

OBPON.ORG/0082/78/Z/2010.11.18

Przemyśl, 18.11.2010 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Kancelaria Prezydenta RP
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Prezydencie,

Organizacja Ogólnopolska Baza Pracodawców Osób Niepełnosprawnych OBPON.ORG jako reprezentant interesów pracodawców osób niepełnosprawnych oraz jako Organizacja działająca na rzecz pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych na chronionym i otwartym rynku pracy, apeluje o skorzystanie z możliwości, jakie daje art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) i niepodpisanie uchwalonej przez Sejm RP w dniu 29 października 2010 r. i przyjętej przez Senat dnia 17.11.2010 roku ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw ewentualnie o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności w/w ustawy z Konstytucją.

W myśl art. 69 Konstytucji RP władze publiczne mają obowiązek udzielać osobom niepełnosprawnym, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Nowelizacja instrumentu realizacji konstytucyjnych praw osób niepełnosprawnych, jakim jest ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej

oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2008 r., nr 14, poz. 92 ze zm.), stanowi jedynie reakcję na pogarszającą się sytuację finansową instytucji, która zajmuje się redystrybucją środków na cele związane z rehabilitacją zawodową, społeczną i leczniczą osób niepełnosprawnych, czyli Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Radykalna zmiana zasad wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych ukierunkowana wyłącznie na zabezpieczenie interesów tego Funduszu i zupełnie pomijająca jej społeczny i ekonomiczny wymiar dla samych osób niepełnosprawnych doprowadzi do zaprzepaszczenia sukcesu osiągniętego w ostatnich latach, jakim jest tendencja zwykła, jeżeli chodzi o liczbę osób niepełnosprawnych znajdujących zatrudnienie.

Przede wszystkim nie można jednak przejść obojętnie wobec faktu, że styl prac nad nowelizacją wskazał na przedmiotowe traktowanie osoby niepełnosprawnej, jako kolejnej liczby w statystykach PFRON, która prowadzi do pogłębienia deficytu w budżecie Funduszu. Reforma finansów PFRON, nawet jeśli przyniesie tymczasowe oszczędności dla Funduszu, to w perspektywie długoterminowej wpłynie negatywnie na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, czemu można jeszcze w tej chwili zapobiec nie dopuszczając do obrotu prawnego aktu wadliwego nie tylko pod względem techniczno-legislacyjnym, ale też merytorycznym.

Pilny tryb prac nad nowelizacją nie pozostał bowiem obojętny na jakość zaproponowanych rozwiązań, a niektóre z nich budzą wręcz uzasadnione wątpliwości, co do ich zgodności z Konstytucją. Warto w tym miejscu wskazać jedynie na dwa przykłady regulacji, które z uwagi na brak odpowiednich okresów przejściowych, nie pozostawiają adresatom ustawy możliwości przystosowania się do jej przepisów, co jest jawnym pogwałceniem standardów przyzwoitej legislacji, do którego nie powinno dochodzić w demokratycznym państwie prawa.

Mowa o odebraniu licznej grupie pracodawców możliwości udzielania ulgi we wpłatach na PFRON oraz likwidacji wsparcia w formie subsydiów płacowych na osoby z lekkim i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mające ustalone prawo do emerytury.

W obecnym stanie prawnym pracodawca odprowadzający co miesiąc znaczne kwoty na PFRON za nieosiągnięcie odpowiedniego wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych jest zainteresowany

nawiązaniem kooperacji z przedsiębiorcą zatrudniającym co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągającym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wysokości co najmniej 10%. Zakup usług (z wyłączeniem handlu) lub produkcji od takiego pracodawcy jest korzystny, gdyż wiąże się z możliwością obniżenia wysokości kar płaconych na Fundusz. Powyższe prozatrudnieniowe narzędzie, w bezpośredni sposób stymuluje wzrost poziomu zatrudnienia osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, gdyż wysokość ulgi oferowanej kontrahentowi zależy od poziomu zatrudnienia tych osób i wysokości ich wynagrodzeń. Pozbawienie wielu uprawnionych możliwości wystawiania takiej informacji poprzez wprowadzenie wymogu osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych będących: osobami niepełnosprawnymi zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności lub osobami niewidomymi, psychicznie chorymi lub upośledzonymi umyślowo lub osobami z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi lub epilepsją – zaliczonymi do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, w wysokości co najmniej 30%, niewątpliwie wpłynie na ich płynność finansową z uwagi na konieczność wywiązania się z zawartych w określonej sytuacji prawnej długoterminowych kontraktów, których integralną część stanowi atrakcyjna dla kontrahenta ulga we wpłatach na PFRON.

Projektodawca zupełnie pominął skutki swojej propozycji w tej sferze i nie podjął nawet próby analizy finansowej sytuacji podmiotów w przypadku odebrania im prawa do wystawiania informacji o wysokości ulgi we wpłatach na PFRON, co stanowi zaniedbanie, pokazujące stosunek do przedsiębiorców, którzy niejako od państwa przejęli część zadań opiekuńczych wobec osób niepełnosprawnych.

Odebranie pracodawcom możliwości udzielania ulg we wpłatach na PFRON z pominięciem *vacatio legis*, pozbawia ich możliwości renegotjacji zawartych kontraktów z narażeniem na kary umowne z tytułu niewywiązania się z zobowiązań. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku w zakresie, w jakim nie przewiduje regulacji przejściowych koniecznych dla zapewnienia ochrony interesów dotychczas uprawnionych do wystawiania informacji o wysokości prawa do ulgi, którzy podpisali długoterminowe kontrakty w zaufaniu do dotychczasowych przepisów.

Warto w tym miejscu przypomnieć chociażby o wyroku z 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *“zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”*.

W innym wyroku (wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r.) Trybunał Konstytucyjny odwołując się do swojego dotychczasowego dorobku wskazał, że: *„przestrzeganie prawa i ochrona interesów finansowych państwa stanowią wartości konstytucyjne, które mogą uzasadniać zmiany ustaw podatkowych na niekorzyść podatników. Co więcej mogą również uzasadniać skrócenie zwykłego okresu vacatio legis przy wprowadzaniu zmian przepisów podatkowych. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że “argument <<ważnego interesu publicznego>> może – wyjątkowo – uzasadnić ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia vacatio legis (K. 9/92). Za taki <<ważny interes publiczny>> można bez wątplenia uznać dążenie ustawodawcy do przeciwstawiania się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylania się od obowiązku uiszczania należnych podatków. Do sytuacji, gdy celem nowej regulacji jest przeciwdziałanie przypadkom naruszania już obowiązującego prawa, trudno odnosić takie same kryteria <<okresu dostosowawczego>>, jak wymagane przy wprowadzaniu w życie unormowań ingerujących w sytuację prawną adresatów szanujących prawo dotychczas obowiązujące” (orzeczenie z 18 października 1994 r., K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 50)”*.

Przypomnijmy, że podawanym przez samych projektodawców uzasadnieniem ustawy zmieniającej jest jedynie szukanie oszczędności finansowych dla PFRON, a nie przeciwdziałanie jakimkolwiek nadużyciom, dlatego adresaci ustawy mają prawo oczekiwać poszanowania zasady ochrony interesów w toku poprzez zachowanie odpowiedniego do sytuacji vacatio legis.

Podobna sytuacja ma miejsce, jeśli chodzi o odebranie wsparcia na określoną grupę pracowników z uprawnieniami emerytalnymi. Przewidziany w ustawie 3 - miesięczny okres na wejście zmiany, również nie pozwala pracodawcy na elastyczne ukształtowanie swojej sytuacji, uniemożliwiając dokonanie odpowiednich ruchów kadrowych przy zachowaniu kodeksowych okresów wypowiedzenia umów o pracę. Nakaz zachowania stosownego okresu *vacatio legis* wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Dotyczy to przede wszystkim sytuacji gdy zmiana prawa obecnie obowiązującego pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, tak by umożliwić im przystosowanie się do nowej sytuacji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści unormowań przewidywanych w nowych przepisach, a także od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. *wyrok z dnia 25 listopada 1997 r. K. 26/97 (OTK ZU 1997/5-6 poz. 64, wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r. K. 18/99 (OTK ZU 2000/1 poz. 1, wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r. K. 4/99 (OTK ZU 1999/7 poz. 165)*).

Odnosząc powyższe do treści przyjętej ustawy nie ulega wątpliwości, iż przyjęte w tejże ustawie rozwiązania, w sposób znaczący – na niekorzyść zakładów pracy chronionej – różnią się od regulacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Ocena czy przyjęty w danym akcie prawnym okres *vacatio legis* jest odpowiedni – a trzeba podkreślić, iż w przedmiotowej ustawie okres ten, z uwagi na jego niedostateczną długość, nie jest wystarczająco odpowiedni - powinna zależeć również od umiejscowienia danego aktu w porządku prawnym oraz od innych zasad i wartości konstytucyjnych odnoszących się do danej regulacji prawnej.

W niniejszym przypadku pominięto niestety zupełnie, podnoszoną jeszcze w trakcie prac legislacyjnych przez środowisko pracodawców osób niepełnosprawnych w tym naszą Organizację kwestię, iż to zakłady pracy chronionej wykonują przede wszystkim zadania Państwa wynikające z art. 69 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, jak było to już wspomniane, obowiązek Państwa udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz

komunikacji społecznej. Zatem zmiana zasad możliwości udzielania ulgi we wpłatach na PFRON oraz likwidacja wsparcia w formie subsydiów płacowych na osoby z lekkim i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mające ustalone prawo do emerytury dla prowadzących takie zakłady powinna zostać wprowadzona w taki sposób, by im stworzyć możliwości dostosowania się do nowej sytuacji prawnej.

Wskazane wyżej działanie ustawodawcy narusza zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym nie mieści się w materialno-prawnych standardach demokratycznego państwa prawnego.

Reasumując: zmiany, które mają na celu stabilizację systemu pomocy osobom niepełnosprawnym mogą w istocie doprowadzić do jego całkowitej destabilizacji. Dlatego wobec takiego zagrożenia oraz mając na uwadze wyżej nakreślone podstawowe tylko problemy, jakie niesie za sobą wdrożenie rozwiązań ustawy nowelizującej, apelujemy do Pana Prezydenta o skorzystanie z przysługującej Głowie Państwa instytucji weta. Głos pracodawców osób niepełnosprawnych oraz samych osób niepełnosprawnych był konsekwentnie ignorowany przez władzę ustawodawczą podczas poszczególnych etapów prac legislacyjnych, w związku z czym pozostaje nam już jedynie nadzieja, że dzięki Pana decyzji, **nie dojdzie do wprowadzenia do obrotu prawnego ustawy likwidującej tysiące miejsc pracy osób niepełnosprawnych i tym samym sukces, którym tak szczyli się obecny Rząd RP nie zostanie zaprzeczony.**


PREZES ZARZĄDU
Krzysztof Kuncelman

Krzysztof Kuncelman – Prezes Zarządu

ORGANIZACJA
obpon.org
OGÓLNOPOLSKA BAZA PRACODAWCÓW
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
**OGÓLNOPOLSKA BAZA PRACODAWCÓW OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH OBPON.ORG**
37-700 Przemyśl, ul. Mickiewicza 3/3
NIP 795-24-89-756, REGON 180503307
tel/fax: (016) 679 16 16

ORGANIZACJA Ogólnopolska Baza Pracodawców Osób Niepełnosprawnych OBPON.ORG

<http://www.obpon.org>