



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 11 grudnia 2024 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz  
zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**

**(druk nr 226)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Przyjęta przez Sejm w dniu 5 grudnia 2024 r. ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwana dalej „opiniowaną ustawą”, zapewnia wysokość dotacji celowej z budżetu państwa dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwanego dalej „PFRON”, na miesięczne dofinansowanie wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, ujętych w ewidencji zatrudnionych, **na poziomie do 30%** środków zaplanowanych dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na dany rok. W dotychczasowym stanie prawnym ustawa określała wysokość dotacji jako 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok. Zamierzeniem nowelizacji było odstępienie od sztywnej wysokości dotacji 30% zaplanowanych na dany rok środków, od dnia 1 stycznia 2025 r. (art. 1 pkt 2).

Ponadto opiniowana ustawa w art. 1 pkt 1 lit. a przewiduje podniesienie wysokości dofinansowania dla pracodawców ze środków PFRON z 2400 zł do 2760 zł w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego stopnia niepełnosprawności, z 1350 zł do 1550 zł w przypadku osób niepełnosprawnych, w stosunku do których orzeczono umiarkowany stopień niepełnosprawności oraz z 500 zł do 575 zł w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

W art. 1 pkt 1 lit. b opiniowana ustawa przewiduje podniesienie wysokości kwot zwiększenia dofinansowania wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, któremu orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe

lub epilepsję oraz niewidomego, z 1200 zł do 1380 zł w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego stopnia niepełnosprawności, z 900 zł do 1035 zł w przypadku osób niepełnosprawnych, w stosunku do których orzeczono umiarkowany stopień niepełnosprawności oraz z 600 zł do 690 zł w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

W art. 2 opiniowana ustawa stanowi, że nowe kwoty dofinansowań wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego oraz kwoty zwiększeń dofinansowań do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, będą miały zastosowanie po raz pierwszy do wynagrodzeń za okres od lipca 2024 r. Ponadto, zgodnie z opiniowaną ustawą pracodawca, który otrzymał dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, przysługujące od lipca 2024 r., na mocy dotychczasowych przepisów, będzie mógł złożyć do PFRON korektę wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dany miesiąc oraz korektę miesięcznej informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych, uwzględniając za analogiczne okresy kwoty dofinansowania wprowadzone ustawą. Wnioski będą mogły być składane od dnia 1 stycznia 2025 r.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 lipca 2024 r., z wyjątkiem przepisu art. 1 pkt 2, zapewniającego wysokość dotacji celowej z budżetu państwa dla PEFRON na poziomie do 30% środków zaplanowanych dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na dany rok, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. (art. 3).

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 852). Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2024 r. wprowadziła korekty redakcyjno-legislacyjne oraz rozszerzyła okres obowiązywania nowych kwot dofinansowań wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego oraz nowych kwot zwiększeń dofinansowań do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego na okres od dnia 1 lipca 2024 r. W związku z tym dokonano korekty przepisu o wejściu w życie ustawy. Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 856), w którym wniosła o uchwalenie załączonego projektu ustawy.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 4 grudnia 2024 r. zgłoszono poprawki dotyczące:

- 1) powiązania kwot dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z poziomem minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 2) odstąpienia od karania przedsiębiorcy obowiązkiem zwrotu dofinansowania, w przypadkach opóźnień w opłacaniu składek ZUS, gdy zostaną one opłacone w ciągu 14 dni od dnia wezwania;
- 3) wprowadzenia warunku zgodnie, z którym pracodawcy ubiegający się o dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego za miesiące od dnia 1 lipca 2024 r. zobowiązani będą do utrzymania poziomu zatrudnienia z miesiąca lipca 2024 r.

Do trzeciego czytania przystąpiono bez odsyłania projektu do komisji. Zgłoszone poprawki nie uzyskały poparcia.

Ustawa została uchwalona w dniu 5 grudnia 2024 r. na 23. posiedzeniu Sejmu. Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 444 posłów, żaden z posłów nie był przeciw, 1 poseł wstrzymał się od głosu.

### III. Uwaga ogólna

Na mocy art. 3 opiniowana ustawa, wejdzie w życie dzień po ogłoszeniu, z mocą od dnia 1 lipca 2024 r. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz zasady zachowania określonego okresu *vacatio legis*.

Przypomnieć należy, że:

- 1) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa) – opiera się na pewności prawa, które zapewnia podmiotowi bezpieczeństwo prawne, umożliwiające mu decydowanie o swoim postępowaniu przy znajomości konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą;
- 2) zasada *lex retro non agit* – wymaga, aby następstwa prawne **zdarzeń** mających miejsce pod rządami dawnych norm oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (np. wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07), wykluczając stanowienie przepisów z mocą wsteczną, jeżeli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć

tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają;

- 3) wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych;
- 4) zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego - można od niej odstępować wyjątkowo z bardzo ważnych powodów, bądź gdy wynika to z natury normowanych stosunków, natomiast zakazane jest nadawanie mocy wstecznej przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88).

Brzmienie przepisu art. 3 opiniowanej ustawy zostało ustalone na etapie prac sejmowych. Uzasadnienie projektu ustawy obejmowało wyłącznie wsteczne wejście w życie przepisu art. 1 pkt 2, który zgodnie z obecnym brzmieniem wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. W związku z powyższym zachodzi konieczność uzasadnienia przez wnioskodawcę wejścia w życie przepisów ustawy z mocą wsteczną.

Ponadto, jak wskazano wyżej, opiniowana ustawa w zakresie przepisu art. 1 pkt 2 wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. co oznacza **skrócenie czasu, który zgodnie z Konstytucją przysługuje Prezydentowi na podpisanie ustawy.**

Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji Prezydent ma 21 dni na podjęcie decyzji w sprawie ustawy – podpisanie ustawy albo odmowę jej podpisania. Kompetencja określona w tym przepisie jest jedną z zasadniczych prerogatyw Prezydenta i jednym z narzędzi równoważenia władzy ustawodawczej i wykonawczej. W sytuacji, gdy dzień wejścia w życie ustawy nie uwzględnia zagwarantowanego Prezydentowi w Konstytucji terminu na podjęcie decyzji w przedmiocie ustawy, stanowi to naruszenie obowiązujących norm dotyczących procesu legislacyjnego i ograniczenie możliwości wykonywania przez Prezydenta jego prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedłożenie Prezydentowi do podpisu ustawy, która ingeruje w konstytucyjny termin na podjęcie przez głowę państwa decyzji w przedmiocie tego aktu, stanowi naruszenie art. 122 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok z dnia 24 lipca 2013 r. Kp 1/13).

*Łukasz Makarski*  
*Główny legislator*