



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 7 marca 2014 r.

Druk nr 580

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Bohdan Paszkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo.”,

b) uchyla się ust. 2a i 4;

2) w art. 16:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) na wniosek osoby zatrudnionej lub pracodawcy, jeżeli lekarz prowadzący badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą, wyrazi na to zgodę.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Jeżeli osoba zatrudniona lub pracodawca nie zgadza się z treścią zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, może w ciągu 7 dni od otrzymania zaświadczenia złożyć wniosek o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego i wydanie zaświadczenia do wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy. Wniosek składa się za pośrednictwem lekarza, który wydał zaświadczenie.

1b. Normę czasu pracy osoby niepełnosprawnej przekraczającą wymiar czasu pracy określony w art. 15 stosuje się od dnia przedstawienia zaświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. 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, 675, 791, 1446 i 1645.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 17/11) dotyczącego 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.). Jego sentencja została ogłoszona 9 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 791, a jego pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 5A, poz. 58.

Projekt przywraca rozwiązanie sprzed 2012 r., przewidujące, że osoba niepełnosprawna zaliczona do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, korzysta ze skróconego wymiaru czasu pracy z mocy prawa; może ona natomiast (a także pracodawca) wystąpić o zaświadczenie o zdolności do pracy w dłuższym wymiarze. Ponadto, wprowadza możliwość odwołania się od orzeczenia lekarza, zarówno przez pracownika, jak i przez pracodawcę.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, 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, 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 RP.

2.2. Do końca 2011 r. obowiązywała reguła, zgodnie z którą czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Można było odstąpić od stosowania tego przepisu, jeżeli na wniosek osoby zatrudnionej, lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku – lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą – wyrazi na to zgodę. Od 2012 r. wprowadzono zakwestionowaną zasadę, zgodnie z którą 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 - i to właśnie zakwestionowano - wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy. Inaczej mówiąc: do tej pory osoba niepełnosprawna mogła postarać się by czas jej pracy wydłużono, obecnie musi postarać się o skrócenie czasu pracy.

Istotne jest także to, że od odmowy wydania zaświadczenia (co może być niekorzystne dla pracownika) lub od wydania zaświadczenia (co może być niekorzystne dla pracodawcy) nie można się odwołać.

2.3. 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, 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.

Zdaniem TK, „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 (...) lub od pasa w dół (...). 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”.

„Należy więc założyć, że osoby dotknięte tak ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu muszą z reguły włożyć więcej wysiłku w wykonywanie pracy i szybciej się męczą niż osoby zdrowe wykonujące taką samą pracę. (...) Ciężko poszkodowane niepełnosprawne osoby potrzebują też więcej czasu wolnego na wykonywanie codziennych czynności życiowych i dbanie o zdrowie”.

„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”.

TK, zwrócił również uwagę, że zakwestionowana regulacja 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. W konsekwencji, 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 same 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). 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. Skrócony czas pracy wraz z zakazem obniżenia z tego tytułu wynagrodzenia pozwalał im na osiągnięcie dochodów na utrzymanie, bez nadmiernego

eksploataowania 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.

„Odstąpienie od obowiązujących od kilkudziesięciu lat reguł nastąpiło (...) bez mocnego uzasadnienia w postaci zmiany okoliczności obiektywnych i nie znajduje podstawy w wartościach konstytucyjnych, które wymagałaby 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”.

W końcu, TK ocenił też fakt, iż zarówno kwestionowany 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. TK przyjął, iż zaświadczenie, o którym mowa w przepisie, jest rodzajem orzeczenia lekarskiego. Nie można jednak stosować do niego procedur odwoławczych od orzeczeń lekarskich przewidzianych przez niektóre inne ustawy, ponieważ badanie przeprowadzane w trybie art. 15 ust. 2 ustawy, ani nie jest profilaktycznym badaniem pracowniczym, o którym mowa w Kodeksie pracy, ani nie jest świadczeniem zdrowotnym, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Odwołań od tych zaświadczeń nie przyjmuje też Rzecznik Praw Pacjenta w trybie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

W świetle powyższego TK 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 TK uznał art. 15 ust. 2 ustawy za niezgodny z art. 2 Konstytucji, w części dotyczącej zasady poprawnej legislacji.

2.4. TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 12 miesięcy, czyli do 9 lipca 2014 r.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie przepisy przewidują, że czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, przy czym czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy. Proponowany przepis przewiduje, że czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie będzie mógł przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Osoba niepełnosprawna lub pracodawca będą jednak mogli zwrócić się do lekarza o zgodę na pracę w wydłużonym wymiarze czasu pracy. Będzie też możliwość, dotychczas nieistniejąca, odwołania się od orzeczenia lekarskiego.

4. Skutki projektowanej ustawy

Dotychczas przepis przewidywał, że skrócony czas pracy dotyczy osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których lekarz wydał „zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy”. Po wejściu w życie proponowanej ustawy skrócony czas pracy nie będzie stosowany, gdy na wniosek osoby niepełnosprawnej lub pracodawcy, lekarz „wyrazi na to zgodę” (art. 16). Przyjmując, że zgoda ta będzie rozumiana, jako stwierdzenie braku celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, oraz biorąc pod uwagę, że także pracodawca będzie mógł wystąpić do lekarza o zgodę na wydłużenie czasu pracy, w praktyce nie musi to oznaczać, że zwiększy się liczba niepełnosprawnych korzystających ze skróconej normy czasu pracy. Medyczne przesłanki dotychczasowej zgody na krótszy czas pracy i proponowanej zgody na dłuższy czas pracy powinny być takie same. Różnica będzie tylko taka, że dotychczas to osoba niepełnosprawna musiała wnosić do lekarza o zgodę na krótszą normę czasu pracy, a po wejściu w życie ustawy, osoba niepełnosprawna lub pracodawca będą mogli wnieść o zgodę (opartą na podobnych przesłankach medycznych) na dłuższą normę czasu pracy. Do kosztów po stronie jednostek sektora publicznego (samorządu województwa) należy zaliczyć to, że owe zaświadczenia lekarskie będą mogły być kwestionowane przed wojewódzkimi ośrodkami medycyny pracy.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.