



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz Kochanowski

RPO-542175-X-06/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Warszawa, dnia 12 października 2006 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161, z 2004 r. Nr 82, poz. 756 i Nr 175, poz. 1821) z art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z

dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) prowadzący zakład pracy chronionej może na wniosek otrzymać, dla tego zakładu, ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jednorazową pożyczkę w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Pożyczki ze środków PFRON udziela samorząd województwa, na podstawie umowy, zawartej z pracodawcą prowadzącym zakład pracy chronionej (art. 32a ustawy).

Treść powołanego powyżej art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy wskazuje w sposób jednoznaczny, iż każdy podmiot prowadzący zakład posiadający status zakładu pracy chronionej może ubiegać się o jednorazową pożyczkę ze środków PFRON.

Warunki, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie przez pracodawcę statusu zakładu pracy chronionej określają przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W myśl art. 28 ust. 1 ustawy pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w pkt 1, przez okres co

najmniej 6 miesięcy, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli :

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi :
 - a) co najmniej 40%, a w tym co najmniej 10% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, albo
 - b) co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,
- 2) obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy :
 - a) odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - b) uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higienicznosanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich, a także
- 3) jest zapewniona doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne,
- 4) wystąpi z wnioskiem o przyznanie statusu pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej.

Natomiast spółdzielnia socjalna, powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych mającej status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli wystąpi z wnioskiem o nadanie takiego statusu w terminie 3 miesięcy od daty wpisu tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 28 ust. 1a ustawy).

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został umocowany do określenia, w drodze

rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy, w tym terminów składania oraz rozpatrywania wniosków, sposobu i trybu sporządzenia informacji o wykorzystaniu środków, mając na względzie zapewnienie sprawności udzielanej pomocy. Na podstawie tego upoważnienia został wydany m. in. § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 125, poz. 1161 ze zm.). Przewiduje on, że pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat. Powołany § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ogranicza więc w istotny sposób krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pożyczkę ze środków PFRON, wprowadzając nieznaną ustawie wymóg posiadania przez pracodawcę statusu zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat.

W świetle powyższych uwag należy rozważyć, po pierwsze - czy treść § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy, po drugie - czy treść § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest zgodna z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Rozporządzenie, aby mogło zostać uznane za legalne musi spełnić kilka istotnych warunków. Po pierwsze, musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych. Nie podlega też wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Po trzecie - jeżeli rozporządzenie

określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy. Po czwarte - rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane jak również z innymi aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Po piąte - sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, która nie może być regulowana aktami podustawowymi.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich tych warunków określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 75) nie spełnia kwestionowany § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.

Z treści upoważnienia zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy wynika, że minister do spraw zabezpieczenia społecznego określi szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania jednorazowych pożyczek, w tym termin składania oraz rozpatrywania wniosków, a także sposób i tryb sporządzania informacji o wykorzystaniu środków. Regulacja zawarta w § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ma charakter materialnoprawny i nie dotyczy trybu postępowania. Natomiast granice dopuszczalnej regulacji „zasad” w rozporządzeniu wyznaczają postanowienia ustawy, determinujące wykonawczy charakter rozporządzenia. Do pojęcia „zasad” rozumianego jako przepisy prawa stosuje się bowiem relacje jakie zachodzą między przepisami należącymi do różnych szczebli hierarchicznego systemu prawa. Dlatego też owe „zasady” nie mogą być rozumiane jako przyznanie organowi wydającemu rozporządzenie kompetencji do zmieniania unormowania zawartego w ustawie.

Nie powinno zaś budzić wątpliwości, że kwestionowany § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia modyfikuje w sposób istotny w stosunku do ustawy krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o jednorazową pożyczkę. Wprowadza bowiem nieznaną ustawie warunek, aby podmiot ubiegający się o pożyczkę posiadał status zakładu pracy

chronionej przez okres co najmniej 3 lat. Modyfikacja taka jest niezgodna z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy, który przyznaje uprawnienie do ubiegania się o jednorazową pożyczkę ze środków PFRON wszystkim podmiotom posiadającym status zakładu pracy chronionej. W konsekwencji treść § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wykracza także poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy, w którym nie mieści się kompetencja do dokonywania zmiany regulacji ustawowych.

Kwestionowany § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W omawianym zakresie § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nie został wydany w celu wykonania ustawy, lecz w celu zmiany rozwiązań zawartych w ustawie. Konsekwencją tej zmiany jest zaś istotne zawężenie przyznanych przez ustawodawcę uprawnień przysługujących podmiotom prowadzącym zakłady pracy chronionej. Dlatego też § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie wykonuje ustawy, lecz ją w sposób niedopuszczalny modyfikuje.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski