

Dz. U. 1996 Nr 20 poz. 96**UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 7 lutego 1996 r.

Sygn. akt W. 3/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201; zm. w Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350; Nr 110, poz. 472; z 1992 r. Nr 21, poz. 85; z 1993 r. Nr 11, poz. 50; Nr 28, poz. 127; z 1995 r. Nr 1, poz. 1)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Wiceprezes TK: Janusz Trzcíński

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Stefan Jaworski

Krzysztof Kolasiński - sprawozdawca

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Wojciech Sokolewicz

Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 7 lutego 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, zm: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Dz.U. Nr 13, poz. 59) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201; zm. w Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350; Nr 110, poz. 472; z 1992 r. Nr 21, poz. 85; z 1993 r. Nr 11, poz. 50; Nr 28, poz. 127; z 1995 r. Nr 1, poz.1) przez wyjaśnienie, czy „zatrudnienie ogółem” oznacza rzeczywiste zatrudnienie na

podstawie różnych stosunków prawnych czy zatrudnienie formalne tylko na podstawie stosunków pracy.

u s t a l i ł:

Użyte w przepisie art. 4 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 350, Nr 110, poz. 472, z 1992 r. Nr 21, poz. 85, z 1993 r. Nr 11, poz. 50, z 1993 r. Nr 2, poz. 127, z 1995 r. Nr 1, poz. 1, Nr 5, poz. 25) pojęcie „zatrudnienie ogółem” w przeliczeniu na pełne etaty oznacza rzeczywiste zatrudnienie na podstawie różnych stosunków prawnych (stosunku pracy, służby i na podstawie przepisów szczególnych) osób, które nie korzystają z długotrwałych zwolnień z pracy i urlopów bezpłatnych.

Uzasadnienie

I.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 27 lutego 1995 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (cyt. dalej jako ustawa) przez wyjaśnienie, czy „zatrudnienie ogółem oznacza rzeczywiste zatrudnienie na podstawie różnych stosunków prawnych czy zatrudnienie formalne tylko na podstawie stosunków pracy”.

Wątpliwość postawiona w pytaniu powstała dlatego, że art. 3 pkt 5 ustawy nie wyjaśnia co należy rozumieć przez „zatrudnienie ogółem”, a jest to podstawa, w stosunku do której liczy się wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla ustalenia wysokości comiesięcznych wpłat zakładów pracy na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób niepełnosprawnych.

W myśl art. 4 ustawy zakłady pracy zatrudniające co najmniej 50 pracowników są obowiązane dokonywać wpłat na w/w Fundusz w wysokości iloczynu połowy przeciętnego wynagrodzenia i liczby etatów odpowiadającej różnicy pomiędzy zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Wymagane zatrudnienie co najmniej

6% osób niepełnosprawnych jest odnoszone do ogółu zatrudnionych (w przeliczeniu na pełne etaty). Ustawa nie wyjaśnia co należy rozumieć pod pojęciem „zatrudnienie ogółem”.

O niejasności zakwestionowanych przez RPO przepisów, świadczy okoliczność różnego rozumienia ich i różnego stosowania przez organy państwowe w skali całego kraju, od początku ich obowiązywania tj. od dnia 1 lipca 1991 r. Jak wynika z wniosku RPO, początkowo (do 1993 r.) na podstawie tych przepisów do zatrudnienia ogółem w zakładzie pracy nie wliczano pracowników, których formalnie łączył z zakładem stosunek pracy, ale w rzeczywistości pracownicy ci nie wchodzili w skład pracującej części załogi wobec występowania między nimi a zakładem pracy stanu prawnego zawieszającego przejściowo wzajemne prawa i obowiązki wynikające ze stosunku pracy, ukształtowanego na podstawie art. 2 Kodeksy pracy lub innych aktów prawnych.

Wyłączenia te dotyczyły pracowników:

- przebywających na urloпах rehabilitacyjnych, bezpłatnych i wychowawczych;
- zatrudnionych za granicą,
- odbywających zasadniczą służbę wojskową,
- młodocianych, zatrudnionych na podstawie umowy o naukę zawodu

oraz

- innych osób zatrudnionych na podstawie umów nie mających charakteru umów kształtujących stosunki pracy, jak np. umów o pracę nakładczą, umów zlecenia itp.

Następnie wykładnię tych przepisów zmieniono przez włączenie wyżej wymienionych osób do ogółu zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty i tak ustalony stan zatrudnienia brany jest za podstawę ustalania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych do liczby osób zatrudnionych.

Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, którzy zaakceptowali zmianę interpretacji przedmiotowych przepisów - dokładna analiza art. 3 pkt 1 i 5 ustawy jednoznacznie wskazuje na to, że do ogółu zatrudnienia należy wliczyć wszystkich pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy.

Zdaniem Wnioskodawcy przedmiotowe przepisy można wyklądać odmiennie i założyć, że ustawodawca działał racjonalnie nie odwołując się do Kodeksu pracy. Zgodnie bowiem z preambułą do ustawy winna ona uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych, nie tylko będących pracownikami w rozumieniu art. 2 K.p.

O rzeczywistym zatrudnieniu ustawodawca mówi jedynie w stosunku do niepełnosprawnych w ostatnim fragmencie art. 4 ust. 1 ustawy („osiągnięcie wskaźnika

zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych”). Zdaniem RPO „nielogiczne i nie mające oparcia w ustawie byłoby założenie, że ustawodawca inaczej traktuje zatrudnienie „pełnosprawnych”, a inaczej - niepełnosprawnych że tylko przy liczeniu zatrudnienia niepełnosprawnych przyjmuje się rzeczywisty stan zatrudnienia”. Tym samym pracownicy, którzy z przyczyn przewidzianych przepisami ochronnymi, nie świadczą pracy, chociaż formalnie ich stosunki pracy nadal trwają, nie wpływają na stan zatrudnienia niepełnosprawnych.

Zdaniem Wnioskodawcy stosowana obecnie interpretacja omawianych przepisów powoduje znaczne obciążenie finansowe zakładów pracy świadczeniami o charakterze parapodatkowym.

Tym ostatnim zagadnieniem zajął się RPO w końcowym fragmencie swojego wniosku. Charakter prawny comiesięcznych wpłat zakładów pracy na Fundusz niewiele różni się od klasycznego podatku. Za takim ujęciem przemawiają dwa argumenty: 1) cechy tych wpłat, analogiczne do cech, poprzez które definiuje się podatek: 2) stosowanie do nich (na podstawie art. 8 ustawy) przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. nr 108, poz. 486 ze zm.). Z przyjęcia powyższego założenia wynika definiowanie „ogółu zatrudnionych” tak jak się to przyjmuje w postępowaniu podatkowym. W postępowaniu tym przeciętne zatrudnienie ustala się wg jednej z metod GUS, z tym, że nie wlicza się do zatrudnienia m.in. osób: 1) przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, 2) przebywających na urloпах bezpłatnych nieprzerwanie w czasie dłuższym niż 14 dni w miesiącu, 3) pracowników skierowanych bądź delegowanych za granicę.

Tą ostatnią kategorią pracowników RPO zajął się w osobnym punkcie i zwrócił uwagę na następujące kwestie. Zatrudnienie pracowników za granicą nie jest w Polsce jednolicie normowane. Na treść umów zawieranych przez obywateli polskich z pracodawcami zagranicznymi wpływają:

- umowy międzynarodowe,
- umowy zawarte przez upoważnione jednostki, najczęściej w trybie rozporządzenia RM z 27 grudnia 1974 r., w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników skierowanych do pracy za granicą w celu realizacji budownictwa eksportowego i usług związanych z eksportem,
- indywidualne umowy zawarte bezpośrednio przez obywateli polskich z pracodawcami zagranicznymi.

Dla rozważanego tu zagadnienia istotne jest, że w każdym przypadku, gdy obywatel polski jest zatrudniony w kraju, a chce podjąć pracę za granicą, może otrzymać w macierzystym zakładzie pracy urlop bezpłatny na okres pracy za granicą zgodnie z art. 174 § 1 K.p. W sytuacjach, gdy praca za granicą jest regulowana cyt. powyżej rozporządzeniem - macierzysty zakład pracy ma obowiązek udzielania urlopu bezpłatnego. RPO zwrócił uwagę na występujące w powyższej sytuacji podwójne opodatkowanie zakładów pracy, co często jest sprzeczne z zawartymi przez Polskę międzynarodowymi umowami.

Ponadto Wnioskodawca zauważa, że przedsiębiorstwa prowadzące budowy i usługi za granicą nie mają żadnych możliwości, aby w miejscu wykonywania tych prac, tworzyć miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych. Muszą bowiem wysyłać do tych robót wyłącznie pracowników w pełni sprawnych, stąd skrupulatne badania lekarskie, którym poddani są kandydaci do takich wyjazdów.

Rzecznik Praw Obywatelskich po dokonaniu analizy przepisów wiążących się z tą ustawą oraz podkreśleniu skutków społeczno-gospodarczych, wywołanych przez obecnie stosowaną wykładnię tych przepisów przez organy państwowe, opowiedział się za celowościowo-zawężającą ich wykładnią.

Z treści ustawy, a w tym także wykładanych przepisów wynika, że zasadniczym jej celem jest stworzenie przesłanek motywujących zakłady pracy do zatrudniania możliwie dużej liczby osób niepełnosprawnych oraz do tworzenia zakładów pracy chronionej. Ratio legis tych przepisów winno polegać na realizacji zasady sprawiedliwości społecznej przez poprawę sytuacji materialnej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Cele państwa uwypuklone w preambule do ustawy doznają jednak istotnego uszczerbku, jeżeli nadmierny fiskalizm, nie liczący się z kondycją ekonomiczną przedsiębiorstw (które płacą jeszcze inne podatki) doprowadzi w konsekwencji do skutku odwrotnego od zamierzonego.

Zdaniem Wnioskodawcy u podstaw obecnej interpretacji ustawy przez Ministerstwo Pracy i Polityki socjalnej przedmiotowych przepisów, leży błędne traktowanie wpłat z art. 4 ustawy jako swoistej „kary” za niestworzenie wymaganej ilości miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Zdaniem RPO nie tylko dobra wola zakładów pracy ma tu decydujące znaczenie, ale przede wszystkim rodzaj produkcji i warunki w jakich praca musi być wykonywana. Głównymi przesłankami, leżącymi u podstaw stworzenia Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i takiego sposobu gromadzenia środków na ten Fundusz były: 1) brak środków w budżecie Państwa na cele związane z rehabilitacją osób

niepełnosprawnych i przystosowaniem ich do życia w społeczeństwie, 2) stworzenie bodźców materialnych mających skłonić zakład pracy do zwiększenia zainteresowania tworzeniem nowych lub przystosowaniem istniejących już miejsc pracy dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

Nie jest to - zdaniem Rzecznika - równoznaczne z „karaniem” załóg za to, że nie mają żadnych możliwości w niektórych zakładach, zatrudniania osób niepełnosprawnych (np. za granicą) albo mają ograniczone możliwości z uwagi na prowadzoną produkcję szkodliwą dla zdrowia, bądź też zatrudniają młodą załogę, z której młodociani nie są jeszcze w pełni wydajnymi pracownikami, mężczyźni odbywają zasadniczą służbę wojskową, a kobiety rodzą dzieci i korzystają z urlopów macierzyńskich i wychowawczych.

Rzecznik Praw Obywatelskich opowiedział się zatem za zwięźającą wykładnią przedmiotowych przepisów, zgodną z obowiązującą przed 1993 r. i ograniczającą zakres „ogółu zatrudnionych” do stanu rzeczywistego zatrudnienia w danym zakładzie pracy.

Stanowisko Prokuratora Generalnego przedstawione w piśmie z dnia 7 kwietnia 1995 r. jest zgodne ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Uważa on mianowicie, że „zasady ustalania przez zakłady pracy stanu zatrudnienia ogółem w przeliczaniu na pełne etaty oznacza uwzględnienie wszystkich osób pozostających w stosunku zatrudnienia (pracy, służby oraz na podstawie przepisów szczególnych), które nie korzystają z czasowych urlopów bezpłatnych przysługujących im z mocy prawa z przyczyn niezależnych od zakładu pracy”.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, że realizacja celu przedmiotowej ustawy ma zapewnić przestrzeganie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej w stosunku do osób niepełnosprawnych. Jednakże, pomoc w zatrudnieniu i rehabilitacji tych osób nie może obciążać tylko wybranej grupy podmiotów gospodarczych, bo wówczas mogłoby wystąpić naruszenie zasady równości (art. 67 ust. 2 d. Konstytucji), a także zasady swobody działalności gospodarczej (art. 6 d. Konstytucji).

Argumenty podniesione przez RPO zostały wzbogacone przez Prokuratora Generalnego przez wykazanie, że realizacja konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wobec niepełnosprawnych nie może nakładać na zakłady pracy zobowiązań finansowych niezależnych od nich i nie objętych ryzykiem gospodarczym.

Prokurator Generalny podkreślił, że wśród, urlopów bezpłatnych oraz „zawieszzeń” w wykonywaniu pracy przepisy przewidują bezpłatne urlopy obligatoryjne, które muszą być udzielane przez zakłady pracy. Wynika to z art. 175 K.p. oraz przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie a także z innych aktów prawnych. Osoby objęte tymi przepisami

choć formalnie nadal pozostają w zatrudnieniu, to jednak z przyczyn niezależnych od zakładu pracy nie świadczą pracy, a co zatem idzie nie przysparzają mu dochodu. W tej sytuacji wliczenie tych osób do stanu zatrudnienia dla celów związanych z realizacją omawianych przepisów wydaje się - zdaniem Prokuratora Generalnego - nieuzasadnione. Wpływa to na kształtowanie niekorzystnej relacji wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych do stanu zatrudnienia ogółem. Ten kierunek wykładni deformuje cele ustawy z motywującego zakład pracy do racjonalnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w cel głównie fiskalny.

Prokurator Generalny w swoim piśmie powołał się jeszcze na projektowane rozwiązania w przygotowywanej nowej ustawie o zatrudnieniu i rehabilitacji. Przewiduje się w niej wyłączenia, przy ustalaniu wskaźnika, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 pkt 5 ustawy, następujących grup pracowników:

- 1) zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego,
- 2) przebywających na urloпах wychowawczych,
- 3) odbywających zasadniczą służbę wojskową i zastępczą służbę wojskową,
- 4) skierowanych przez zakład pracy za granicą na podstawie odrębnych przepisów,
- 5) nie świadczących pracy w związku z uzyskaniem świadczenia rehabilitacyjnego oraz
- 6) uczestników Ochotniczych Hufców Pracy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego katalog tych wyłączeń może podlegać zmianom, ale sama zasada zdaje się nie budzić wątpliwości, co do potrzeby nieuwzględniania w ustalaniu procentu osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładzie pracy do ogółu osób zatrudnionych, niektórych pracowników nie wykonujących pracy z powodu przebywania na urlopie bezpłatnym lub z innych powodów prawem przewidzianych.

II

Między sentencją wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.4 w zw. z art.3 pkt.5 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez wyjaśnienie, czy „zatrudnienie ogółem oznacza rzeczywiste zatrudnienie na podstawie różnych stosunków prawnych czy zatrudnienie tylko

formalne na podstawie stosunków pracy”, a jego uzasadnieniem nie ma pełnej spójności. Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem, że wątpliwości prawne budzi następujące zagadnienie, czy pojęcie „zatrudnienie ogółem” odnosi się do stanu rzeczywistego zatrudnienia, czy stanu ewidencjonowanego zatrudnienia. Nie dotyczą one zaś eksponowanej w sentencji wniosku kwestii zatrudnienia na podstawie różnych stosunków prawnych, czy tylko na podstawie stosunku pracy.

Budzący wskazane wątpliwości art.4 ust.1 wskazanej ustawy brzmi następująco: „Zakład pracy zatrudniający co najmniej 50 pracowników jest obowiązany, z zastrzeżeniem ust.2 - 4 i art.5, dokonywać miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości iloczynu przeciętnego wynagrodzenia i liczby etatów odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych”. Zgodnie z ust.2 tego artykułu z wpłat tych zwolnione są zakłady pracy, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi nie mniej niż 6%.

Analiza językowa tego przepisu wskazuje, iż ustawodawca skoncentrował się na zagadnieniu rachunkowego obliczania wpłat na wskazany Fundusz, nie przywiązując należytej wagi do skonkretyzowania podstawy tego obowiązku. Wskazał jedynie, że obowiązek ten dotyczy zakładu pracy zatrudniającego co najmniej 50 pracowników. Zawiera też informację, że iloczyn połowy przeciętnego wynagrodzenia i liczby etatów dotyczy różnicy pomiędzy zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

Użycie sformułowania rzeczywiste zatrudnienie po spójniku „i” może być interpretowane w ten sposób, że nie odnosi się ono do obliczenia 6% udziału osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu zatrudnionych w zakładzie pracy pracowników. Sprzeciwia się temu jednak zawarta w art.3 ust.5 ustawowa definicja wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tą definicją wskaźnik ten oznacza przeciętny miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem w przeliczeniu na pełne etaty. Określenie „udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem” wskazuje, że według tej samej miary należy obliczać „zatrudnienie ogółem” i udział w tym zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Nie sposób przyjąć, że wskaźnik tego udziału 6% oblicza się od stanu formalnego zatrudnienia, a następnie ewentualną różnicę odnosi się do rzeczywistego zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Zatrudnionym w znaczeniu formalnym jest każdy, kto jest związany stosunkiem pracy z zakładem pracy. Pojęcie zatrudnienia rzeczywistego nie obejmuje zaś tych pracowników, którzy korzystają z przysługujących im z mocy ustawy urlopów bezpłatnych, a więc w szczególności pracowników odbywających służbę wojskową, pracownic na urloпах wychowawczych, pracowników pełniących funkcje w wyborze, z którymi wiąże się zatrudnienie w charakterze pracownika.

Sformułowanie użyte w art.4 ust.1 „różnica pomiędzy zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych” wskazuje na to, że pojęcie „rzeczywistego zatrudnienia” stanowi podstawę ustalenia proporcji osób niepełnosprawnych do ogółu pracowników. Mimo karkołomnej redakcji analizowanego przepisu nie można w drodze jego analizy logicznej wyprowadzić wniosku, iż pojęcie „rzeczywistego zatrudnienia” dotyczy tylko osób niepełnosprawnych, a nie odnosi się do ustalenia ogólnej liczby pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy.

Przeprowadzona wykładnia logiczna art.5 ust.1 ustawy skłania do zajęcia stanowiska, iż wskaźnik procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem pracowników w zakładzie pracy, ustala się biorąc za podstawę rzeczywisty stan zatrudnienia ogółu pracowników i rzeczywisty stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ustawodawca wyraził więc w sposób wyszukanie zawyłą prostą regułą, iż zakłady pracy zatrudniające rzeczywiście co najmniej 50 pracowników, które nie zatrudniają liczby osób niepełnosprawnych, odpowiadającej 6% ogółu rzeczywiście zatrudnionych pracowników, zobowiązane są do wpłat na Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Wpłaty te oblicza się mnożąc brakującą do osiągnięcia tego wskaźnika liczbę etatów pracowników niepełnosprawnych przez połowę przeciętnego wynagrodzenia. Taką też wykładnię analizowanego przepisu przyjmowano w początkowym okresie obowiązywania omawianej ustawy, tj. od dnia 1 lipca 1991 r. do początku 1993 r. Opierając się na metodologii Głównego Urzędu Statystycznego stosowanej przy opracowaniach statystyk zatrudnienia przyjmowano, iż ogólny stan zatrudnienia oznacza rzeczywisty stan zatrudnienia. Nie wliczano do niego pracowników, których obowiązki i prawa pracownicze były zawieszane, z uwagi na urlopy rehabilitacyjne i wychowawcze, urlopy udzielone w związku z zatrudnieniem za granicą, odbywanie zasadniczej służby wojskowej. Od 1993 r. nastąpiła zmiana wykładni analizowanego przepisu, poprzez włączenie do ogólnego stanu zatrudnienia także wskazanych pracowników, których prawa i obowiązki pracownicze były zawieszane

wskutek przysługujących im długotrwałych urlopów i zwolnień z obowiązku świadczenia pracy. Wykładnię taką przyjęto w wyjaśnieniach Zarządu Funduszu Osób Niepełnosprawnych i Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Należy podzielić pogląd wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego, iż zmiana wykładni analizowanego przepisu wynikała z przesłanek fiskalnych. Na tej drodze doszło, jak to wykazał Rzecznik Praw Obywatelskich do znacznego i nierównomiernego zwiększenia obciążeń zakładów pracy wpłatami na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W najgorszej sytuacji znalazły się zakłady pracy zatrudniające załogi kobiece, z uwagi na częste korzystanie przez nie z urlopów wychowawczych i zakłady pracy zatrudniające w szerokim zakresie pracowników młodych, powoływanych do odbycia służby wojskowej.

Wpłaty na wskazany Fundusz z tytułu zatrudniania osób, które nie są rzeczywiście zatrudnione, nie sprzyjają realizacji założeń ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Wpływając negatywnie na wyniki ekonomiczne tych zakładów pracy, a przez to na kształtowanie wynagrodzeń pracującej części załogi, oddziałują negatywnie na klimat w zakładach pracy, tak wobec osób korzystających z ustawowych przerw w realizacji zobowiązań ze stosunku pracy, jak i do osób niepełnosprawnych.

Fiskalne podłoże zmiany wykładni art.4 ust.1 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych znalazło dobitny wyraz w praktyce ściągania zaległych należności, wyliczonych w oparciu o nową interpretację tego przepisu, od daty wejścia ustawy w życie. Należy podzielić stanowisko Prokuratora Generalnego, iż ten szczególny fiskalizm leżący u podłoża omawianej wykładni art.4 ust.1 ustawy szczególnie razi w zestawieniu z praktyką kolejnych przesunięć terminu rozpoczęcia dokonywania tych wpłat przez państwowe i gminne jednostki sfery budżetowej, w drodze nowelizacji art.41 omawianej ustawy. W aktualnym brzmieniu tego przepisu rozpoczną one dokonywanie tych wpłat od stycznia 1998 r.

Omawiana ustawa choć formalnie nakłada takie same obowiązki na wszystkie zakłady pracy, zatrudniające co najmniej 50 pracowników, to w istocie zwolniła w przepisach przejściowych z obowiązku wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych aż do końca 1997 r. wszystkie państwowe i gminne jednostki sfery budżetowej. Zwolnienie tych jednostek z obowiązku wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ograniczyło w znacznym stopniu wpływy tego Funduszu. Nie może to jednak w żadnym stopniu uzasadniać dążenia do rekompensaty wskazanych ograniczeń wpływów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

Niepełnosprawnych, poprzez rozszerzającą wykładnię pojęcia ogólnego stanu zatrudnienia pracowników w rozumieniu art.4 ust.1 tej ustawy.

W projekcie nowej ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak to ustalił Prokurator Generalny w biurze Pełnomocnika d/s Osób Niepełnosprawnych przewiduje się wyłączenia przy ustalaniu wskaźnika wpłat na Państwowy Fundusz Osób Niepełnosprawnych następujących grup pracowników: 1) zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, 2) przebywających na urloпах wychowawczych, 3) odbywających zasadniczą służbę wojskową, 4) skierowanych przez inny zakład do pracy za granicą na podstawie odrębnych przepisów, 5) nie świadczących pracy w związku z uzyskaniem świadczenia rehabilitacyjnego, 6) uczestników Ochotniczych Hufców Pracy.

Przytoczone okoliczności towarzyszące zmianie przez organy państwa, realizujące postanowienia ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, wykładni art.4 ust.1 tej ustawy i wysuwane argumenty natury celowościowej przeciwko tej wykładni mają w sprawie znaczenie drugorzędne, a to dlatego, że kwestionowana wykładnia nie znajduje uzasadnienia w wykładni logicznej tego przepisu.

Wykładnia logiczna art.4 ust.1 tej ustawy, mimo niefortunnej jego redakcji, nie pozostawia wątpliwości, iż zarówno dla ustalenia procentu osób niepełnosprawnych w relacji do ogółu pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy, jak i do obliczenia wysokości wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - w wypadku nie osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych - należy tak samo rozumieć zatrudnienie osób niepełnosprawnych, jak i zatrudnienie ogółu pracowników zakładu pracy. Skoro zaś przepis ten w końcowej części określa pojęcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jako „zatrudnienie rzeczywiste”, to pojęcie to, a więc rzeczywistego zatrudnienia należy zastosować też do ustalenia ogólnego stanu zatrudnienia pracowników w zakładzie pracy. Wobec tego pojęcie „zatrudnienie ogółem w przeliczeniu na pełne etaty” oznacza zatrudnienie rzeczywiste na podstawie różnych stosunków prawnych osób, które nie korzystają z długotrwałych zwolnień z pracy i urlopów bezpłatnych.

W przeciwnym razie wymóg zatrudnienia przez zakłady pracy osób niepełnosprawnych w wysokości 6% ogółu zatrudnionych miałby zmienną wartość od 6% do około 10%, zwłaszcza w przypadkach załóg kobiecych i składających się w przeważającej mierze z młodych pracowników, powoływanych do służby wojskowej. Zastąpienie wyraźnie określonego w art.4 ust.1 wskaźnika 6% osób niepełnosprawnych od ogółu zatrudnionych

pracowników w zakładzie pracy - w drodze wykładni przypisującej inne, szersze znaczenie pojęciu „ogółu zatrudnionych pracowników”, niż pojęciu „rzeczywistego zatrudnienia”, odnoszonego jedynie do osób niepełnosprawnych - wskaźnikiem zmiennym o wysokości co najmniej 6%, należy ocenić jako wykładnię contra legem.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę jak w sentencji.