

Warszawa, 11 października 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu
Samochodowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.26/99).

Stosownie do zlecenia z dnia 21 września 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Samochodowego w Ostrowcu Świętokrzyskim o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 156, poz. 1019).

1. Wnioskodawca wnosi o stwierdzenie, że art. 2 wyżej cytowanej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ wprowadza zmianę ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123, poz. 776) z mocą wsteczną. Z treści wniosku wynika, że zarzut naruszenia zasady „*lex retro non agit*” pozostaje w związku z brzmieniem dodanego w tej ustawie art. 68a pkt 3, który określił bliżej kategorie jednostek zwolnionych z wpłat na PFRON. Według wspomnianego przepisu należą do nich „państwowe i gminne jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi lub gospodarstwami pomocniczymi”.

Wnioskodawca twierdzi, że wejście w życie art. 68 pkt 3 z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. spowodowało w większości przedsiębiorstw PKS powstanie strat, wynikających z obowiązku dokonania wpłat na PFRON w 1998 r. , w łącznej kwocie 23.084 tys. zł. Do czasu opublikowania zaskarżonej ustawy przedsiębiorstwa te uważały, że obowiązek, o którym mowa, ich nie dotyczy.

2. Na wstępie wypada przypomnieć, że uchylona już ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 46, poz. 201

z późn. zm.) ustanowiła obowiązek dokonywania miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej w skrócie PFRON) przez zakłady pracy zatrudniające co najmniej 50 pracowników. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy wysokość wpłaty miała być równa iloczynowi połowy przeciętnego wynagrodzenia i liczby etatów odpowiadającej różnicy pomiędzy zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6 % i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Z wpłat, o których mowa, zostały zwolnione zakłady pracy, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił nie mniej niż 6 % (art. 4 ust. 2). Obowiązek wnoszenia wpłat na PFRON nie dotyczył placówek dyplomatycznych oraz przedstawicielstw i misji zagranicznych (art. 4 ust. 4). Istotne znaczenie dla opiniowanej sprawy ma przy tym art. 3 pkt 1 ustawy, który stanowił, że „ilekroć w ustawie jest mowa o zakładzie pracy – oznacza to zakład pracy w rozumieniu Kodeksu pracy oraz osobę fizyczną zatrudniającą pracowników w celach zarobkowych”.

Jak wiadomo, ustawa, o której wyżej mowa, została zastąpiona nową ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwaną dalej ustawą z 1997 r. Jednakże art. 4 ustawy z 1991 r. został utrzymany w mocy do dnia 31 grudnia 1998 r. (art. 69 pkt 1 ustawy z 1997 r.). Oznacza to, że obowiązek dokonywania wpłat na PFRON według zasad określonych w tym przepisie ciążył na wszystkich zakładach pracy, w których zatrudnienie osób niepełnosprawnych wynosiło mniej niż 6 % - do końca 1998 r.

3. Ustawa z 1997 r. przewiduje, że począwszy od 1 stycznia 1999 r.: **pracodawcy są obowiązani dokonywać wpłat na PFRON na zasadach nieco zmienionych.** Mianowicie, obowiązek w tym zakresie dotyczy pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (art. 21 ust. 1). Na podstawie art. 65 ustawy, z wpłat tych zwolnione zostały „państwowe i gminne jednostki organizacyjne”, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 2 % w 1998 r., 3 % w 1999 r. i 4 % w 2000 r. Wypada podkreślić, że brzmienie

art. 65 nie pozostawia wątpliwości, iż zwolnienie dotyczy wpłat ustanowionych w art. 21 ust. 1 ustawy z 1997 r., który wszedł w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r.

Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 160, poz. 1082) zmieniła brzmienie art. 65. Istotą zmiany jest bezwarunkowe zwolnienie państwowych i gminnych jednostek organizacyjnych z wpłat, o których mowa w art. 21 ust 1 ustawy z 1997 r. Nadto zmniejszone zostały średnioroczne wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla tych jednostek. Osiągnięcie tych wskaźników nie jest już warunkiem zwolnienia z wpłat na PFRON. Zmienione przepisy art. 65 weszły w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.

Kolejną zmianę art. 65 ustawy z 1997 r. wprowadziła ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668). Zgodnie z art. 139, pkt 22 cyt. ustawy, art. 65 ust. 1 ustawy z 1997 r. stanowi, że z wpłat, o których mowa „w art. 21 ust. 1, zwolnione są państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne będące jednostkami lub zakładami budżetowymi”. W ten oto sposób ustawodawca ściśle określił rodzaje jednostek organizacyjnych, korzystających ze zwolnienia z wpłat na PFRON obowiązujących od 1 stycznia 1999 r. Omawiana zmiana art. 65 weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

Nietrudno zauważyć, że ani pierwotne brzmienie ani kolejne zmiany art. 65 nie miały żadnego wpływu na zakres podmiotowy obowiązku dokonywania wpłat na PFRON w 1998 r., o których mowa w art. 4 ustawy z 1991 r. W myśl art. 69 pkt 1 ustawy z 1997 r. przepis ten obowiązywał do końca 1998 r.

4. Ustawodawca dokonał kolejnej nowelizacji ustawy z 1997 r. w listopadzie 1998 r. (Dz. U. nr 156, poz. 1019). Nowelizacja polegała między innymi na dodaniu art. 68a, który w pkt 3 stanowi, że z wpłat, o których mowa w art. 4 ustawy z 1991 r., zwolnione są państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi lub gospodarstwami pomocniczymi. Zgodnie z dyspozycją art. 2 zaskarżonej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji

zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, dodany art. 68a wchodzi w życie z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. Wnioskodawca zarzuca wspomnianej dyspozycji naruszenie zasady niezdziałania prawa wstecz.

Zarzut jest, moim zdaniem, bezzasadny. Zaskarżony art. 68a pkt 3 ustawy z 1997 r., zawiera bowiem rozwiązanie korzystne dla wymienionych w nim grup podmiotów. Na podstawie tego przepisu państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi lub gospodarstwami pomocniczymi zostały zwolnione z wpłat na PFRON, do których były zobowiązane na mocy art. 4 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie nie budzi wątpliwości teza, że ustanowienie przepisu działającego wstecz, lecz korzystniejszego dla określonej grupy podmiotów, nie stanowi naruszenia zasady „*lex retro non agit*” pod warunkiem, że nie powoduje to bezpośrednio uszczerbku dla innej grupy. W opiniowanym przypadku warunek ten jest spełniony.

Przedsiębiorstwa państwowe, w tym także przedsiębiorstwa PKS, nie miały żadnych podstaw prawnych do zaniechania wpłat na PFRON w 1998 r. Artykuł 65 ustawy z 1997 r. zwalniający z wpłat na PFRON „państwowe i gminne jednostki organizacyjne”, nie zwalniał tych przedsiębiorstw z obowiązku wpłat ciążącego z mocy art. 4 ustawy z 1991 r., który – jak już wspomniano – obowiązywał do końca 1998 r. Cytowany artykuł dotyczy zwolnień z wpłat, według nowych zasad, obowiązujących od 1 stycznia 1999 r. Zwolnienia te nie obejmują jednak przedsiębiorstw państwowych.

Sporządził: Witold Pawełko