą być zbadane pod względem merytorycznym.

W kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa Prokurator Generalny wskazał, że pracownik, nawiązując stosunek pracy, musi liczyć się z możliwością modyfikacji niektórych przepisów prawa pracy w trakcie trwania tego stosunku np. z powodu zmian społecznych lub gospodarczych. Z tego powodu do analizowanej sytuacji nie ma zastosowania zasada ochrony interesów w toku czy zasada pewności prawa. Zaskarżona regulacja została wprowadzona z bardzo długą *vacatio legis*, umożliwiającą osobom niepełnosprawnym uzyskanie zaświadczenia o konieczności skrócenia norm czasu pracy. Zaświadczenie to jest wydawane po badaniu lekarskim, zmierzającym do stwierdzenia, czy stan zdrowia (stopień naruszenia sprawności organizmu) uzasadnia zastosowanie wobec danej osoby odstępstwa od ogólnych norm czasu pracy. Zaświadczenie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega kontroli Komisji Lekarskiej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, a podjęte w jego rezultacie postępowanie pracodawcy – kontroli sądu pracy i Państwowej Inspekcji Pracy.

W związku z zarzutami wnioskodawcy dotyczącymi naruszenia zasady poprawnej legislacji, Prokurator Generalny podniósł, że zaskarżone rozwiązanie realizuje jeden z celów ustawy (zwiększenie możliwości uzyskania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne), jest też jasne i precyzyjne. Równocześnie zastrzegł, że trudno jest ocenić, czy i w jakim stopniu założenia ustawodawcy zostaną zrealizowane, ponieważ zaskarżony przepis w momencie sporządzania stanowiska nie wszedł jeszcze w życie.

Nawiązując do zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny nie zgodził się z argumentem, że kwestionowane rozwiązanie przerzuca na osoby niepełnosprawne ciężar wprowadzonych zmian dotyczących ograniczenia finansowego w sprawie z PFRON zatrudniania osób niepełnosprawnych. Cel zaskarżonego rozwiązania był bowiem inny niż wskazany przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 69 Konstytucji Prokurator Generalny podkreślił, że ustawa zasadnicza nie określa „prawa do konkretnego poziomu maksymalnych norm czasu pracy poszczególnych grup zawodowych”. Trudno zatem wywieść ze wskazanego wzorca kontroli „prawo do świadczenia pracy przez określone grupy społeczne według skróconego, i to do konkretnego poziomu, wymiaru czasu pracy”. Wnioskodawca nie wskazał przy tym, w jaki sposób uzależnienie prawa do skróconego czasu pracy od uzyskania zaświadczenia lekarskiego narusza istotę prawa wyrażonego w art. 69 Konstytucji. Przekonującym argumentem nie może być to, że pod rządem przepisów przed nowelizacją ósma godzina pracy osób niepełnosprawnych była traktowana przez pracodawców jako godzina nadliczbowa – art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej zabrania bowiem przedłużania czasu pracy pracowników niepełnosprawnych ponad ustawową normę, a niezgodna z prawem praktyka nie może stanowić uzasadnienia niekonstytucyjności zaskarżonego rozwiązania.

5. Przewodniczący składu orzekającego, pismami z 9 października 2012 r., zwrócił się do Rzecznika Praw Pacjenta oraz do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o udzielenie informacji na temat sposobu stosowania art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w części dotyczącej określonego w nim zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy. Trybunał Konstytucyjny pytał o sposób kontrolowania tego rodzaju zaświadczeń bądź odmowy ich wydania.

5.1. W piśmie z 24 października 2012 r. Rzecznik Praw Pacjenta poinformował,

że na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta) nie jest możliwe skuteczne wniesienie przez zainteresowane osoby niepełnosprawne sprzeciwu od odmowy wydania, przewidzianego w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że osoba niepełnosprawna występująca o tego rodzaju zaświadczenie nie jest pacjentem, w rozumieniu przepisów ustawy o prawach pacjenta. Status „pacjenta” jest bowiem ściśle związany z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o prawach pacjenta w związku z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.), obejmujących działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie stanu zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania.

Rzecznik Praw Pacjenta zasugerował, że omawiane zaświadczenie, jako związane z obowiązkami i uprawnieniami pracowniczymi, powinno być kontrolowane w trybie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 229 § 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy albo k.p.).

5.2. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej: Pełnomocnik Rządu), w piśmie z 9 listopada 2012 r., poinformował, że w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 5 listopada 2012 r. do Biura Pełnomocnika Rządu wpłynęło ok. 35 pism od osób niepełnosprawnych, dotyczących odmowy wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, informujących o braku możliwości odwołania się od negatywnej decyzji lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników w tym zakresie (również o braku możliwości wniesienia sprzeciwu do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta) lub zawierających postulat zmiany znolizowanego przepisu.

Jak wskazuje Pełnomocnik Rządu, najczęściej podawaną przyczyną odmowy wydania wspomnianego zaświadczenia były: brak szczegółowych przesłanek jego wydania, brak określenia badań, jakie przeprowadzać mają lekarze wykonujący badania, których celem jest ocena zasadności stosowania skróconej normy czasu pracy, brak kryteriów oceny możliwości osoby niepełnosprawnej i ich wpływu na długość czasu pracy pracownika niepełnosprawnego oraz brak wskazania trybu postępowania w wypadku chęci skorzystania przez osobę niepełnosprawną z tego uprawnienia.

Pełnomocnik Rządu poinformował również, że wystąpił do Rzecznika Praw Pacjenta o potwierdzenie możliwości wnoszenia przez osoby niepełnosprawne sprzeciwu do Komisji Lekarskiej, wobec odmowy wydania zaświadczeń o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, określonego w art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta. Udzielając odpowiedzi w tej kwestii, Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że osobie niepełnosprawnej nie przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu w rozumieniu art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta.

II

Na rozprawie 13 czerwca 2013 r. przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował zakres zaskarżenia, wnosząc o zbadanie zgodności art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), w

brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca), z art. 2 i art. 69 Konstytucji.

Ponadto, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że kwestionuje art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej zakresowo, tzn. w części, w jakiej przepis ten uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

Uzupełniając argumentację zawartą we wniosku, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że wprowadzona zmiana nie może być uznana za prowadzącą do realizacji głównych celów stawianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej, do których należy zwiększenie szans zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wbrew założeniom ustawodawcy, obowiązywanie, co do zasady ośmiogodzinnej dziennej normy czasu pracy, która mogłaby być skrócona na podstawie zaświadczenia lekarza, nie spowoduje, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, zakładanego wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Zarówno przed wejściem w życie zakwestionowanego przepisu, jak i obecnie obowiązuje art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej, umożliwiający na wniosek osoby niepełnosprawnej i za zgodą lekarza odstępianie od stosowania w stosunku do osoby niepełnosprawnej norm czasu pracy, o których mowa w art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej. W poprzednim, a także obecnym stanie prawnym istniała możliwość pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w ramach ośmiogodzinnej normy czasu pracy. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, wydłużenie dobowej normy czasu pracy osób niepełnosprawnych raczej przyczyni się do spadku liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, gdyż do wykonania danej pracy w określonym czasie będzie potrzebna mniejsza liczba pracowników.

W związku z tą wypowiedzią, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się z pytaniem do Pełnomocnika Rządu, czy dysponuje danymi dotyczącymi wpływu zaskarżonego przepisu na poziom zatrudnienia osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością. Pełnomocnik Rządu, odpowiadając na pytania sędziów, wyjaśnił, że nie dysponuje danymi, pozwalającymi na udzielenie odpowiedzi w tym zakresie.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego dokonał zmiany w stosunku do stanowiska wyrażonego w piśmie z 28 grudnia 2011 r., wnosząc o orzeczenie, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w zakresie, w jakim nie określa warunków wydawania zaświadczeń lekarskich o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy oraz nie przewiduje możliwości odwołania się od tego rodzaju zaświadczeń, jest niezgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że ustawodawca, wprowadzając możliwość indywidualnego (w niniejszej sprawie krótszego) wymiaru czasu pracy, dostosowanego do stanu zdrowia pracownika, w oparciu o zaświadczenie o celowości stosowania skróconego czasu pracy, nie określił trybu postępowania przy wydawaniu tego rodzaju zaświadczenia oraz nie przewidział żadnego mechanizmu kontroli w odniesieniu do tego rodzaju zaświadczenia. W rezultacie, zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, ustawodawca stworzył uprawnienie, które jest uprawnieniem iluzorycznym.

Po uzyskaniu odpowiedzi na postawione uczestnikom postępowania pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i

zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku i przedmiot orzekania.

Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawca lub NSZZ „Solidarność”), w *petitum* wniosku z 25 stycznia 2011 r., wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca). Przepis ten wprowadził zmiany do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej lub ustawa), które weszły w życie 1 stycznia 2012 r.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie konstytucyjności ustawy nowelizującej po wejściu w życie wprowadzonych przez nią zmian jest właściwe jedynie wtedy, gdy zakwestionowanej regulacji stawiane są zarzuty proceduralne, dotyczące niedochowania właściwego trybu legislacyjnego. Jeżeli zaś wątpliwości podmiotu inicjującego postępowanie odnoszą się do *meritum* zmian wprowadzanych przez ustawę nowelizującą, przedmiotem kontroli powinna być ustawa nowelizowana (por. np. wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, cz. III, pkt 2.1; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, cz. III, pkt 1).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zachodzi druga z powyższych sytuacji. W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy zatem uznać, że intencją wnioskodawcy było zakwestionowanie przede wszystkim: art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zmienionego przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, a także, związanego z nim przepisu art. 15 ust. 2a ustawy o rehabilitacji zawodowej, dodanego przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej oraz art. 15 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zmienionego przez art. 1 pkt 4 lit. c ustawy nowelizującej.

W powyższym kontekście należy zauważyć, że wniosek NSZZ „Solidarność” został wniesiony do Trybunału Konstytucyjnego jedenaście miesięcy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (25 stycznia 2011 r., podczas gdy ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r.). W ówczesnym stanie prawnym przedmiot zaskarżenia został więc wskazany właściwie, a konieczność dokonania jego korekty wynika z czasu rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Równocześnie należy zauważyć, że całość wniosku NSZZ „Solidarność” koncentruje się na zagadnieniu zmiany wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, a więc dotyczy znowelizowanego art. 15 ust. 2, rozpoznawanego w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Wnioskodawca nie podnosi zaś żadnych wątpliwości co do zgodności art. 15 ust. 2a i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej z Konstytucją ani nie przytacza w tym zakresie żadnych argumentów (treść tych regulacji nie jest nawet w jego pismach omawiana jako kontekst wprowadzonej reformy). Rozpoznanie wniosku odnośnie do tych przepisów nie jest więc dopuszczalne z uwagi na niespełnienie warunków formalnych, wymienionych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), tj. niesformułowanie zarzutów niezgodności z Konstytucją i brak ich uzasadnienia.

Przedmiotem kontroli merytorycznej może więc być jedynie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w kontekście jej art. 15 ust. 1.

2. Legitymacja procesowa wnioskodawcy.

W ramach formalnej kontroli wniosku konieczne było ustalenie, czy NSZZ „Solidarność” – jako wnioskodawca o legitymacji szczególnej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 2 Konstytucji – ma prawo do skutecznego zainicjowania postępowania w ustalonym wyżej zakresie.

Jako podstawę prawną swojego wniosku wnioskodawca wskazał uchwałę Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 1/11 z 25 stycznia 2011 r. (dalej: uchwała), której prawidłowe powzięcie potwierdza załączony do wniosku wyciąg z protokołu posiedzenia. Zgodnie z § 34 ust. 3 pkt 6 Statutu NSZZ „Solidarność” (w brzmieniu uwzględniającym zmiany uchwalone 16 października 2009 r. przez XXII Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”; dalej: statut), Komisja Krajowa jest „ogólnokrajową władzą wykonawczą” związku, której przysługuje m.in. prawo do kierowania działalnością związku i do jego reprezentowania na zewnątrz (por. § 41 ust. 1 statutu). Prawo do zwracania się przez tę władzę z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie zostało w statucie związku wymienione wprost, lecz wynika z § 43 tego aktu, zgodnie z którym władzom wykonawczym związku przysługują również uprawnienia i obowiązki określone m.in. w uchwałach Komisji Krajowej.

Treść wniosku, odzwierciedla ustalenia co do wzorców i przedmiotu kontroli, zawarte we wskazanej uchwale. Jediną różnicę stanowi niepowołanie w uchwale *expressis verbis* zasady bezpieczeństwa prawnego, co (ze względu na zawieranie się tej zasady w wymienionej w tym dokumencie zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) ma jednak znaczenie drugorzędne. Działanie wnioskodawcy w zakresie udzielonego mu upoważnienia należy więc uznać za bezsporne.

Wątpliwości nie budzi również to, że kwestia zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 i art. 69 Konstytucji należy do zakresu działania NSZZ „Solidarność”. Wnioskodawca – zgodnie z wymogami art. 32 ust. 2 ustawy o TK – powołał w tym zakresie odpowiednie postanowienia statutu, w myśl których związek zrzesza m.in. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (por. § 5 ust. 1 statutu), a jego celem jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków związku, w tym w szczególności działanie na rzecz osób niepełnosprawnych i potrzebujących szczególnej troski (por. § 6 pkt 9 statutu). Zakwestionowane regulacje, dotyczące norm czasu pracy pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w sposób oczywisty mieszczą się w tak określonym zakresie działania wnioskodawcy.

3. Problemy konstytucyjne.

Problemem konstytucyjnym w rozpoznawanej sprawie jest, po pierwsze, zgodność z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej, zrównania, co do zasady, ustawowych norm czasu pracy pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością z normami czasu pracy pracowników pełnosprawnych lub dotkniętych lekką niepełnosprawnością (z zastrzeżeniem możliwości ubiegania się o zastosowanie krótszego czasu pracy przez pracowników ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością).

Po drugie – dopuszczalność zmiany regulacji norm czasu pracy pracowników z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, na ich niekorzyść, w świetle wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego.

Po trzecie – zgodność z art. 2 Konstytucji (z zasadą przyzwoitej legislacji) zaskarżonego przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, który, uzależniając zastosowanie do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością krótszej normy czasu pracy od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia czasu pracy, nie określił trybu wydawania tego rodzaju zaświadczeń ani środków ich zaskarżania bądź odmowy ich wydania.

4. Normy czasu pracy osób niepełnosprawnych – uwagi ogólne.

4.1. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej, niepełnosprawność to „trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy” (por. art. 2 pkt 10 tej ustawy). Osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy są jednak wyłącznie osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona stosownym orzeczeniem:

- jednego z zespołów orzekających (powiatowych – w pierwszej instancji, wojewódzkich – w drugiej instancji) o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (jedynie w odniesieniu do osób, które nie ukończyły szesnastego roku życia, wydawane jest orzeczenie o niepełnosprawności bez orzeczenia stopnia – art. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 3, art. 4, art. 4a i art. 6 tej ustawy);

- orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, wydanym przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie odrębnych przepisów (art. 1 pkt 2 i art. 5 tej ustawy).

Stopnie niepełnosprawności są w ustawie o rehabilitacji zawodowej zdefiniowane w następujący sposób:

- do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 tej ustawy); osoby te mogą być zatrudniane u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy (art. 4 ust. 5 tej ustawy);

- do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 tej ustawy); podobnie jak osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, także osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą być zatrudniane u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy (art. 4 ust. 5 tej ustawy);

- do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować za pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne (art. 4 ust. 3 analizowanej ustawy).

Niezdolność do samodzielnej egzystencji w rozumieniu przywołanych przepisów oznacza „naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede

wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację” (art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

4.2. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest elementem ich rehabilitacji zawodowej (definicja tego rodzaju rehabilitacji jest zawarta w art. 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej), a więc działań zmierzających do osiągnięcia – przy aktywnym uczestnictwie tych osób – „możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej” (ogólną definicję rehabilitacji osób niepełnosprawnych zawiera art. 7 ustawy).

Osoby niepełnosprawne będące pracownikami mają – w porównaniu z innymi pracownikami – szczególne uprawnienia, z których część przysługuje wszystkim osobom niepełnosprawnym, a niektóre są uzależnione od stopnia niepełnosprawności.

Zatrudnianie bądź niezatrudnianie osób niepełnosprawnych ma też wpływ na sytuację pracodawców.

Po pierwsze, pracodawcy zatrudniający ogółem powyżej 25 pracowników mają obowiązek dokonywanie miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON); z obowiązku tego zwolnieni są pracodawcy, zatrudniający osoby niepełnosprawne, u których wskaźnik zatrudnienia tych osób wynosi co najmniej 6% (art. 21 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Po drugie, pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne mają możliwość otrzymania (pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych) wsparcia ze środków PFRON w postaci:

- miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych w wysokości proporcjonalnej do stopnia niepełnosprawności pracowników (odpowiednio: w pierwszym półroczu 2012 r. – 170%, 125% i 50%, w drugim półroczu 2012 r. – 180%, 115% i 45%, a docelowo, od 1 stycznia 2013 r. – 180%, 100% lub 40% najniższego wynagrodzenia, z możliwością jego zwiększenia w wypadku zatrudniania niektórych kategorii osób niepełnosprawnych o dalsze 40%; dofinansowanie to nie może jednak stanowić więcej niż 75% lub 90% faktycznie poniesionych kosztów pracy – art. 26a ust. 1, 1b i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej oraz art. 12 ustawy nowelizującej) i wymiaru ich czasu pracy (art. 26a, art. 26b i art. 26c ustawy o rehabilitacji zawodowej);

- zwrotu kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy, zakupu i autoryzacji oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych (art. 26 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej);

- zwrotu kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy (art. 26d ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej);

- zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla nowo zatrudnionej osoby niepełnosprawnej, która wcześniej nie pracowała (art. 26e ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Pracodawca ma ponadto możliwość ubiegania się o status zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej, z czym wiążą się m.in. określone w ustawie preferencje podatkowe (art. 31 ustawy o rehabilitacji zawodowej) i dostęp do dodatkowych środków z PFRON (art. 32 wspomnianej ustawy).

4.3. Ze względu na to, że przedmiotem niniejszej sprawy były normy czasu pracy

osób niepełnosprawnych, konieczne stało się przedstawienie ewolucji regulacji prawnej tych norm.

Pierwsza próba kompleksowego uregulowania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w tym ich czasu pracy, została podjęta po II wojnie światowej została podjęta dosyć późno. Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116, ze zm.) nakazywał wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie zasad planowego zatrudnienia inwalidów. Upoważnienie to zostało jednak zrealizowane dopiero kilkanaście lat później, przez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudnienia inwalidów (Dz. U. Nr 20, poz. 88, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1967 r.), obowiązującego od 1 czerwca 1967 r. do 1 stycznia 1983 r. Zgodnie z § 11 ust. 1 tego rozporządzenia, zakłady pracy były obowiązane „w miarę potrzeby, do organizowania dla inwalidów, których stan zdrowia tego wymaga, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy z odpowiednio zmniejszoną płacą”. Podstawą zatrudnienia inwalidy w niepełnym wymiarze godzin pracy miały być „ustalenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia lub umowa zawarta między zakładem pracy a zainteresowanym inwalidą” (§ 11 ust. 2 rozporządzenia z 1967 r.).

W odmienny sposób kwestię czasu pracy osób niepełnosprawnych uregulowano w latach osiemdziesiątych, w dwóch kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów, wydanych na podstawie art. 129 § 2 i art. 160 k.p. – z 11 grudnia 1981 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 175; dalej: rozporządzenie z 1981 r., obowiązujące od 1 stycznia 1982 r. do 27 maja 1984 r.) oraz z 16 maja 1984 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 143, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1984 r., obowiązujące od 28 maja 1984 r. do 30 czerwca 1991 r.). W obydwu tych aktach wykonawczych czas pracy pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidzkiej był ustawowo skrócony w porównaniu z regulacjami powszechnymi i wynosił 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (§ 1 rozporządzenia z 1981 r. i § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1984 r.), przy czym – odmiennie niż w rozporządzeniu z 1967 r. – nie mogło to skutkować obniżeniem wynagrodzenia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia z 1981 r. i § 2 ust. 3 rozporządzenia z 1984 r.). W 1984 r. przewidziano jednak możliwość stosowania zwykłych norm czasu pracy do tych pracowników – inwalidów objętych zakresem rozporządzeń, którzy pracowali „przy pilnowaniu” (§ 1 ust. 2 rozporządzenia z 1984 r.), a w 1990 r. – „gdy na wniosek pracownika zakład społecznej służby zdrowia sprawujący nad nim opiekę stwierdzi, że inwalidztwo oraz stan zdrowia pracownika i rodzaj wykonywanej pracy pozwala na zatrudnienie go w ogólnie obowiązującym wymiarze czasu pracy, a zakład pracy wyrazi na to zgodę” (§ 1 ust. 5 rozporządzenia z 1984 r., w brzmieniu obowiązującym od 30 lipca 1990 r.).

Powyższe zasady zostały utrzymane (z niewielkimi modyfikacjami) po 1989 r. W ustawie z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.), która weszła w życie 1 lipca 1991 r., przewidziano:

– maksymalną normę czasu pracy 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo dla wszystkich niepełnosprawnych (art. 9 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.), a 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów (art. 10 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.; od 1 września 1997 r. zastąpiono w tym przepisie I i II grupę inwalidów – znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – art. 42a ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r., dodany przez art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. Nr 100, poz. 461), z wyjątkiem pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych „przy pilnowaniu” oraz tych, co do

których zgodę wyrazi lekarz sprawujący opiekę nad pracownikiem (por. art. 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.);

– zakaz zatrudniania osób niepełnosprawnych w porze nocnej (art. 9 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.; w ustawie tej nie było wyraźnego zakazu zatrudniania tej kategorii pracowników w godzinach nadliczbowych);

– zakaz obniżenia wynagrodzenia ze względu na stosowanie skróconych norm czasu pracy (art. 13 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.).

Te same zasady zostały następnie recypowane do obowiązującej ustawy z 1997 r., która weszła w życie 1 stycznia 1998 r.

1 stycznia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej, która zasadniczo zmieniła dotychczas stosowane rozwiązania. Zamiast obowiązującego od lat osiemdziesiątych XX w. obniżenia norm czasu pracy wszystkich pracowników o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, wprowadzono zasadę, że normy te są tożsame z normami ogólnymi, a jedynie wyjątkowo mogą zostać skrócone w odniesieniu do konkretnego pracownika niepełnosprawnego zatrudnionego na danym stanowisku pracy, na podstawie zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowana wobec niego skróconej normy czasu pracy, do 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Zmiany dotyczące wymiaru czasu pracy pracowników z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2012 r.

5. Geneza zaskarżonej regulacji i jej *ratio legis*.

Aby właściwie ocenić nowe brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, konieczne stało się przedstawienie genezy i *ratio legis* tego uregulowania.

Propozycja zmiany norm czasu pracy osób niepełnosprawnych była zawarta w poselskim projekcie ustawy nowelizującej z 20 lipca 2010 r. (druk sejmowy nr 3292/VI kadencja Sejmu), wniesionej z powodu „konieczności podjęcia natychmiastowych działań, które zapobiegą utracie płynności finansowej [PFRON] od 2011 r.” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy).

W projekcie tym proponowano, aby art. 15 ust. 2 brzmiał: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo”, a po ust. 2 miał zostać dodany ust. 2a: „Lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną może wydać zaświadczenie wskazujące, że czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo” (art. 1 pkt 5 lit. a i b projektu ustawy). Oznaczało to utrzymanie zasad dotychczasowych (tj. normy 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo) w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, a modyfikację jedynie sytuacji osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, polegającą na objęciu tej kategorii pracowników powszechnymi normami czasu pracy, z możliwością ich indywidualnego skrócenia na podstawie zaświadczenia lekarskiego.

Jak wskazywano w uzasadnieniu, „Wprowadzenie regulacji ograniczających czas pracy osób niepełnosprawnych ma za zadanie niwelowanie pewnych ograniczeń wynikających z niepełnosprawności”. W opinii projektodawców, „zasadne jest wprowadzenie rozwiązań chroniących w tym zakresie osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym, z zastrzeżeniem, że w przypadku niższego stopnia niepełnosprawności to lekarz powinien stwierdzać zasadność ustalenia zmniejszonego wymiaru czasu pracy” (s. 4 uzasadnienia projektu ustawy).

Proponowane w projekcie rozwiązanie zostało krytycznie ocenione zarówno przez

część ekspertów sejmowych, jak i niektóre instytucje i organizacje biorące udział w konsultacjach społecznych (wszystkie cytowane niżej dokumenty są dostępne na stronie internetowej (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3292.htm>)).

W jednej z dwóch opinii prawnych w sprawie projektu ustawy ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych podniósł m.in., że „rezygnacja ze skróconego wymiaru czasu pracy dla tych osób [o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności] może być sprzeczna z kryteriami orzekania o występowaniu umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i prowadzić do zrównania ich sytuacji prawnej z osobami z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną”. Możliwość uzyskania odstępstwa od nowych zasad na podstawie zaświadczenia lekarskiego została natomiast oceniona jako korzystna jedynie „dla osób pracujących w warunkach nieuciążliwych lub wykonujących pracę o takim charakterze, które chciałyby pracować w większym wymiarze czasu pracy oraz dla pracodawców mogących w większym zakresie korzystać z pracy tych pracowników”.

Zauważono przy tym, że „projektodawcy nie wprowadzili żadnych kryteriów określających zasadność uznania przez lekarza wprowadzenia dla tej kategorii osób obniżonych norm czasu pracy”, a pozostawienie tej kwestii dyskrejonalnej decyzji lekarza może w praktyce powodować, że każda osoba zaliczona do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, która zwróci się do lekarza, otrzyma odpowiednie zaświadczenie. Dodatkowo zauważono, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano skutków proponowanych zmian dla sytuacji prawnej i zawodowej osób niepełnosprawnych (zob. M. Szczepańska, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z 9 września 2010 r.*, s. 5-6). Ocena zakwestionowanego rozwiązania nie była przedmiotem drugiej opinii eksperckiej o analizowanym projekcie ustawy.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (dalej: PKPP „Lewiatan”) w opinii na temat tego projektu wskazała natomiast, że konieczne jest usunięcie z niej „ustawowych barier utrudniających zatrudnienie osób niepełnosprawnych”, do których zaliczyła m.in. maksymalny siedmiogodzinny dzień pracy dla osób z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności. Postulując likwidację tego rozwiązania, PKPP „Lewiatan” stwierdziła, że takie normy czasu pracy „fizycznie” uniemożliwiają zatrudnienie osoby niepełnosprawnej np. w fabryce funkcjonującej w ruchu ciągłym. W tym kontekście pozytywnie oceniła likwidację odstępstw dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, uznała jednak to za rozwiązanie połowiczne i wniosła o wprowadzenie jako zasady ośmiogodzinnego dnia pracy dla wszystkich niepełnosprawnych, z możliwością skrócenia tego wymiaru, tylko w odniesieniu do osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności na podstawie zaświadczenia lekarskiego. W swojej opinii PKPP „Lewiatan” zaproponowała nowe brzmienie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, które wyraźnie stanowiło inspirację dla dalszych prac legislacyjnych (por. s. 3-4 opinii).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” w opinii na temat nowelizacji z 27 sierpnia 2010 r. także krytycznie oceniła postulowane rozwiązania, lecz z zupełnie innych powodów. Podniosła mianowicie, że propozycja wydłużenia czasu pracy osób niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności jest „ukłonem w stronę pracodawców”, którzy w ten sposób „mają sobie wyrównać straty”, jakie poniosą z tytułu zmniejszonego o 40% limitu dofinansowania z PFRON na tę kategorię pracowników. Przepis umożliwiający obniżenie wymiaru czasu pracy na podstawie zaświadczenia lekarskiego NSZZ „Solidarność” oceniła jako regulację, która w praktyce będzie „martwa”. W rezultacie skonstatowała, że poza oszczędnościami pracodawców, wydłużenie czasu pracy osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia

niepełnosprawności nie ma uzasadnienia (s. 2 opinii).

Zastępca Głównego Inspektora Pracy w piśmie z 15 września 2010 r. (s. 2 i 3) zgłosił zastrzeżenia m.in. co do braku doprecyzowania w projekcie ustawy nowelizującej podmiotów uprawnionych do występowania o obniżenie norm czasu pracy (wskazując jednocześnie, że wykładnia celowościowa skłania do uznania, że podmiotem tym powinien być pracownik) oraz braku związania pracodawcy dokumentem wystawionym przez lekarza (w tym kontekście postulował on zastąpienie „zaświadczenia” lekarskiego, które jedynie potwierdza określony fakt lub stan, „orzeczeniem” lekarskim). Sama kwestia wydłużenia norm czasu pracy pracowników z najcięższą niepełnosprawnością nie była przez niego analizowana.

Podczas prac legislacyjnych w sejmowej podkomisji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zmieniono treść projektowanego przepisu w kierunku zasugerowanym przez PKPP „Lewiatan”, tj. rozciągnięto nowe zasady także na osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nowe brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej zostało zaproponowane w sprawozdaniu tej podkomisji z 5 października 2010 r., a następnie zaaprobowane w toku dalszych prac (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 6 października 2010 r., nr 4190/VI kadencja Sejmu, s. 7 i 8; Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, druk nr 3454/VI kadencja Sejmu).

6. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą sprawiedliwości społecznej.

6.1. Ocenę zakwestionowanych regulacji należało rozpocząć od stwierdzenia, że – w świetle art. 66 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku (tj. wskazanym przedmiotem zaskarżenia i wzorcami kontroli), lecz nie jest związany przedstawioną w nim argumentacją. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien wszechstronnie wyjaśnić sprawę. Nie może więc ograniczać się do oceny zarzutów sformułowanych wyraźnie przez wnioskodawcę i jego argumentów, lecz powinien uwzględnić całokształt treści porównywanych regulacji – ustawowej oraz konstytucyjnej.

6.2. Zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji, jest – w ujęciu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – najczęściej łączona z zasadą równości, jako jeden z wyznaczników dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych (por. zwłaszcza wyrok z 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124). W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że wniosek NSZZ „Solidarność” nie dotyczy tej funkcji omawianego wzorca kontroli, co jest konsekwencją braku wskazania jako wzorca badania konstytucyjności art. 32 ust. 1 Konstytucji. Treść zasady sprawiedliwości jest jednak bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na nakazie ochrony i realizacji szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej i bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Można więc powiedzieć, że zastosowanie zasad sprawiedliwości społecznej może prowadzić do korekty zasady równości.

Zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej nie dopuszcza nadmiernego (drastycznego) różnicowania sytuacji życiowej członków społeczeństwa należących do różnych grup społecznych; przewiduje proporcjonalne (adekwatne) wynagrodzenie zasług (pracy); zapewnia wszystkim obywatelom zbliżone szanse rozwoju; gwarantuje pomoc

władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić. Realizacja tych zasad zakłada dopuszczalność interwencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze w interesie słabszych podmiotów.

6.3. Aby ocenić art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej należało dokonać bilansu zaskarżonego rozwiązania z punktu widzenia trzech kategorii podmiotów: osób niepełnosprawnych, pracodawców oraz społeczeństwa jako całości.

W tym pierwszym aspekcie należy wskazać, że zaskarżone rozwiązanie stanowi wyraz istotnej zmiany założeń ustawodawcy co do sposobu traktowania zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Rozwiązania obowiązujące do końca 2011 r. zostały oparte na założeniu, że wszystkie będące w stosunku pracy osoby niepełnosprawne o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności powinno się pod względem czasu pracy traktować jednakowo i preferencyjnie w stosunku do pracowników pełnosprawnych oraz pracowników z lekką niepełnosprawnością. Zakwestionowane rozwiązanie stanowi zaś wyraz innej filozofii: pracownicy będący osobami niepełnosprawnymi mają być traktowani w analizowanym zakresie, co do zasady, tak samo jak pracownicy pełnosprawni. Innymi słowy, dotychczasowy wyjątek (stosowanie ogólnych norm czasu pracy) stał się obecnie zasadą, a dotychczasowa zasada – wyjątkiem. Ta zmiana – w opinii autorów nowelizacji – ma sprzyjać integracji społecznej tej kategorii pracowników (w szczególności ich włączeniu do zespołu pracowniczego). Z drugiej zaś, w sferze psychologicznej ma stanowić podstawę do wzmocnienia poczucia własnej wartości tych osób, które nie zawsze potrzebują (i chcą) być traktowane wyjątkowo, a często mogą pracować w takim samym wymiarze czasowym, jak i w pełni sprawni współpracownicy, i z porównywalnymi wynikami (np. osoby niewidome w telemarketingu). W ujęciu zaskarżonej regulacji, to od pracownika zależy, czy będzie się ubiegał – ze względu na własne możliwości czy rodzaj wykonywanej pracy – o obniżenie wymiaru czasu pracy, czy też nie – pozwala ona więc na upodmiotowienie osoby niepełnosprawnej, zezwalając jej na inicjatywę we własnych sprawach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, teza ta nie zasługuje na aprobatę. Nie można zgodzić się z założeniem, że wszystkie, co do zasady, osoby ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością są w stanie pracować bez szkody dla swojego zdrowia w takim samym wymiarze czasu pracy jak osoby pełnosprawne (lub dotknięte lekką niepełnosprawnością). Należy przypomnieć, że do grupy osób ze znaczną niepełnosprawnością zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Do tej grupy zalicza się między innymi osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich z uwagi na paraliż i bezwład całego ciała (tetraplegików) lub od pasa w dół (paraplegików). Zaś do grupy osób z umiarkowaną niepełnosprawnością zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (por. uwagi zawarte w cz. III, pkt 4 tej części uzasadnienia). Szczegółowe standardy w zakresie kwalifikowania do określonego stopnia niepełnosprawności określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 15 lipca 2003 r.)

Należy więc założyć, że osoby dotknięte tak ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu muszą z reguły włożyć więcej wysiłku w wykonywanie pracy i szybciej się męczyć niż osoby zdrowe wykonujące taką samą pracę. Długotrwałe przebywanie na wózku zwiększa

ich podatność na powstawanie odleżyn lub innych komplikacji zdrowotnych. Ograniczenia wynikające z niepełnosprawności wywołują też z reguły większy stres w związku z pracą i z komunikacją z innymi osobami. Ciężko poszkodowane niepełnosprawne osoby potrzebują też więcej czasu wolnego na wykonywanie codziennych czynności życiowych i dbanie o zdrowie, w tym m.in. na pielęgnację przeciwoodleżynową. Nieprzypadkowo przed kilkudziesięcioma laty ustawodawca wprowadził dla nich obniżoną normę czasu pracy, z jednoczesnym zakazem zmniejszania ich wynagrodzenia, aby w ten sposób chronić ich zdrowie i podstawy egzystencji jako słabszych, członków społeczeństwa. Jednocześnie dotychczasowa regulacja umożliwiała tym spośród nich, którzy czuli się na siłach pracować w wymiarze czasu pracy obowiązującym pracowników w pełni sprawnych lub z lekką niepełnosprawnością, na ich wniosek i za zgodą właściwego lekarza, zatrudnienie w takim właśnie „normalnym” wymiarze. Nie jest więc prawdziwe twierdzenie, jakoby dopiero na gruncie znowelizowanej ustawy o rehabilitacji zawodowej niepełnosprawni pracownicy mogą mieć wpływ na to, według jakich norm czasu pracy są zatrudnieni, a więc być potraktowani podmiotowo. W poprzednim stanie prawnym było im znacznie łatwiej występować o zmianę wymiaru czasu pracy, gdyż było to korzystne dla pracodawcy, a obecnie, po nowelizacji prośba o zastosowanie skróconego czasu pracy pracownika niepełnosprawnego, jest niekorzystna dla pracodawcy. Toteż nie jest pozbawiona podstaw obawa wyrażona przez wnioskodawcę, że pracownicy ci, nie chcąc narazić się pracodawcy, nie będą występować o skrócenie czasu pracy, choć ich stan zdrowia, w zestawieniu z rodzajem lub warunkami pracy, obiektywnie to uzasadnia.

W kontekście zasady sprawiedliwości wnioskodawca zarzuca ponadto, że podwyższenie norm czasu pracy wpływa negatywnie na wysokość wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników.

Rzeczywiście, nowe normy czasu pracy mogą mieć – przynajmniej w niektórych wypadkach – negatywne skutki dla pracowników niepełnosprawnych, dotyczące ich praw majątkowych. Osoby, których wynagrodzenie jest ustalane stawką godzinową, albo zależne od wyników pracy, na zaskarżonej regulacji raczej skorzystają, gdyż większa liczba godzin pracy przełoży się bezpośrednio lub pośrednio (przy wynikowym systemie płac) na wyższe wynagrodzenie, o ile oczywiście, pracodawca nie wypowie im dotychczasowej stawki godzinowej.

Odmienne może się przedstawiać sytuacja osób, którym przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe w stałej (najczęściej: miesięcznej) wysokości. Wobec braku wyraźnej regulacji tej kwestii w ustawie nowelizującej, należy przyjąć, że zwiększenie ich wymiaru czasu pracy o godzinę dziennie i 5 godzin tygodniowo nie będzie połączone z odpowiednim zwiększeniem wynagrodzenia. Trzeba jednak zwrócić przy tym uwagę na to, że pracownik ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, który przed wejściem w życie ustawy nowelizującej pracował w skróconym czasie pracy, otrzymywał wynagrodzenie w takiej samej wysokości jak wykonujący taką samą pracę pracownik pełnosprawny lub z lekką niepełnosprawnością (o ile, oczywiście, nie było innych podstaw do różnicowania tych wynagrodzeń), zatrudniony w „normalnym czasie pracy”. Ustawodawca wychodził bowiem z założenia, że jeżeli niepełnosprawny pracownik, ze względu na stan zdrowia, korzysta ze skrócenia czasu pracy, to skrócenie z tego powodu nie powinno odbijać się negatywnie na wysokości jego wynagrodzenia za pracę. Jeżeli obecnie ten sam niepełnosprawny pracownik pracuje w „normalnym” czasie pracy (tj. według norm podstawowych, czyli 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo), a właściwy lekarz nie znalazł podstaw do skrócenia tego czasu pracy, to wysokość jego wynagrodzenia powinna być (nadal) równa wysokości wynagrodzenia otrzymywanego za taką samą pracę przez pracownika pełnosprawnego, pracującego w takim samym wymiarze czasu pracy.

Nie zasługuje na uwzględnienie argument wnioskodawcy, że na gruncie poprzedniej regulacji prawnej niepełnosprawny ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, który wykonywał pracę w większym wymiarze niż obowiązujący go (skrócony) wymiar czasu pracy, za pracę w czasie przekraczającym ten skrócony wymiar (choćby mieszczącym się w normie podstawowej), był dodatkowo wynagradzany tak jak za pracę w godzinach nadliczbowych, a obecnie nie będzie miał w takiej sytuacji prawa do dodatkowego wynagrodzenia. Należy bowiem podkreślić, że zatrudnienie pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością w godzinach nadliczbowych było (i jest nadal) sprzeczne z prawem, w szczególności z art. 15 ust. 3 *in fine* ustawy o rehabilitacji zawodowej (por. wyroki SN o sygn. akt III PK 51/05 oraz I PK 64/08).

Dla pracodawcy objęcie wszystkich osób niepełnosprawnych ogólnymi normami czasu pracy jest, oczywiście, korzystne. Otrzyma on bowiem, z reguły przy najczęściej stosowanym wynagrodzeniu ryczałtowym, za to samo, dotychczasowe, wynagrodzenie w skali roku o ok. 32 dni pracy rocznie więcej (ok. 13%). Według autorów tego rozwiązania, ma to zachęcić pracodawców do zatrudnienia osób ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością. Nie można jednak wykluczyć, że skutek jego wdrożenia może być wręcz przeciwny – wydłużenie czasu pracy już zatrudnionych niepełnosprawnych może spowodować zbędność zatrudniania kolejnych lub nawet zwolnienie niektórych z nich.

Pewnym mankamentem nowej regulacji z punktu widzenia pracodawcy może być zmniejszenie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego z PFRON, zwłaszcza w połączeniu ze zmniejszeniem kwot dofinansowania dla pracowników o lekkim lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (odpowiednio: z 60% i 140% najniższego wynagrodzenia obowiązującego do końca 2011 r. na 40% i 100% najniższego wynagrodzenia od początku 2013 r. – por. art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej i art. 12 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Ze względu na to, że dofinansowanie – zgodnie z art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej – jest proporcjonalne do wymiaru czasu pracy pracownika, wada ta będzie się ujawniała jedynie w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. jeśli pracują 5 godzin dziennie, pracodawca przy 7-godzinnej normie czasu pracy otrzymywał 5/7 dofinansowania, a pod rządami nowych przepisów dostanie jedynie 5/8 dofinansowania). Może ona być, przynajmniej częściowo, zrekompensowana przez zyski wynikające z dłuższej pracy pracowników z niepełnosprawnością i zwiększenie na mocy ustawy nowelizującej kwoty dofinansowania dla pracowników o znacznym stopniu niepełnosprawności (ze 160% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2011 r. do 180% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2013 r.; por. art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej i art. 12 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Z punktu widzenia ogólnospołecznego, oceniane rozwiązanie prawne nie wprowadza bezpośrednio istotnych zmian. Gdyby się okazało, że zwiększenie wymiaru czasu pracy osób ze znaczną i z umiarkowaną niepełnosprawnością spowodowało zwiększenie zatrudnienia tych osób, to byłby to niewątpliwie efekt korzystny dla społeczeństwa i państwa. Na tym etapie obowiązywania zaskarżonego przepisu nie można jednak stwierdzić, czy ten efekt rzeczywiście wystąpi. Po półtorarocznym obowiązywaniu nowej regulacji Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych nie posiada bowiem nawet szacunkowych danych co do wpływu na liczbę zatrudnionych osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością. Ta hipotetyczna korzyść dla interesu publicznego nie może więc mieć wpływu na ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Jedyny pewny efekt tej regulacji stanowi ewentualne zwiększenie zysku pracodawców, wynagradzających niepełnosprawnych pracowników ryczałtowo, którzy za

to samo wynagrodzenie mogą otrzymać pięć godzin pracy tygodniowo więcej.

Oceniając obecną regulację w świetle zasady sprawiedliwości, należy stwierdzić, że podmioty nierówne – osoby pełnosprawne (i osoby z lekką niepełnosprawnością) oraz osoby ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością – zostały potraktowane pod względem wymiaru czasu pracy, co do zasady, jednakowo. Nie można przy tym wskazać wartości konstytucyjnych, które by takie naruszenie zasady sprawiedliwości uzasadniały i którym należałoby dać pierwszeństwo przed ochroną zdrowia i egzystencji osób z poważną niepełnosprawnością.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał to rozwiązanie prawne za niezgodne z art. 2 Konstytucji – z zasadą sprawiedliwości społecznej.

7. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego.

7.1. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności państwa względem obywatela) oraz stanowiąca jej element składowy zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa były wielokrotnie stosowane jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Syntetyczne podsumowanie dotychczasowego dorobku w zakresie ich interpretacji zostało zawarte w pełnoskładowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 157 (por. także liczne powołane w nim orzeczenia i literaturę). Stwierdzono w nim m.in.: „Istotą zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...)”.

Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegł, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (zob. wyrok pełnego składu TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; teza podtrzymana m.in. w wyrokach z: 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160; 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59 i 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55).

7.2. Oceniając art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego, należy uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, zakwestionowane rozwiązanie niewątpliwie wydłuża dotychczasowe normy czasu pracy osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (wcześniej: osób należących do I lub II grupy inwalidzkiej). Wydłużenie norm czasu pracy, zwłaszcza jeżeli nie towarzyszy temu odpowiednie podwyższenie wysokości wynagrodzenia, jest niekorzystne dla pracownika.

Po drugie, przedmiot zaskarżonej regulacji (normy czasu pracy) należy niewątpliwie do kwestii istotnych z punktu widzenia stron stosunku pracy, a dodatkowo w niniejszej sprawie oddziałuje na sytuację wyjątkowo wrażliwej (i z tego powodu podlegającej szczególnej ochronie – art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji) grupy pracowników

– osób niepełnosprawnych.

Po trzecie, nowelizacja nie zawiera przepisów intertemporalnych, dotyczących zastosowania zmienionych przepisów do stosunków pracy pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością nawiązanych przed ich wejściem w życie. W takiej sytuacji do zastanych stosunków prawnych o charakterze trwałym stosuje się zazwyczaj zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej.

Jednakże ustalając regułę intertemporalną w sprawach dotyczących stosunków pracy, nawiązanych przed wejściem w życie nowej ustawy, należy mieć na uwadze specyficzny, semiimperatywny charakter norm prawa pracy, do których należy zaskarżona norma, wynikający z art. 18 ust. 1 i 2 k.p. Zgodnie z tym przepisem, umowa o pracę (i inny akt ustanawiający stosunek pracy) nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla pracownika niż właściwe przepisy prawa pracy; takie postanowienia umowy są nieważne i w ich miejsce do treści stosunku pracy wchodzi treść właściwej normy prawnej. Umowa o pracę i inne akty, na podstawie których powstaje stosunek pracy, mogą natomiast zawierać postanowienia bardziej korzystne dla pracownika od właściwej regulacji prawnej.

Z tego wynika, że niewątpliwie do stosunków pracy powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy stosuje się jej przepisy od dnia ich wejścia w życie, jeżeli są korzystniejsze od dotychczasowej regulacji i odpowiednich postanowień umowy o pracę lub innego aktu tworzącego stosunek pracy. Jeżeli natomiast nowa ustawa jest mniej korzystna dla pracownika od poprzednio obowiązującej, stosuje się ustawę nową do stosunku pracy nawiązanego przed jej wejściem w życie, o ile umowa o pracę lub inny akt kreujący stosunek pracy nie zawiera postanowień korzystniejszych dla pracownika od właściwych przepisów ustawy nowej.

Art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą jest niewątpliwie mniej korzystny dla pracowników z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością od dotychczasowej regulacji, w każdym razie jeśli chodzi o jej bezpośrednie skutki. W tej sytuacji powinien być stosowany wprost do zastanych stosunków pracy, jeżeli umowa o pracę (inny akt kreujący stosunek pracy) nie zawiera bardziej korzystnych dla niepełnosprawnego pracownika postanowień dotyczących wymiaru czasu pracy.

Należy zauważyć, że ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081) został wprowadzony do art. 29 § 1 k.p. obowiązek określenia w umowie o pracę wymiaru czasu pracy. Jednakże „wymiar czasu pracy” na gruncie art. 29 § 1 k.p. jest rozumiany nie tyle jako „długość” czasu pracy (choć ta może również być określona w umowie), lecz jako wskazanie, czy pracownik ma pracować w pełnym ustawowym czasie pracy („na pełnym etacie”), czy też w części tego wymiaru („na części etatu”). To, co oznacza pełny ustawowy wymiar czasu pracy („pełny etat”), wynika z przepisów regulujących czas pracy danej kategorii pracowników. Pod rządem art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w brzmieniu sprzed nowelizacji „pełny etat” w odniesieniu do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością oznaczał 7 godzin pracy na dobę i 35 godzin pracy w tygodniu.

Jeżeli w umowie o pracę z osobą niepełnosprawną wyrażono wprost, że wymiar jej czasu pracy to 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo, to niewątpliwie należy uznać, że chodziło o umowne określenie „długości” czasu pracy obowiązującego danego pracownika, która pod rządem przepisu przed nowelizacją była zbieżna z wymiarem ustawowym, a po nowelizacji obowiązuje nadal jako bardziej korzystne dla pracownika od obecnie obowiązujących przepisów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, również wtedy, gdy umowa z osobą niepełnosprawną nie określa wprost „długości” czasu pracy, lecz odnosi się do wymiaru ustawowego lub używa określenia w rodzaju „pełny etat”, „część

etatu” lub „skrócony wymiar czasu pracy”, w treści stosunku pracy, po zmianie przepisu ustawy dotyczącego wymiaru czasu pracy, został „zachowany” korzystniejszy wymiar tego czasu wynikający z przepisów obowiązujących w czasie zawarcia umowy. Jednakże ten dotychczasowy krótszy wymiar czasu pracy, po wejściu w życie nowej ustawy, w celu dostosowania treści stosunku pracy do nowej regulacji może zostać podwyższony, z zastosowaniem właściwego instrumentu prawnego – tj. wypowiedzenia warunków pracy lub płacy (analogia z art. 241¹³ § 2 k.p.).

Jeżeli natomiast umowa o pracę nie zawiera postanowienia dotyczącego wymiaru czasu pracy, to nowe normy czasu pracy (obowiązek dłuższej pracy) obowiązują niepełnosprawnych pracowników zatrudnionych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej od dnia jej wejścia w życie. Niepełnosprawny pracownik, który chciałby zachować skrócony wymiar czasu pracy, będzie musiał dostarczyć pracodawcy zaświadczenie lekarskie o celowości dalszego stosowania wobec niego takiego wymiaru czasu pracy.

7.3. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że przynajmniej do części pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, zatrudnionych przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu, znalazł on bezpośrednie zastosowanie od dnia jego wejścia w życie. Do pozostałych, których umowy o pracę określały długość czasu pracy równą ustawowej normie sprzed zaskarżonej nowelizacji, nowy, większy wymiar czasu pracy może zostać wprowadzony w dowolnym momencie przez pracodawcę w drodze wypowiedzenia warunków pracy lub płacy (wypowiedzenia zmieniającego). Wielu z nich długo, nawet wiele lat, było zatrudnionych z zastosowaniem skróconych norm czasu pracy, które obowiązywały od początku lat osiemdziesiątych wobec osób dotkniętych ciężką niepełnosprawnością. Pod rządem tych przepisów, stale zwiększała się liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych, mimo ich krótszego czasu pracy. Skrócony czas pracy wraz z zakazem obniżenia z tego tytułu wynagrodzenia pozwalał im na osiągnięcie dochodów na utrzymanie, bez nadmiernego eksploatowania organizmu dotkniętego poważnym uszczerbkiem. Zdaniem Trybunału, mieli oni prawo oczekiwać, że te utrwalone rozwiązania, korzystne dla nich i dla pracodawców, którym mniejszy zysk z zatrudniania niepełnosprawnych rekompensowało dofinansowanie z PFRON, zostaną utrzymane.

Niekorzystna dla nich zmiana w tym zakresie, w postaci wydłużenia czasu pracy i zrównania go, co do zasady, z czasem pracy obowiązującym w pełni sprawnych pracowników, zakłóciła ten dobrze funkcjonujący mechanizm zatrudniania i rehabilitacji zawodowej. Odstąpienie od obowiązujących od kilkudziesięciu lat reguł nastąpiło przy tym bez mocnego uzasadnienia w postaci zmiany okoliczności obiektywnych i nie znajduje podstawy w wartościach konstytucyjnych, które wymagałyby silniejszej ochrony niż wspieranie niepełnosprawnych. Dlatego Trybunał uznał, że zaskarżony przepis wydłużający czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, narusza także zasadę lojalności państwa wobec obywateli oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, wyprowadzane z art. 2 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą poprawnej legislacji.

8.1. Zasada poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związana z zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą bezpieczeństwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegano jej dwa aspekty, które można umownie nazwać technicznym (formalnym) i prakseologicznym.

Po pierwsze, nakazuje ona unikać stanowienia przepisów „w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne”, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść

(por. wyrok z 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95 oraz kryteria oceny przepisów z punktu widzenia tej zasady w wyrokach z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153 i 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Stwierdzenie niezgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest konieczne, gdy jego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa, przy czym pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Naruszenie zasady prawidłowej legislacji może polegać także na niedostatecznej określoności jego treści, która uniemożliwia wyegzekwowanie wynikającego z niego uprawnienia.

Po drugie, „zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę (...) oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (ten aspekt zasady poprawnej legislacji został wyraźnie zaakcentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, a następnie był uwzględniany w kilkunastu późniejszych orzeczeniach – w szczególności w wyroku pełnego składu z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). Orzeczenie w tym zakresie nie może przy tym przerodzić się w ocenę trafności działań ustawodawcy w sensie dokonanych przez niego wyborów społecznych czy gospodarczych pomiędzy różnymi rozwiązaniami, mieszczącymi się w obszarze wyznaczonym przez Konstytucję – to bowiem pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który powinien interweniować tylko wtedy, gdy ustawodawca w sposób ewidentny przekroczy granice przysługującej mu swobody regulacyjnej (por. na ten temat szeroko zwłaszcza wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

Jak wyraźnie wynika ze sposobu sformułowania wniosku, wątpliwości NSZZ „Solidarność” podniesione w odniesieniu do zasady poprawnej legislacji odnoszą się do drugiego z wymienionych aspektów wskazanego wzorca kontroli. Zarzut nieadekwatności wybranych środków do realizacji założonych celów nie może na obecnym etapie być oceniony w sposób ostateczny, ponieważ trudno abstrakcyjnie ocenić długofalowe skutki wprowadzonych zmian, których wdrażanie dopiero się rozpoczęło. Analiza z powodów obiektywnych musi więc zostać ograniczona do porównania deklarowanych celów ustawy ze spodziewanym kierunkiem działania zaskarżonego rozwiązania. Przy tak wąskim zakresie kontroli, stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z tym aspektem poprawnej legislacji byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby ewidentnie uniemożliwiała ona osiągnięcie zamierzonego celu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny – w przeciwieństwie do wnioskodawcy – uważa, że należy w tym kontekście uwzględnić nie tylko cel ustawy nowelizującej (który nie ograniczał się zresztą do zmiany zasad dofinansowywania zatrudnienia niepełnosprawnych), lecz także *ratio legis* wszystkich dotychczasowych regulacji dotyczących niepełnosprawnych pracowników. Z analizy ustawy o rehabilitacji zawodowej (z uwzględnieniem zmienionych przepisów) wynika, że ustawodawca traktuje aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych jako pożądaną element ich rehabilitacji, a w dalszej perspektywie – środek zapewnienia im odpowiedniej jakości życia i integracji

społecznej (por. zwłaszcza art. 7 ust. 1 tej ustawy). Według omówionej już dokumentacji procesu legislacyjnego (cz. III, pkt 2.5 niniejszego uzasadnienia), nowe normy czasu pracy miały – według autorów nowelizacji – podnieść atrakcyjność zatrudniania osób niepełnosprawnych dla pracodawców, w tym zwłaszcza umożliwić szersze zatrudnianie tej kategorii osób na stanowiskach, na których z powodu organizacji pracy konieczna jest praca w wymiarze 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo.

Efektywność tego rozwiązania zostanie zweryfikowana w praktyce w ciągu najbliższych lat, na tym etapie nie można uznać, że jest ono sprzeczne z *ratio legis* ustawy o rehabilitacji zawodowej i jej nowelizacji.

8.2. W kontekście zasady poprawnej legislacji pozostaje jednak do rozpatrzenia jeszcze jeden zarzut, podniesiony przez wnioskodawcę w odniesieniu do innej zasady wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji, a mianowicie, że zaskarżony przepis, uzależniając zastosowanie skróconego czasu pracy do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością od uzyskania odpowiedniego zaświadczenia lekarskiego, nie uregulował w żaden sposób trybu jego wydania, badań, które powinien w tym celu przeprowadzić lekarz, ani trybu odwoławczego.

Rzeczywiście, zarówno będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego przepis, jak i żaden inny przepis ustawy o rehabilitacji zawodowej nie określa, ani wprost, ani przez odesłanie do innego aktu prawnego, trybu postępowania w sprawie wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowania skróconej normy czasu pracy czy trybu odwoławczego w tej sprawie.

Pewne wątpliwości budzi już sama nazwa tego dokumentu – „zaświadczenie”, nasuwająca *prima facie* skojarzenie z instytucją zaświadczenia uregulowaną w dziale VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej: k.p.a.), gdzie zaświadczenie oznacza urzędowe poświadczenie określonych faktów lub stanu prawnego, wynikających z prowadzonych przez właściwy organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 217 i art. 218 k.p.a.). Nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, nie należy do zaświadczeń tego rodzaju. Z art. 15 ust. 2 w związku z ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej wynika, że jego wydanie musi być poprzedzone badaniem pracownika. Wynik badania powinien dać lekarzowi podstawę do oceny, czy stan zdrowia niepełnosprawnego pracownika pozwala na wykonywanie przez niego określonej pracy w normalnym wymiarze czasu pracy, czy też uzasadnione (celowe) jest stosowanie wobec niego skróconego czasu pracy. Zaświadczenie w tej sprawie nie różni się więc, co do istoty, od orzeczeń lekarskich wydawanych przez lekarzy (komisje lekarskie), po przeprowadzeniu badań do innych celów, przewidzianych w różnych aktach prawnych. W szczególności są to: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w kodeksie pracy (Dz. U. Nr 69, poz. 332, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz. U. Nr 60, poz. 281, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 145, poz. 1219).

Większość wymienionych i innych aktów prawnych dotyczących badań lekarskich pracowników lub ubezpieczonych posługuje się nazwą „orzeczenie” na określenie dokumentu wydawanego przez lekarza po przeprowadzeniu badań. Jednakże § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie usprawiedliwiania nieobecności w pracy uznaje za jeden z dowodów usprawiedliwiających nieobecność pracownika „zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy, wystawione zgodnie z przepisami”, zaś według § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników – „orzeczenia lekarskie są wydawane w formie zaświadczeń”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, jest rodzajem orzeczenia lekarskiego. Nie czyni to jednak bezprzedmiotowym zarzutu braku określenia w ustawie o rehabilitacji zawodowej trybu postępowania w sprawie o wydanie takiego zaświadczenia, gdyż akty prawne dotyczące trybu przeprowadzania badań lekarskich i wydawania orzeczeń lekarskich mają ściśle określone zakresy przedmiotowe, w których nie mieszczą się badania do celów przewidzianych w zaskarżonym przepisie. W szczególności badanie to należy do badań profilaktycznych, które enumeratywnie wymienia art. 229 k.p. i wydane na jego podstawie rozporządzenie w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników.

Przepisy regulujące przeprowadzanie badań lekarskich pracowników i ich dokumentowanie przewidują określone środki odwoławcze od orzeczeń lekarskich wydawanych w ich następstwie, które również nie odnoszą się do zaświadczeń z art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Ustawodawca nie przewidział też możliwości chociaż odpowiedniego zastosowania w tym przypadku procedur odwoławczych uregulowanych w rozporządzeniu z 15 lipca 2003 r., wydanego na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej.

W obowiązującym stanie prawnym jedynym aktem prawnym, w którym można by upatrywać podstawy do odwołania się od „zaświadczenia” o celowości stosowania do niepełnosprawnego pracownika skróconej normy czasu pracy lub od odmowy wydania takiego zaświadczenia, jest ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r., poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta). Taką podstawę widzą w niej Sejm i Prokurator Generalny. Zgodnie z art. 31 tej ustawy, pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy mogą wnieść sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2011 r., Nr 277, poz. 1643, ze zm.; dalej: ustawa o zawodach lekarskich), jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. Sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, za pośrednictwem Rzecznika, w terminie 30 dni od wydania opinii albo orzeczenia. Komisja wydaje orzeczenie na podstawie dokumentacji medycznej, w razie potrzeby po przebadaniu pacjenta, w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu. Od rozstrzygnięcia komisji nie przysługuje odwołanie.

Opinie i orzeczenia, o których mowa w ustawie o zawodach lekarskich, są wydawane w ramach udzielania świadczeń zdrowotnych, zdefiniowanych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217; dalej: ustawa o działalności leczniczej) jako „działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”. Jest co najmniej wątpliwe, czy można uznać, że badanie przeprowadzone po to, aby ustalić celowość stosowania skróconej normy czasu pracy wobec pracownika ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, mieści się w pojęciu świadczeń zdrowotnych, w szczególności, czy może być zaliczone do „innych działań medycznych wynikających z (...) przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”, skoro ustawa o

rehabilitacji zawodowej nie reguluje tych zasad.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że prawo sprzeciwu, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta, przysługuje pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu, a pacjentem, według art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych. Jeżeli badanie przeprowadzone w celu ustalenia celowości stosowania skróconej normy czasu pracy nie kwalifikuje się jako świadczenie zdrowotne, to ubiegający się o zaświadczenie w tej sprawie niepełnosprawny pracownik nie jest legitymowany do wniesienia sprzeciwu. Taką interpretację art. 31 ustawy o prawach pacjenta przyjmuje Rzecznik Praw Pacjenta, który w piśmie skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego potwierdził, że odmawia kontrolowania tego rodzaju zaświadczeń w trybie art. 31 ustawy o prawach pacjenta. Poza tym art. 31 o prawach pacjenta z pewnością nie może być podstawą zakwestionowania zaświadczenia przez pracodawcę, który też może mieć w tym interes prawny.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis ani inne obowiązujące przepisy prawa nie regulują trybu postępowania ani trybu odwoławczego w sprawie zaświadczeń o celowości stosowania wobec pracownika z umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością skróconej normy czasu pracy, co rodzi wątpliwości co do stosowania tego przepisu, czyniąc przyznane pracownikowi prawo bardzo trudnym, jeżeli nie niemożliwym, do wyegzekwowania. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej za niezgodny z art. 2 Konstytucji, w części dotyczącej zasady poprawnej legislacji.

8.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast poglądu wnioskodawcy o braku środków ochrony pracowników przed odmową przyjęcia przez pracodawcę zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia maksymalnego wymiaru czasu pracy i zastosowania się do niego. Działania pracodawcy – także w sferze realizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej – podlegają bowiem kontroli sądów pracy oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Ponadto, na mocy odesłania zawartego w art. 66 ustawy o rehabilitacji zawodowej, ma tu zastosowanie art. 281 pkt 5 k.p., zgodnie z którym pracodawca, który narusza przepisy o czasie pracy, podlega karze grzywny od 1000 do 30 000 tys. zł.

9. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 69 Konstytucji.

9.1. Art. 69 Konstytucji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stosunkowo rzadko bywa powoływany jako samodzielny, merytoryczny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów, dotyczących najczęściej świadczeń rodzinnych (zwłaszcza zasiłku pielęgnacyjnego – por. wyroki z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 i z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137; jedynym orzeczeniem dotyczącym innej materii był wyrok z 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9 – w sprawie formy przekazywania informacji o niepełnosprawnych pracownikach).

Rozumienie wskazanego wzorca kontroli we wszystkich powołanych orzeczeniach uwzględnia i rozwija ustalenia zawarte w pierwszym z nich, tj. w wyroku o sygn. P 28/07. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim m.in., że art. 69 Konstytucji „mówi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 69 odsyła do ustawy zarówno, jeśli chodzi o poziom

zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu”.

W wyroku o sygn. P 25/06 Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że „[n]ie 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”.

W innych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę wyboru środków służących do realizacji celów wymienionych w art. 69 Konstytucji (tak wprost TK w wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23), co wynika również z tego, że praw określonych w tym przepisie można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (art. 69 w związku z art. 81 Konstytucji).

9.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do uznania, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w aktualnym brzmieniu jest sprzeczny z art. 69 Konstytucji, traktowanym jako samodzielny wzorzec badania jego konstytucyjności. Nie można bowiem stwierdzić, że zaskarżony przepis stanowi istotne zagrożenie dla egzystencji osób niepełnosprawnych bądź ich „przysposobienia do pracy”. Niewątpliwie natomiast bezpośrednie skutki jego wprowadzenia w życie, w postaci wydłużenia czasu pracy tych osób, są dla nich niekorzystne. W niektórych przypadkach mogą stanowić nawet zagrożenie dla ich zdrowia. Zważywszy na to, że zaskarżonej zmiany nie uzasadnia względ na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, mających pierwszeństwo przed prawem osób niepełnosprawnych do pomocy władz publicznych, należy stwierdzić, że na pewno nie stanowią one przejawu realizacji zobowiązania tych władz wobec osób niepełnosprawnych. Toteż istnieje podstawa do tego, aby potraktować art. 69 Konstytucji jako dodatkowy (związkowy) wzorzec kontroli, obok art. 2 Konstytucji, wzmacniający argumentację w sprawie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, który istotnie pogarsza sytuację osób znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu życiowym i uprawnionych z tego powodu do szczególnej opieki państwa.

10. Skutki wyroku.

Wyrok w rozpoznawanej sprawie ma charakter zakresowy. Trybunał Konstytucyjny, decydując się na takie rozstrzygnięcie, wziął po uwagę konieczność minimalizacji negatywnych skutków ewentualnego uznania niekonstytucyjności całego art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Skutkiem uznania niekonstytucyjności wspomnianego przepisu w całości byłoby bowiem usunięcie z systemu prawnego normy prawnej, która umożliwia zatrudnianie pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością w skróconym wymiarze czasu pracy. W systemie prawa pozostałby jedynie art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, przewidujący maksymalną, ośmiogodzinną dobową i czterdziestogodzinną tygodniową normę czasu pracy.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 12 miesięcy. W tym czasie ustawodawca powinien dokonać stosownych zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej, aby dostosować jej treść do standardu

konstytucyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.