

28/3/A/2005

WYROK

z dnia 30 marca 2005 r.

Sygn. akt K 19/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 marca 2005 r.:

- 1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793) z art. 2 Konstytucji,
- 2) wniosku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności art. 3 pkt 1, pkt 4 lit. b, pkt 6 lit. a, pkt 7, pkt 9, pkt 11-13, pkt 14 lit. b, d, e, pkt 15-18, pkt 19 lit. a ustawy wymienionej w punkcie 1 z art. 2, art. 7 oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji,
- 3) wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o zbadanie zgodności art. 3 pkt 15 ustawy wymienionej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 4) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
 - a) art. 37k ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 3 pkt 14 lit. f ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego pracowników byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej od posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - b) art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy wymienionej w punkcie 4a w zakresie, w jakim wyłącza zaliczenie okresu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z okresu pracy, od którego uzależnione jest prawo do świadczenia przedemerytalnego, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 59, poz. 517.

- c) art. 11 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza z możliwości nabycia prawa do świadczenia na dotychczasowych zasadach osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy spełniły warunki do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, lecz nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy przed dniem 1 stycznia 2002 r., z zasadą ochrony praw nabytych oraz nakazem dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- 5) wniosku Rady Powiatu Bydgoskiego o zbadanie zgodności art. 37k ust. 9 i 10 ustawy wymienionej w punkcie 4a, w brzmieniu ustalonym przez art. 3 pkt 14 lit. f i g ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793), z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 6) wniosku Rady Gminy Kochanowice o zbadanie zgodności art. 37n ust. 2 pkt 3 ustawy wymienionej w punkcie 4a z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 3 pkt 14 lit. f ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793) ustalający nowe brzmienie art. 37k ust. 9 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, Nr 90, poz. 844, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 142, poz. 1380, Nr 166, poz. 1608, Nr 203, poz. 1966, Nr 210, poz. 2036 i 2037, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 69, poz. 624 i Nr 96, poz. 959) w części, w jakiej zawiera zwrot: „w dniu 7 listopada 2001 r.”, uzależniający prawo do świadczenia przedemerytalnego pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej od posiadania w tym dniu statusu bezrobotnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 w części, w jakiej zawiera zwrot: „zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i”, wyłączający nabycie prawa do świadczenia na dotychczasowych zasadach przez osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy spełniły warunki do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, lecz nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

UZASADNIENIE:

I

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 grudnia 2001 r. uchwalił objętą zakresem wniosków ustawę o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793; dalej: ustawa nowelizująca).

Istotą zmiany w zakresie świadczeń przedemerytalnych, które wprowadziły przepisy art. 3 ustawy, było zniesienie przepisem art. 3 pkt 13 ustawy nowelizującej dotychczasowych zasiłków przedemerytalnych unormowanych art. 37j ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.; dalej: ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) i zmiana podstaw prawnych dotychczasowych świadczeń przedemerytalnych, które objęły też część zasiłków przedemerytalnych – przede wszystkim przepisami art. 3 pkt 14, pkt 15 i pkt 18 ustawy nowelizującej system świadczeń przedemerytalnych unormowany przepisami art. 37k i art. 37l ustawy nowelizowanej. Pozostałe przepisy art. 3 ustawy nowelizującej dotyczyły z jednej strony uwzględnienia w treści ustawy nowelizowanej skutków zniesienia zasiłków przedemerytalnych i przekształcenia świadczeń emerytalnych (art. 3 pkt 1-18 uwzględniając wskazane wyżej art. 3 pkt 14, pkt 15 i pkt 18) oraz nowej regulacji źródeł finansowania świadczeń przedemerytalnych z budżetu państwa poprzez dotacje dla Funduszu Pracy oraz ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 3 pkt 19-25).

Ustawa wprowadziła też przepisy przejściowe mające chronić prawa osób, które nabyły prawo do świadczeń przedemerytalnych lub spełniły warunki do nabycia prawa do tych świadczeń pod rządami starej ustawy. Przepisem art. 11 ust. 2 ustawa nowelizująca ustaliła ogólną zasadę, że: „Osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i spełniały warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub stypendium, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach (...)”.

Przepisem art. 3 pkt 14 lit. f ustawa nowelizująca dokonała zmiany przepisu art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stanowiąc, że:

„Pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego” oraz spełniał pozostałe warunki określone w ustawie.

Zarzuty niezgodności przepisów art. 3 i art. 11 ustawy nowelizującej oraz znowelizowanych przez nią przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z Konstytucją są przedmiotem rozpatrywanych w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków.

2. Grupa posłów pismem z 3 kwietnia 2002 r. wystąpiła z wnioskiem o

stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy nowelizującej z zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa, odpowiedniego konstruowania *vacatio legis* i przepisów przejściowych, wynikających z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzucają, że zaskarżony przepis, zmieniając ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zlikwidował zasiłki przedemerytalne. Ustawa nowelizująca zawiera przepisy przejściowe, które mają zastosowanie tylko do osób, które do 31 grudnia 2001 r. spełniały warunki do nabycia zasiłku przedemerytalnego i zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, nie zawiera natomiast przepisów przejściowych, które regulowałyby sytuację osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych. Regulacja prawna zaskoczyła – zdaniem grupy posłów – zwłaszcza osoby pobierające zasiłki dla bezrobotnych, gdyż do 31 grudnia 2001 r. (ostatniego dnia obowiązywania przepisów przed nowelizacją) okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych był wliczany do okresów wymaganych do nabycia prawa do świadczeń i zasiłków emerytalnych. Nowe przepisy uniemożliwiły też korzystanie z prawa do zasiłku osobom pozostającym w okresie wypowiedzenia stosunku pracy, zaś opublikowanie ustawy w Dzienniku Ustaw z datą 29 grudnia 2001 r. uniemożliwiło podjęcie działań gwarantujących uzyskanie zasiłku przedemerytalnego, tj. zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy do 31 grudnia 2001 r. Brak odpowiedniego czasu na dostosowanie się adresatów prawa do jego zmienionej treści jest równoznaczny z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta jest szczególnie aktualna w prawie daninowym i gospodarczym oraz w sytuacji, gdy przepisy regulują sytuację osób, których zdolność adaptacyjna jest ograniczona, np.: emerytów, rencistów czy bezrobotnych.

Katastrofalny stan finansów publicznych, na który powołała się w uzasadnieniu projektu Rada Ministrów powinien być, zdaniem wnioskodawców, rozpatrywany w kontekście ważnego interesu publicznego; konieczne jest stwierdzenie, czy brak okresu dostosowawczego był konieczny dla ochrony finansów publicznych.

3. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” pismem z 14 marca 2002 r. wystąpiła z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 3 pkt 1, pkt 4 lit. b, pkt 6 lit. a, pkt 7, pkt 9, pkt 11-13, pkt 14 lit. b, d, e, pkt 15-18, pkt 19 lit. a ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7 oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” cytowane wyżej przepisy ustawy nowelizacyjnej są niezgodne z art. 2, art. 7 oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji i ustanowionymi w tych przepisach zasadami: demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, praworządności oraz prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy przy tym zarówno sposobu uchwalenia oraz wprowadzenia w życie ustawy nowelizacyjnej, jak i jej treści.

Wprowadzona zmiana narusza, według wnioskodawcy, art. 2 Konstytucji, z którego wynika ciężący na prawodawcy obowiązek ustanawiania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), który umożliwiłby adresatom przystosowanie się do mających wejść w życie nowych rozwiązań prawnych, dając gwarancję pewności prawa oraz zaufania obywateli do państwa i prawa. Ustawa została uchwalona 17 grudnia 2001 r., opublikowano ją w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001 r. i weszła w życie 1 stycznia 2002 r., co oznacza brak jakiegokolwiek *vacatio legis*, a więc naruszenie art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa dotyczy w szczególności procesu stanowienia prawa. Zarówno organy władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej obowiązane są przy stanowieniu przepisów prawa do zachowania przewidzianego prawem trybu. Zdaniem Solidarności ustawa

nowelizująca wydana została z naruszeniem sformułowanej w art. 7 Konstytucji zasady praworządności. Art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych) przyznaje bowiem organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080; dalej: ustawa o Komisji Trójstronnej) prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Temu uprawnieniu towarzyszy obowiązek organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego kierowania założeń albo projektów aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku z zachowaniem terminu co najmniej 30 dni na przedstawienie opinii (art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych). W razie odrzucenia stanowiska związku w całości lub w części właściwy organ administracji państwowej lub samorządu terytorialnego ma obowiązek poinformować o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związkowi zawodowemu przysługuje prawo przedstawienia swojej opinii na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych). Tymczasem projekt ustawy nowelizującej został przesłany do zaopiniowania Komisji Krajowej Solidarności w imieniu Rady Ministrów przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w pakiecie projektów tzw. ustaw okołobudżetowych 15 listopada 2001 r. (pismo nr DDS-1786/BS/2001) i doręczony adresatowi 16 listopada 2001 r. W piśmie przewodnim z 15 listopada 2001 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej określił jako termin na przedstawienie przez „Solidarność” opinii na temat projektu 30 listopada 2001 r. Wyznaczając związkowi 14-dniowy, nie zaś co najmniej 30-dniowy termin na przedstawienie opinii na temat projektu ustawy nowelizującej naruszono dyspozycję art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zdaniem wnioskodawcy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych nakłada nie tylko obowiązek wystąpienia do władz statutowych związku o przedstawienie opinii na temat projektu lub założeń aktu prawnego, lecz wymaga także co najmniej zapoznania się przez wnioskodawcę z opinią związku w toku procesu legislacyjnego, a w razie odrzucenia tego stanowiska w całości lub w części pisemnego ustosunkowania się do opinii i umożliwienia przedstawienia przez związek swojej opinii. Tymczasem Rada Ministrów, nie czekając na przedstawienie opinii przez Komisję Krajową Solidarność, skierowała projekt ustawy nowelizacyjnej do Sejmu. Przed upływem 14-dniowego terminu na przedstawienie opinii NSZZ „Solidarność” projekt został skierowany w Sejmie do pierwszego czytania. Opinia Solidarności została wyrażona w decyzji Prezydium KK Solidarności nr 182/2001 z 10 grudnia 2001 r. oraz w stanowisku z 11 grudnia 2001 r. Obie opinie niezwłocznie (a więc z zachowaniem ustawowego 30-dniowego terminu) zostały przesłane na ręce Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zarówno Rada Ministrów, jak i Sejm nie miały możliwości zapoznania się w toku procesu legislacyjnego z opinią Solidarności. W ustawowym terminie nie ustosunkowano się do stanowiska Solidarności i nie umożliwiono Solidarności zaprezentowania swojej opinii na forum właściwej komisji sejmowej lub senackiej.

Zdaniem wnioskodawcy na uwzględnienie zasługuje również zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy sformułowanej w art. 67 ust. 2 Konstytucji zasady prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy oraz sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. Ustawa nowelizująca, likwidując instytucję zasiłków przedemerytalnych, wyłączyła z zakresu prawa do świadczeń szczególnych na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (zasiłki i świadczenia przedemerytalne):

1) osoby posiadające okres uprawniający do zasiłku, wynoszący 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn w wieku niższym niż 50 lat kobieta i 55 lat mężczyzna oraz

2) osoby posiadające okres uprawniający do zasiłku wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w wieku niższym niż 58 lat kobieta i 63 lata mężczyzna.

Osobom tym po nowelizacji przysługuje świadczenie na zasadach przyjętych dla ogółu bezrobotnych (zasiłek dla bezrobotnych). Ograniczenie uprawnień do świadczeń wobec niższej wysokości zasiłku dla bezrobotnych pozbawia obie wskazane wyżej grupy społeczne zabezpieczenia na wypadek pozostawania bez pracy, co traktować należy jako naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy oraz naruszenie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Za naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego Solidarność uznaje także zmniejszenie dotychczasowej wysokości świadczeń przedemerytalnych z 90% do 80% kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego oraz wprowadzenie ograniczenia maksymalnej wysokości tego świadczenia do 200% kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Biorąc pod uwagę przyjętą w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wysokość zasiłku dla bezrobotnych (476,70 zł – w grudniu 2001 r.), przyjąć należy, że świadczenia przedemerytalne w obniżonej wysokości nie pozwolą na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej.

4. Rada Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (dalej: OPZZ) pismem z 28 lutego 2002 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 3 pkt 15 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, zarzucając, że artykułem 3 pkt 15 wyżej powołanej ustawy nowelizującej Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zmienił brzmienie art. 371 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i nadał nową definicję świadczeniu przedemerytalnemu – „Prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która spełniła warunki do jego nabycia w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Prawo do świadczenia przedemerytalnego ustala się na wniosek tej osoby”.

Wnioskodawca podnosi, że przed nowelizacją ustawy osoby spełniające warunki określone w ustawie miały prawo ubiegania się o zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne, zaś po zmianie tylko o świadczenie przedemerytalne.

Przed zmianą ustawy art. 371 ust. 1 brzmiał: „Prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego przysługuje na wniosek osobie, która w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy lub w okresie pobierania zasiłku lub zasiłku przedemerytalnego posiadała lub spełniała warunki do ich nabycia; do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego nie zalicza się okres aktualnie pobieranego zasiłku”. Nowelizacja art. 371 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozbawiła osoby przebywające na zasiłku dla bezrobotnych możliwości starania się o uzyskanie świadczenia przedemerytalnego, a osobom zwalnianym z pracy w 2002 r. – starania się o świadczenia na starych zasadach. Od 1 stycznia 2002 r. świadczenie przedemerytalne przysługuje osobie spełniającej określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli wykażą się odpowiednim wiekiem i stażem pracy. Występują liczne sytuacje, gdy osobom zwalnianym z zakładów pracy, którym wypowiedziano umowę przed końcem 2001 r., termin rozwiązania umów o pracę przypadł w roku 2002. Innym przykładem są renciści, którym odebrano prawo do renty w grudniu 2001 r., ale decyzję ZUS-u otrzymali 31 grudnia 2001 r. i później, a w związku z tym nie zdążyli się zarejestrować w urzędzie pracy w celu uzyskania któregośkolwiek ze świadczeń. Nową regulacją prawną czują się

dotknięci i oszukani obywatele, którzy nie znali przewidywanych zmian. Ustawodawca, nie informując o proponowanych zmianach, nie pozostawił wyboru skorzystania ze świadczeń na starych bądź nowych zasadach.

Ustawa została uchwalona 17 grudnia 2001 r. Nie ulega, zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości, że jej wejście w życie 1 stycznia 2002 r. cechuje brak jakiegokolwiek *vacatio legis*, a nawet należy przyjąć, że treść norm prawnych zawartych w ustawie doszła do adresatów po dacie wejścia w życie omawianej ustawy. Wprowadzona zmiana narusza art. 2 Konstytucji, który gwarantuje, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 21 listopada 2002 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego pracowników byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej od posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

2) art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim wyłącza zaliczenie okresu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z okresu pracy, od którego uzależnione jest prawo do świadczenia przedemerytalnego, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wyłącza z możliwości nabycia prawa do świadczenia na dotychczasowych zasadach osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy w okresie od 8 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2001 r. spełniły warunki do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego dla pracowników państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, lecz nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy przed 1 stycznia 2002 r., z zasadą ochrony praw nabytych oraz nakazem dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając swój wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zgodnie z art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2002 r., pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (dalej: PPGR) przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego oraz spełniał łącznie ustawowe warunki.

Odwołanie się przez ustawodawcę do daty 7 listopada 2001 r. ma to znaczenie, iż w tym właśnie dniu weszła w życie ustawa z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1323, dalej: ustawa z 18 września 2001 r.) wprowadzająca świadczenia przedemerytalne dla pracowników byłych PPGR, która dodała wówczas ust. 9 do art. 37k w brzmieniu „Pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej spełniającemu określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego przysługuje świadczenie przedemerytalne (...)”. Zdaniem Rzecznika nie można mówić o równym traktowaniu podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel nowej regulacji prawnej.

Celem świadczenia przedemerytalnego przyznawanego pracownikom byłego PPGR było przyznanie stałego świadczenia w formie zasiłku przedemerytalnego na okres do uzyskania emerytury tym osobom, które legitymują się stosunkowo długim okresem zatrudnienia w PPGR, a które z uwagi na występujące w ich miejscowościach bezrobocie strukturalne pozostają bez pracy i w zasadzie nie mają perspektyw na jej otrzymanie. Czyli celem świadczenia – na co wskazuje zresztą jego nazwa – jest „doczekanie” określonej grupy zaawansowanych już wiekowo bezrobotnych do momentu uzyskania świadczenia emerytalnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik stwierdza, iż cechami relewantnymi w omawianym zakresie są cechy wymienione w art. 37k ust. 9 pkt 1-4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu odwołujące się do wieku, stażu pracy oraz zamieszkiwania w powiecie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym oraz statusu osoby bezrobotnej. Osoby charakteryzujące się tymi cechami relewantnymi nie mają w istocie – w obecnej sytuacji panującej na rynku pracy – szans na znalezienie pracy. Tymi cechami charakteryzują się również osoby, które po 7 listopada 2001 r., a przed wejściem w życie znowelizowanego przepisu, uzyskały status bezrobotnego. Dlatego też art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego od posiadania 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego – różnicuje klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wymienione powyżej cechy istotne, przyjmując jako kryterium zróżnicowania datę, w której osoba ubiegająca się o to świadczenie posiadała status bezrobotnego. Data ta ma w istocie charakter przypadkowy. Obowiązujące od 7 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2001 r. przepisy w zakresie świadczeń przedemerytalnych dla pracowników byłego PPGR nie łączyły prawa do tego świadczenia z warunkiem posiadania statusu bezrobotnego 7 listopada 2001 r. Obowiązujący w tym okresie art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu nadanym ustawą z 18 września 2001 r. przewidywał, iż pracownik byłego PPGR powinien spełniać tylko warunki do uzyskania statusu bezrobotnego, natomiast data w której te warunki zostały spełnione nie miała znaczenia prawnego. Przyjęta w art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu konstrukcja polegająca na przyznawaniu prawa do świadczenia przedemerytalnego wyłącznie tym osobom, które 7 listopada 2001 r. posiadały status bezrobotnego nie ma charakteru proporcjonalnego. Zróżnicowanie to nie znajduje – zdaniem RPO – uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Prowadzi też do dyskryminacji, której przyczyną jest data uzyskania statusu bezrobotnego. Dlatego art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w powyższym zakresie jest, zdaniem Rzecznika, niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje, iż jedną z ustawowych przesłanek uzyskania świadczenia przedemerytalnego jest zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w PPGR przez okres co najmniej 10 lat. Do owego okresu pracy nie podlega zaliczeniu okres pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: AWRSP) pracowników byłych PPGR przejętych przez tę Agencję. Tymczasem ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa likwidując państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej przyjęła równocześnie (art. 5 ust. 3 tej ustawy), że Agencja, jako państwowa osoba prawna, wstępuje w prawa i obowiązki po zlikwidowanych przedsiębiorstwach. W myśl zasady trwałości i ciągłości zatrudnienia stosunki pracy, których stroną były PPGR nie uległy rozwiązaniu, lecz z mocy prawa stroną w tych stosunkach stała się Agencja na podstawie art. 23¹ kodeksu pracy.

W związku z powyższym powstaje wątpliwość, czy kryterium polegające na zaliczaniu do okresu pracy wyłącznie zatrudnienia w PPGR charakteryzuje się relewantnością. Zmiana struktury organizacyjnej państwowej osoby prawnej, w ramach której pracownicy świadczyli pracę przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości stosunku pracy, nie uzasadnia odstępstwa od zasady równości. Uzależniając prawo do świadczenia przedemerytalnego od co najmniej 10-letniego okresu zatrudnienia wyłącznie w PPGR ustawodawca pozbawił możliwości uzyskania go część osób charakteryzujących się identycznymi cechami: wiek, staż pracy w państwowej osobie prawnej prowadzącej gospodarkę rolną, zamieszkiwanie w powiecie uznanym za zagrożony wysokim bezrobociem strukturalnym, posiadanie statusu bezrobotnego. Związek pomiędzy okresem pracy w AWRSP a prawem do świadczenia przedemerytalnego rysuje się tym wyraźniej, że świadczenie to jest finansowane ze środków tej Agencji.

W związku z powyższym art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i

przeciwdziałaniu bezrobociu w zakresie, w jakim wyłącza zaliczenie okresu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w AWRSP z okresu, od którego uzależnione jest prawo do świadczenia przedemerytalnego jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej stanowi, że osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy (a więc przed 1 stycznia 2002 r.) zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i spełniały warunki do nabycia świadczenia przedemerytalnego, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach. Oznacza to, iż osoby które w okresie od 8 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2001 r. włącznie spełniły określone w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i w tym okresie zdołały zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy, nabywają także pod rządami znowelizowanego art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu świadczenie przedemerytalne na dotychczasowych zasadach. Oznacza to jednak również, iż wskazany krąg podmiotów nawet wówczas, gdy spełnił w wymienionym okresie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego, lecz nie zdołał zarejestrować się przed 1 stycznia 2002 r. nie nabywa prawa do świadczenia przedemerytalnego. Dlatego też w stosunku do tej grupy podmiotów zasadne jest także pytanie o zgodność wprowadzonych zmian z zasadą ochrony praw nabytych oraz z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego wynikających z określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Z art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej wynika, że ustawodawca zdecydował się na respektowanie zasady ochrony praw nabytych w stosunku do tych osób, które nabyły prawo do świadczenia przedemerytalnego na podstawie decyzji administracyjnej, a także w stosunku do osób mających sprawy w toku (zarejestrowanych już w powiatowym urzędzie pracy). Odmówił natomiast respektowania owej zasady w stosunku do osób, które uzyskały status bezrobotnego i spełniały wszystkie pozostałe przesłanki do uzyskania świadczenia przedemerytalnego, lecz nie zdołały się w tym czasie zarejestrować w powiatowym urzędzie pracy. Osoby te spełniały wszystkie warunki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego. W związku z tym RPO uznał, że art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wyłącza osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy spełniły warunki do nabycia prawa do świadczenia, lecz nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy przed 1 stycznia 2002 r. z możliwości nabycia prawa do świadczenia na dotychczasowych zasadach, narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikające z art. 2 Konstytucji.

6. Rada Powiatu Bydgoskiego pismem z 4 kwietnia 2002 r. wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 37k ust. 9 i 10 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadzonego przez art. 3 ustawy nowelizującej, z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 37k ust. 9 pkt 4 dyskryminuje osoby, które spełniają warunki wymienione w pkt 1-3 tego przepisu, a które nie zamieszkują w gminie i powiecie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym i przeczy konstytucyjnej zasadzie równości praw, równości wobec prawa oraz zasadzie równego traktowania przez władze publiczne.

Zdaniem wnioskodawcy, organ państwowy różnie potraktował podmioty, które znajdują się w analogicznej sytuacji i w tym wypadku je dyskryminuje, co zaprzecza regule indywidualizacji w traktowaniu podmiotu praw przez znaczne ograniczenie uprawnień do terenu zamieszkiwania tylko charakteryzującego się szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Ponieważ formalnie zakres konstytucyjnego pojęcia zasady sprawiedliwości społecznej nie został zdefiniowany, to funkcjonuje pogląd, że demokracja, i sprawiedliwość społeczna mogą być realizowane tylko i wyłącznie w ramach „państwa

prawnego”. Oznacza to, że w razie kolizji tych trzech elementów konstytucyjnych, pierwszeństwo należy dać zasadzie państwa prawnego.

Zdaniem wnioskodawcy „sprawiedliwość społeczna” w tym wypadku została niebezpiecznie ograniczona arbitralnym rozstrzygnięciem prawodawcy, skutkującym nierównością traktowania grupy osób i powodującym kolejne tragedie społeczne. Tym samym konstrukcja zasady sprawiedliwości społecznej, dająca podstawy do oczekiwania, że państwo prawa stworzy warunki do ochrony przed pokrzywdzeniem grupy osób, obywateli spełniających takie same wymogi (przesłanki). Dlatego też wnioskodawca ma obowiązek wystąpić w obronie pokrzywdzonej grupy.

Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów tego prawa. Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów musi zawsze znaleźć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, których – zdaniem Rady Powiatu Bydgoskiego – zabrakło.

7. Rada Gminy Kochanowice pismem z 30 czerwca 2003 r. wniosła o stwierdzenie, że art. 37n ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis, który określa maksymalną wysokość dochodów (200% zasiłku dla bezrobotnych określonego w art. 24 ust. 1 ustawy), których przekroczenie skutkuje zawieszeniem prawa do zasiłku przedemerytalnego, godzi w interesy osoby zaangażowane w pełnienie obowiązków społecznych i obywatelskich (radnych). Art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przewiduje bowiem, że radny ma prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Sytuacja taka – osiąganie dochodów z obu tych źródeł – jest nie do pogodzenia z zasiłkiem przedemerytalnym i wymusza na radnych rezygnację z diet i zwrotu kosztów albo zawieszenie zasiłku, co może być potraktowane jak pewnego rodzaju kara za zaangażowanie społeczne i w związku z tym jest niezgodna z Konstytucją.

8. Prokurator Generalny, pismem z 26 lipca 2002 r., w związku z wnioskami: grupy posłów i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawił następujące stanowisko: art. 3 pkt 1, pkt 4 lit. b, pkt 6 lit. a, pkt 7, pkt 9, pkt 11-13, pkt 14 lit. b, d, e, pkt. 15-18, pkt 19 lit. a zaskarżonej ustawy są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do podniesionych w tych wnioskach zarzutów Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane przepisy (w części obejmującej zniesienie zasiłku przedemerytalnego) istotnie weszły w życie niezwłocznie po ich ogłoszeniu. Jednak brak *vacatio legis* nie narusza – w tej konkretnej sytuacji – zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca może zrezygnować z zachowania *vacatio legis*, decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki.

Prokurator Generalny stwierdził również, że ustawodawca przewidział utrzymanie prawa do zasiłku przedemerytalnego dla osób, które prawo do niego nabywają albo zachowują (jeżeli pobierały ten zasiłek) na dotychczasowych zasadach (art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej). W tej sytuacji, zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, ustawodawca utrzymał dotychczasowe uprawnienia, zaś nowelizacja przepisów nastąpiła w ścisłym związku z koniecznością zachowania równowagi budżetowej państwa.

Stan finansów państwa wymagał ze strony ustawodawcy podjęcia określonych działań w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu. Temu celowi służyła m.in. ustawa nowelizująca, co ma niewątpliwie wpływ na ocenę, czy skrócenie okresu

wyznaczonego związkom zawodowym na zaopiniowanie projektu ustawy, narusza art. 7 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu do podjęcia określonego działania, w określonej formie i w określonych warunkach. Natomiast konieczność działania w granicach prawa oznacza, że ilekroć upoważnienie dane przez normę ustawową dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to władza publiczna może z tej samodzielności w granicach prawa korzystać.

Sejm nadał bieg legislacyjny projektowi ustawy nowelizującej, mimo że termin do zaopiniowania projektu przez Solidarność określił niezgodnie z wymogami art. 19 ustawy o związkach zawodowych, jednak – biorąc pod uwagę wyżej omawiane szczególne okoliczności – nie można dopatrzeć się nieprawidłowości w działaniu ustawodawcy.

Niezasadny jest też zarzut, że kwestionowane przepisy naruszają art. 67 ust. 2 Konstytucji. Sam ustrojodawca postanowił, że to do ustawodawcy zwykłego będzie należało ustalenie przesłanek, od spełnienia których zależeć będzie prawo do uzyskania pomocy, formy tej pomocy, jej wysokości oraz okresu przysługiwania. Kwestionowane przepisy nie naruszają zasad celowości i trafności regulacji, mimo że zmodyfikowały one – w sposób niekorzystny – uprawnienia określonej kategorii osób, pozostających – nie ze swojej winy – bez pracy. Ustawodawca nie pozbawił bowiem tych osób pomocy, lecz – uwzględniając szczególną sytuację bezrobotnych w wieku przedemerytalnym – przyznał im wyższe od zasiłku dla bezrobotnych świadczenie przedemerytalne.

Jeżeli nawet po wejściu w życie ustawy nowelizującej niektóre osoby nie spełniały warunków do uzyskania świadczenia przedemerytalnego, zrównanie ich sytuacji z ogółem bezrobotnych czyni zadość dyrektywie wynikającej z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

W piśmie uzupełniającym, w związku z wystąpieniem do Trybunału przez OPZZ, Prokurator Generalny podtrzymał wcześniejsze stanowisko.

W kolejnym piśmie uzupełniającym z 4 listopada 2003 r., złożonym w związku z wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

Jak wyjaśnił w nowym piśmie, wcześniej przedstawiona argumentacja, szczególnie zawarta w stanowisku pisemnym z 26 lipca 2002 r., pozostaje aktualna. Zaskarżone przepisy, zdaniem Prokuratora Generalnego, uchwalone zostały w ścisłym związku z ustawą budżetową i miały na celu zrationalizować politykę społeczną w zakresie walki z bezrobociem, jednak z uwzględnieniem oszczędności w systemie finansów publicznych.

Odnosząc się do wniosków Rady Powiatu Bydgoskiego i Rady Gminy Kochanowice, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Zaskarżone przepisy, zdaniem Prokuratora Generalnego, uchwalone zostały w ścisłym związku z ustawą budżetową i miały na celu zrationalizować politykę społeczną w zakresie walki z bezrobociem, jednak z uwzględnieniem oszczędności w systemie finansów publicznych.

9. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o wydanie przewidzianej w tym przepisie opinii.

Prezes Rady Ministrów wyraził opinię, że zmiany proponowane w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu miały na celu wprowadzenie bardziej racjonalnych rozwiązań polityki społecznej w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu uwzględniającej aktualną i przewidywaną w najbliższych latach sytuację finansów publicznych.

Zniesienie możliwości przechodzenia na zasiłki przedemerytalne na zasadach

obowiązujących do końca 2001 r. miało przyczynić się do zmniejszenia wydatków z Funduszu Pracy na ten cel o ok. 115 mln zł.

Biorąc pod uwagę treść zarzutów wnioskodawców można przyjąć, że orzeczenie odnosić się może do okresu dostosowawczego *vacatio legis*, a także do przepisów przejściowych tej ustawy. Minister Pracy i Polityki Społecznej szacował, że skutki finansowe (w skali roku) wynikające z orzeczenia o niezgodności omawianej ustawy z Konstytucją mogą wynieść 108,5 mln zł. Szacunek ten oparty został na danych sprawozdawczych oraz wskaźnikach za rok ubiegły, a także na założeniu, że liczba osób ewentualnie uprawnionych do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wyniosłaby ok. 10 000.

Szacunek skutków finansowych został dokonany na dużym poziomie ogólności, nie jest bowiem możliwe dokonanie szczegółowych wyliczeń z uwagi na wielość stanów faktycznych i prawnych.

Skutki finansowe wynikające z ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 3 ustawy nowelizującej nie zostały przewidziane w planie finansowym Funduszu Pracy na 2002 r., jak również w planie finansowym Funduszu Pracy na 2003 r. stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2003.

Prezes Rady Ministrów pismem z 29 maja 2003 r. uzupełnił wcześniejsze stanowisko i przedstawił informację o skutkach wejścia w życie art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65; dalej: ustawa uzupełniająca). Na podstawie art. 3 tej ustawy od 6 lutego 2003 r. (dnia wejścia regulacji w życie) do końca kwietnia 2003 r. prawo do zasiłku przedemerytalnego nabyło około 700 osób, zaś prawo do świadczenia przedemerytalnego w wysokości 90% emerytury około 400 osób. Wedle szacunków przedstawionych w piśmie z możliwości nabycia tych zasiłków i świadczeń skorzysta jeszcze około 400 osób. Koszt przyznanych świadczeń został oszacowany na 8,6 mln złotych w 2003 r., jednak ze względu na brak ograniczeń czasowych kwota ta może wzrosnąć.

10. W piśmie z 20 maja 2003 r. stanowisko w sprawie, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu.

W związku z zarzutami postawionymi zaskarżonym przepisom przez OPZZ, „Solidarność”, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupę posłów Marszałek stwierdził, że są one zgodne z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Za podstawowy zarzut podniesiony przez wnioskodawców Marszałek Sejmu uznał brak odpowiedniej *vacatio legis* ustawy nowelizującej. Zdaniem Marszałka, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) dopuszczalne jest – w szczególnych przypadkach – wejście w życie aktu normatywnego w terminie krótszym niż 14 dni, jeżeli wymaga tego interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W przypadku zaskarżonej ustawy była ona elementem pakietu ustaw o budżecie i miała wprowadzić zmiany racjonalizujące politykę społeczną w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, przy uwzględnieniu możliwości finansowych państwa.

Marszałek Sejmu przypomniał też, że prace nad projektami ustaw o budżecie objęte były publiczną debatą w parlamencie i mediach, a w związku z tym zaskarżona ustawa nie mogła być dla zainteresowanych zaskoczeniem. Zaskarżona nowelizacja nastąpiła, zdaniem Marszałka Sejmu, przy konieczności zachowania równowagi budżetowej państwa i z poszanowaniem zasady praw nabytych, a w związku z tym nie zostały naruszone zasady wynikające z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie poparł również zarzutu nieprawidłowego skonstruowania przepisów przejściowych w zaskarżonej ustawie (art. 11 ust. 2). Jego zdaniem ustawodawca prawidłowo dostosował znowelizowane przepisy do prawa do zasiłku przedemerytalnego, nie tworząc przy tym rozwiązań zbyt kazuistycznych.

W zakresie zaskarżenia objętym wnioskami Rady Powiatu Bydgoskiego i Rady Gminy Kochanowice Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, podnosząc argumentację tożsamą z zawartą w pismach procesowych Prokuratora Generalnego. Dodatkowo stwierdził on, że równowaga finansów publicznych, którą zapewnić miały zaskarżone przepisy, jest elementem ochrony dobra wspólnego, którym jest cała Rzeczpospolita (art. 1 Konstytucji).

11. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, działając na podstawie § 24 ust. 4 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2001 r. Nr 41, poz. 668), powołał w sprawie biegłych: prof. Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz i dra. Jarosława Mikołajewicza, stawiając im następujące pytania:

a) jakie skutki prawne w sferze stanowienia prawa wywołała nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 20 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65) w odniesieniu do dotychczasowej treści art. 37k i art. 37l ustawy nowelizowanej w związku z art. 11 i 12 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. (w nowym jej brzmieniu po nowelizacji ustawą z 20 grudnia 2002 r.), w zakresie uprawnień osób, które przed wejściem w życie ustawy z 17 grudnia 2001 r. (tj. przed 1 stycznia 2002 r.) spełniły warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego?

b) czy powołane przepisy art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r., nowelizujące odnośne przepisy ustawy z 17 grudnia 2001 r., uczyniły bezprzedmiotowymi zarzuty braku *vacatio legis* i uwzględnienia praw nabytych w zakresie prawa do zasiłku przedemerytalnego osób, które spełniły warunki do nabycia tego prawa przed wejściem w życie ustawy z 17 grudnia 2001 r. w jej brzmieniu pierwotnym, w związku z usunięciem tej wadliwości legislacyjnej przez samego ustawodawcę nowelą z 20 grudnia 2002 r.?

c) czy sprawy dotyczące skutków prawnych braku *vacatio legis* i braku uwzględnienia praw nabytych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w jej nowelizacji ustawą z 17 grudnia 2001 r. powinny być rozpatrywane w płaszczyźnie art. 11 ust. 2 tej ustawy, czy po uwzględnieniu zmiany jej regulacji ustawą z 20 grudnia 2002 r. w płaszczyźnie art. 3 tej ostatniej?

Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania miało dla Trybunału istotne znaczenie przy ocenie złożonego procesu tworzenia objętych wnioskami przepisów prawnych oraz ich zakresów obowiązywania, zwłaszcza na tle zmian ustawodawczych, jakie miały miejsce po wejściu w życie zaskarżonych przepisów.

W swojej opinii biegli stwierdzili m.in. „Podstawowym rozwiązaniem, które służy temu, by zainteresowanych nie zaskakiwać nowymi uregulowaniami prawnymi, by stworzyć im możliwość zaznajomienia się z nową ustawą (czy innym aktem normatywnym), dostosowania się do jego wymagań oraz przygotować warunki do jego należytego funkcjonowania, jest *vacatio legis*. Społeczny sens tej instytucji polega na tym właśnie, a nie po prostu na upływie czasu między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie. Dlatego też długość *vacatio legis* musi być dostosowana do potrzeb danej regulacji prawnej, a czternastodniowy jej okres uważany jest (także przez polskiego prawodawcę) jedynie za standardowy, tzn. poprawny, bo wystarczający w typowych warunkach. Odstąpienie od tego rozwiązania standardowego i wyznaczenie krótszej *vacatio legis* wymaga szczególnie silnego usprawiedliwienia. Wymaga go też wprowadzenie dłuższej *vacatio legis*, ale niedostosowanej do określonej (bo np. nadzwyczaj skomplikowanej i doniosłej społecznie) regulacji prawnej (S. Wronkowska [w:] S.

Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 114).

Rozważany przepis przejściowy ustawy nowelizującej nie łagodzi zatem, jak można by i należałoby oczekiwać, uciążliwych dla zainteresowanych skutków zmiany dotychczasowego prawa. Natomiast w rozważanym zespole okoliczności jest przepisem dającym wyraz temu, że ustawodawca nie respektuje zasady poszanowania praw nabytych. Natomiast „przepisy art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r.» o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 22 stycznia 2003 r. Nr 6, poz. 65), «nowelizujące odnośne przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r.» nie spowodowały, iż zarzuty braku uwzględnienia praw nabytych i braku *vacatio legis* tej ostatnio wymienionej ustawy stały się bezprzedmiotowe”.

W opinii swej biegli stwierdzają, że po nowelizacji ustawy z 14 grudnia 1994 r. ustawą z 17 grudnia 2001 r. przepisy art. 37k i art. 37l obowiązują w kształcie niezmienionym. W systemie przepisów prawnych pozostają także dwa, różnej treści, przepisy przejściowe: art. 11 ustawy z 17 grudnia 2001 r. oraz art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. Następstwem ustanowienia art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. jest także to, że przepis przejściowy art. 11 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2001 r. stał się trwale niestosowny, ale niestosowność owego przepisu nie oznacza, iżby nie trwały obecnie skutki prawne jego ustanowienia. I to właśnie, że one trwają jest wystarczającym uzasadnieniem możliwości kontroli konstytucyjności owego przepisu prawnego.

Ustawa z 20 grudnia 2002 r. zmieniająca ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ukształtowała sytuację prawną (poprzednio zmienioną ustawą zmieniającą z 17 grudnia 2001 r.) tej grupy osób, które do 12 stycznia 2002 r. nabyły prawo do świadczeń na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu sprzed nowelizacji z 17 grudnia 2001 r. Wobec domniemania konstytucyjności ustaw, którym są związane organy administracji, organy te powinny stosować przepisy ustawy z 20 grudnia 2002 r. W zakresie, w jakim trwają skutki nowelizacji z 17 grudnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny może uczynić przedmiotem swego rozpoznania przepisy tej ustawy. Ustawa nowelizująca z 20 grudnia 2002 r. nie rozstrzygnęła sprawy utraty korzyści, na jakie narażono określone podmioty w następstwie zmiany warunków nabywania prawa do zasiłku przedemerytalnego, dokonanej ustawą nowelizującą z 17 grudnia 2001 r.

12. Trybunał Konstytucyjny zapoznał się także z opiniami prawnymi sporządzonymi na zamówienie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (dr Ireny Galijskiej-Raczy oraz dr Wandy Wojnowskiej-Ciodyk) w sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i ustawy nowelizującej (sygn. K 19/02).

II

Na rozprawę 30 marca 2005 r. stawili się przedstawiciele wszystkich wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Wszyscy podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych, a dodatkowo zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, w ramach wniosków formalnych, doprecyzował stanowisko w zakresie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej przez usunięcie w punkcie trzecim wniosku słów „w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r.” oraz „dla pracowników państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej”.

Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania składu orzekającego. Przedstawiciele Rady Powiatu Bydgoskiego oraz Rady Gminy Kochanowice

ustosunkowali się do pytania o zakres legitymacji jednostek samorządu terytorialnego w niniejszej sprawie, zaś wszyscy uczestnicy postępowania wypowiedzieli się na temat możliwości odzyskania przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skutków pozbawienia ustawy mocy obowiązującej oraz przedłużenia *vacatio legis* do 12 stycznia 2002 r. Przedstawicielka Sejmu uzasadniła potrzebę wprowadzenia tego rodzaju zmian w prawie z początkiem roku kalendarzowego, motywując to ich okołobudżetowym charakterem. Prokurator Generalny podtrzymał tezę, że zaskarżone przepisy nie mają charakteru retroaktywnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w „każdym stadium postępowania należy badać, czy zachodzą ujemne przesłanki postępowania, w tym brak legitymacji wnioskodawcy, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania” (S.J. Jaworski, *Uprawnienia podmiotów legitymowanych warunkowo do wszczynania postępowania przed TK (Wybrane problemy)* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 132 i n.)

Rada Powiatu Bydgoskiego – jak sformułowała to w swoim stanowisku – wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego reprezentując powiat i gminy, które nie charakteryzują się szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Ponieważ osoby zamieszkujące w tym powiecie nie spełniają przesłanek określonych w art. 37k ust. 9 pkt 4 i ust. 10 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wnioskodawca występuje niejako w ich imieniu – osób, które nie mogą skorzystać z uprawnień przedemerytalnych.

Na podobnym założeniu opiera się wniosek Rady Gminy Kochanowice, zarzucającej sprzeczność art. 37n ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje zawieszenie świadczenia przedemerytalnego w razie osiągnięcia przychodów z tytułu m.in. diet i innych należności pieniężnych przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich, jeżeli łączna kwota przychodów uzyskanych z tych tytułów oraz świadczenia przedemerytalnego w danym miesiącu byłaby wyższa od równowartości kwoty 200% zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Rada Gminy występuje tu w istocie w imieniu i w interesie osób zainteresowanych – radnych, których uprawnień przedemerytalnych dotyczy zakwestionowany przepis.

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane we wnioskach Rady Powiatu Bydgoskiego i Rady Gminy Kochanowice przepisy utraciły moc obowiązującą w związku z czym umorzenie postępowania w ich zakresie jest konieczne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2.1. Podstawowym problemem konstytucyjnym wymagającym rozważenia przez Trybunał jest kwestia skutków zmian normatywnych, jakie nastąpiły w odniesieniu do przepisów zakwestionowanych we wnioskach, już po ich wniesieniu do Trybunału.

Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, której przepisy, zmienione ustawą nowelizującą z 17 grudnia 2001 r., są przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie, utraciła moc z dniem 31 maja 2004 r. (jej art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. g z dniem 30 kwietnia 2004 r.) na podstawie art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.). Derogowaniu uległy zatem nie tylko zakwestionowane przez wnioskodawców przepisy,

ale także cały akt normatywny, w którym te regulacje były zawarte.

Uchwalona 30 kwietnia 2004 r. ustawa o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252) określiła warunki nabywania i utraty prawa do świadczeń przedemerytalnych oraz zasady wypłaty i finansowania świadczeń przedemerytalnych w nowej regulacji.

Nowa ustawa w swych przepisach przejściowych przyjęła, że świadczenia przedemerytalne przyznane na zasadach określonych w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stają się świadczeniami „w rozumieniu niniejszej ustawy” w dotychczasowej wysokości, przyznawanymi i wypłacanymi przez ZUS (art. 23 ust. 1), a zasiłki przedemerytalne przyznane na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stają się zasiłkami „w rozumieniu niniejszej ustawy”, z tym że zachowuje się je w dotychczasowej wysokości i Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejmuje zadania związane z ich wypłatą (art. 25 ust. 1).

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy kluczowe znaczenie ma ustalenie, w jakim zakresie nastąpiła „utrata mocy obowiązującej” zaskarżonego aktu normatywnego, w szczególności zaś przepisów wskazanych we wnioskach. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono wielokrotnie pogląd, że samo uchycenie przepisu, który jest przedmiotem kontroli nie stanowi jeszcze przesłanki wystarczającej dla uznania, że wystąpiła w pełni utrata mocy obowiązującej tego przepisu. Należy bowiem uznać, że przepis dalej obowiązuje, jeżeli wywołuje skutki prawne, czyli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (por. rozstrzygnięcia TK z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1, s. 6-7; 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120, s. 677, 17 listopada 2004 r., sygn. SK 54/03, OTK ZU nr 10/2004, poz. 113).

Trybunał nie umarza więc postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Zawarta w tym przepisie regulacja stanowi wyjątek od zasady kontroli konstytucyjności obowiązujących aktów normatywnych i, jak każde odstępstwo, nie może być interpretowana rozszerzająco. Powołany przepis określa kryterium materialnoprawne oceny aktów normatywnych, wyrażające się w „ochronie konstytucyjnych wolności lub praw”. Wydanie orzeczenia, a więc merytorycznego rozpoznania sprawy dotyczącej oceny przepisów aktów, które utraciły moc obowiązującą, musi być „konieczne” dla wspomnianej ochrony i następuje tylko w takim zakresie.

2.2. Przedmiotem zaskarżenia rozpatrywanymi wnioskami są przepisy art. 3 i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793) w zakresie odnoszącym się do zmienionych tą ustawą przepisów powołanej wyżej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wielokrotnie później nowelizowanej, która utraciła moc obowiązującą z dniem 31 maja 2004 r.

Zakres „ochrony konstytucyjnych wolności lub praw” określają w momencie orzekania przepisy art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o

świadczeniach przedemerytalnych. Obejmują one świadczenia przedemerytalne i zasiłki przedemerytalne przyznane na zasadach określonych w przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu uznane za świadczenia w rozumieniu nowej ustawy. Przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie są tylko wyinterpretowane z tak zdefiniowanego zakresu zarzuty wnioskodawców dotyczące przepisów intertemporalnych zaskarżonej ustawy nowelizującej, której przedmiotem jest ochrona praw osób, które nabyły prawo do świadczeń przedemerytalnych lub spełniły warunki do nabycia prawa do tych świadczeń pod rządami ustawy nowelizowanej.

Ustawa nowelizująca przepisem art. 11 ust. 2 ustanowiła ogólną zasadę, że „Osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i spełniały warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub stypendium, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach (...)”, a przepisem art. 3 pkt 14 lit. f nadała przepisowi art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu brzmienie: „Pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego” oraz spełniał łącznie warunki określone w ustawie.

Zakwestionowane przepisy weszły w życie 1 stycznia 2002 r. i uregulowały sytuację prawną osób, które pod rządami ustawy nowelizowanej nabyły uprawnienia materialnoprawne. Wprowadziły do nich z mocą wsteczną dodatkowe warunki często niemożliwe do spełnienia przez adresatów przepisów: posiadanie przez byłych pracowników PPGR statusu bezrobotnego 7 listopada 2001 r. oraz w stosunku do wszystkich ubiegających się o świadczenie przedemerytalne – warunek zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy przed dniem wejścia w życie ustawy. Warunki te nie były wymagane przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów i ich pojawienia się w systemie prawnym nie mogli przewidzieć ci, którzy wedle dotychczasowych przepisów byli uprawnieni do uzyskania spornych świadczeń.

Wnioskodawcy powołują się w tym kontekście na przykłady osób zwalnianych z zakładów pracy, którym wypowiedziano umowę o pracę przed końcem 2001 roku, gdy termin rozwiązania tych umów przypadał na 31 grudnia 2001 r. lub w 2002 r. oraz rencistów, którym odebrano prawo do renty w grudniu 2001 r., gdy decyzję ZUS odebrali pod koniec grudnia bądź później, a także innych osób, które spełniły warunki do nabycia świadczenia i nie zdążyły z przyczyn obiektywnych zarejestrować się w urzędzie pracy do 31 grudnia 2001 r. w celu uzyskania któregośkolwiek ze świadczeń. Zważyć przy tym należy termin wejścia w życie ustawy i krótką *vacatio legis*, w praktyce krótszą niż by to wynikało z jej formalnie ujętego terminu. Wnioskodawcy przypominają, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ciężący na ustawodawcy obowiązek ustanawiania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), który umożliwiłby adresatom przystosowanie się do mających wejść w życie nowych rozwiązań prawnych. Służy to pewności prawa i zaufaniu obywateli do państwa. Trafnie podnoszą, że *vacatio legis* powinna być tym dłuższa im większe trudności mogą wiązać się z ułożeniem, zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem wymagań stawianych w nowych regulacjach prawnych. W konsekwencji nową regulacją prawną zostali dotknięci i czują się przez to oszukani obywatele, którzy nie mogli znać przewidywanych zmian. Ustawodawca, nie informując o proponowanych zmianach, nie pozostawił im wyboru skorzystania ze świadczeń na przysługujących im zasadach. Przez brak niezbędnego okresu dostosowawczego uniemożliwiono osobom poszkodowanym realizację ich praw, naruszając przy tym zasadę przyzwoitej legislacji.

2.3. Na temat warunków, jakie musiały być spełnione przy ubieganiu się o prawo

do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku emerytalnego pod rządami ustawy nowelizowanej wypowiedział się wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny. W szczególności w uchwale 7 sędziów z 11 marca 2002 r. (sygn. OPS 14/01, ONSA z 2002 r. nr 4, poz. 133) udzielił szczegółowych wytycznych w tym przedmiocie na przedstawioną mu przez skład orzekający NSA wątpliwość prawną i wyjaśnił, że: „Osobie bezrobotnej, która w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy lub w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych spełniała warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego określone w art. 37j ust. 1 lub w art. 37k ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.), przysługuje na jej wniosek prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na podstawie art. 37l ust. 1 tej ustawy, mimo wygaśnięcia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania, jeżeli w dniu złożenia wniosku spełnia określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego. (...)

Nie ulega wątpliwości, że art. 37j ust. 1 i art. 37k ust. 1 ustawy określają materialnoprawne warunki, których spełnienie uzależnia przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. W obu tych przepisach zawarty jest także warunek, aby osoba ubiegająca się o jedno z tych świadczeń spełniała określone w ustawie wymagania do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz miała określone okresy zatrudnienia lub okresy uprawniające do emerytury. (...)

Przepis art. 37l ust. 1 ustawy tworzy zamkniętą całość, a jego istotę stanowią słowa «posiadała lub spełniała warunki do ich nabycia». Używając tych określeń w czasie przeszłym dokonanych i odsyłając do wniosku złożonego przez osobę, która ubiega się o prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, ustawodawca podkreślił, że decydujące znaczenie ma «posiadanie» lub «spełnienie» ustawowych warunków w dniu rejestracji lub w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych (bez względu na czas złożenia wniosku). Jeśli warunki te zostały spełnione, od woli zainteresowanego zależy złożenie wniosku o zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne. Wniosek taki uprawniony może złożyć zarówno w dniu rejestracji, w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych, jak i po upływie okresu jego pobierania, gdyż już w dniu rejestracji (czy w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych) warunki do uzyskania jednego z tych świadczeń «spełnił». W dniu złożenia wniosku jednak powinien spełniać określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego”.

NSA w powołanej uchwale odniósł się także do zagadnień proceduralnych stwierdzając:

„Jeśli nie wydano decyzji odmawiającej przyznania prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (a tylko przyznano prawo do zasiłku dla bezrobotnego), także po wygaśnięciu prawa do zasiłku dla bezrobotnego z powodu upływu okresu jego pobierania uprawniona osoba może złożyć wniosek o przyznanie jej prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Świadczenia te będą jej przysługiwały od następnego dnia po dniu złożenia wniosku i dokumentów niezbędnych do wykazania tych uprawnień (art. 37l ust. 2 ustawy).

Inaczej należy postępować w sprawach, w których bezrobotni już w dniu pierwszej rejestracji (lub w okresie pobierania zasiłku) spełniali warunki do uzyskania prawa do świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego ze względu na posiadany staż pracy lub wykonywanie tej pracy w szczególnych warunkach, lecz odmówiono im przyznania tego prawa, ponieważ z powodu trudności z uzyskaniem odpowiednich świadectw pracy nie byli w stanie tego udowodnić. Po uzyskaniu stosownych dokumentów (już po wygaśnięciu prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania) nie ma potrzeby składania

nowych wniosków o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego, a taki wniosek powinien być przez organ administracji publicznej zakwalifikowany jako wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego na zasadzie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Jako wniosek o wznowienie postępowania powinien być potraktowany każdy «nowy» wniosek o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, jeśli organy zatrudnienia we wcześniejszym postępowaniu wydały decyzję o odmowie przyznania prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a bezrobotny powołuje się na nowe dowody (dokumenty) potwierdzające okresy zatrudnienia. Jeżeli natomiast taka decyzja nie była wydana (na przykład nie było wniosku zainteresowanego, który nie mógł udokumentować w tym czasie pełnego stażu pracy czy wykonywania pracy w szczególnych warunkach) i dlatego przy pierwszej rejestracji rozstrzygnięto jedynie o prawie do zasiłku dla bezrobotnych, to złożony później (wraz z brakującymi dokumentami) wniosek o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego podlega rozpatrzeniu jako odrębna nowa sprawa administracyjna w trybie zwykłym”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w omawianym wyżej zakresie wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowane w przytoczonej uchwale 7 sędziów zachowały nadal swoją aktualność.

2.4. Ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych należy, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, przedmiotem gwarancji wynikających z omawianej zasady jest przysługujące określonej osobie prawo podmiotowe. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* – zgodnie z ustawą – przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Po drugie, podkreślić należy, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Ochronie tego rodzaju podlegają jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe do nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Po trzecie, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje jednak arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, zapewniając ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (por. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114).

2.5. Z przepisów art. 3 pkt 14 lit. f i art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej wynika, że ustawodawca zdecydował się na respektowanie ochrony praw nabytych w stosunku do tych osób, które nabyły prawo do świadczenia przedemerytalnego na podstawie przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w trybie decyzji administracyjnej, a także w stosunku do osób mających sprawy w toku – zarejestrowanych w powiatowym

urzędzie pracy. Odmówił natomiast respektowania owej zasady w stosunku do pracowników byłych PPGR, którzy uzyskali status bezrobotnego w okresie po 8 listopada 2001 r., a spełnili wszystkie pozostałe przesłanki do uzyskania świadczenia przedemerytalnego, obowiązujące przed 1 stycznia 2002 r., a także do wszystkich osób, które nie zdołały się do 1 stycznia 2002 r. zarejestrować w powiatowym urzędzie pracy, mimo że spełniały wszystkie pozostałe warunki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2001 r. A przecież i w stosunku do tych osób można mówić o prawach nabytych *in abstracto*, które to prawa podlegają ochronie na gruncie poszanowania praw nabytych.

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza wprowadzenia regulacji, które znoszą bądź ograniczają prawa podmiotowe, w tym także prawa nabyte. Jednakże, odbierając te prawa, ustawodawca jest krępowany szeregiem ograniczeń, a przede wszystkim zmiany te muszą znajdować uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach. W odniesieniu do rozpatrywanych przepisów Trybunał Konstytucyjny ich nie dostrzega. Zasadne jest też pytanie o zgodność wprowadzonych zmian z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego wynikającym z określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak już wspomniano, długość *vacatio legis* musi być dostosowana do potrzeb danej regulacji prawnej, a czternastodniowy jej okres uważany jest (także przez polskiego prawodawcę) jedynie za standardowy tzn. poprawny, bo wystarczający w typowych warunkach. Odstąpienie od tego rozwiązania standardowego i wyznaczenie krótszej *vacatio legis* wymaga szczególnie silnego usprawiedliwienia.

Jak na to zwrócili uwagę powołani przez Trybunał Konstytucyjny biegli, w ustawie, której zgodność z przepisami Konstytucji zakwestionowano, ustawodawca wyznaczył termin wejścia w życie w sposób, który zwykle się określać jako „kalendarzowy” – na dzień 1 stycznia 2002 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001. Jej *vacatio legis* wynosiła zatem dwa dni i była istotnie krótsza od standardowej. Decyzja ustawodawcy o takim jej skróceniu poprzez określenie daty wejścia w życie na 1 stycznia 2002 r. wymagała zatem usprawiedliwienia jakimiś szczególnymi okolicznościami.

Takie szczególne okoliczności przy uregulowaniu omawianej ustawy istotnie zaistniały w odniesieniu do wprowadzonych zakwestionowaną ustawą zmian – na przyszłość – po 1 stycznia 2002 r. Pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji (który ustawę mógł uchwalić) odbyło się 19 października 2001 r. i wówczas dopiero powołano nowy skład Rady Ministrów. Okołobudżetowy charakter projektowanej ustawy wymagał jej rozpatrzenia w Sejmie przed uchwaleniem ustawy budżetowej, w terminie umożliwiającym jej wejście w życie od początku roku budżetowego, tj. od 1 stycznia 2002 r. Projekt ustawy został przekazany w pakiecie ustaw tzw. okołobudżetowych do zaopiniowania KK NSZZ „Solidarność” i OPZZ 15 listopada 2001 r. z określeniem 14 dniowego terminu na przedłożenie ich opinii. Został przedłożony Sejmowi przez Radę Ministrów 21 listopada 2001 r. (druk sejmowy nr 64) w ramach pakietu ustaw związanych z projektem ustawy budżetowej na 2002 rok. Proponowane zmiany ustaw miały na celu „przebudowanie systemu zabezpieczenia społecznego w sytuacji kryzysu finansów publicznych” i „uczynienie polityki społecznej w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu bardziej racjonalnej i sprawiedliwej” (uzasadnienie projektu, s. 16). Prace ustawodawcze przeprowadzone zostały w bardzo szybkim tempie; I czytanie odbyło się na 7 posiedzeniu 4 grudnia 2001 r., II czytanie odbyło się 13 grudnia 2001 r. zaś III czytanie i uchwalenie ustawy odbyło się 17 grudnia 2001 r. Senat nie wniósł poprawek do ustawy, a Prezydent ustawę podpisał 28 grudnia 2001 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001 r. (Nr 154, poz. 1793) i weszła w życie od 1 stycznia 2002 r.

2.6. Ustawodawca nie podjął niezbędnych działań w celu zapewnienia zainteresowanym osobom, które pod rządami ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nabyły prawa, warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Wręcz przeciwnie – przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, jako jej przepis przejściowy, uzależnił prawo do zasiłku przedemerytalnego „na dotychczasowych zasadach”, a więc na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu w brzmieniu tej ustawy na dzień 31 grudnia 2001 r., od zarejestrowania się przez zainteresowanych w powiatowym urzędzie pracy przed dniem 1 stycznia 2002 r., tj. przed dniem wejścia ustawy nowelizującej w życie. A przecież postanowienie to dotyczyło osób, które na podstawie przepisów ustawy nowelizowanej (i nowelizującej) nabyły prawo do określonych świadczeń i prawo to przysługiwało im niezależnie od zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy.

Ustawa nowelizująca ukształtowała sytuację prawną dwóch grup osób. Do pierwszej należą osoby (zapewne nieliczne), w stosunku do których, z przyczyn od nich niezależnych, nie wydano stosownych decyzji rejestracyjnych przed wejściem w życie przepisów nowelizujących. Do drugiej należą wszystkie te osoby, które nie zarejestrowały się w urzędzie pracy do 31 grudnia 2001 r., ponieważ nie był im wcześniej znany ten warunek nabycia odpowiednich świadczeń lub nie mogły tego uczynić, gdyż nie uzyskały jeszcze wszystkich niezbędnych dokumentów.

W stosunku do obu tych grup przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej wywołuje w istocie skutki retroaktywne. Osoby, które materialnie nabyły prawo do świadczenia przedemerytalnego na gruncie przepisów sprzed nowelizacji nie uzyskały tego prawa na podstawie ustawy znowelizowanej, o ile nie spełniły nowego warunku dodanego ustawą nowelizującą, a wobec braku odpowiedniej *vacatio legis* warunku tego w zasadzie spełnić nie mogły. Nie może być uznana za zgodną z konstytucją i spełniającą wymogi demokratycznego państwa prawnego sytuacja, gdy przepis nowelizujący wprowadza dodatkowe przesłanki nabycia uprawnienia gwarantowanego ustawą z mocą wsteczną.

2.7. Charakter przepisu intertemporalnego ma również przepis art. 3 pkt 14 lit. f ustawy nowelizującej, nadający nowe brzmienie przepisowi art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowiący, że: „Pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego (...)”. Dodaje on do dotychczasowych, określonych w tym przepisie warunków nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego nowy – „jeżeli 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego” czyniąc to z mocą wsteczną, gdyż ustawa nowelizująca weszła w życie 1 stycznia 2002 r.

Rozważany przepis ustawy nowelizującej nie łagodzi zatem, jak należało oczekiwać, uciążliwych dla zainteresowanych skutków zmiany dotychczasowego prawa. Natomiast wprowadzając jako dodatkową przesłankę nabycia prawa do świadczeń zdarzenie sprzed daty wejścia w życie ustawy, jest przepisem, dającym wyraz temu, że ustawodawca przez brak właściwej *vacatio legis* i retroaktywność regulacji nie respektuje zasady poszanowania praw nabytych.

2.8. Przedstawione wyżej ustalenia uzasadniają ocenę przepisu art. 3 pkt 14 lit. f ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim pozbawia osoby, które 8 listopada nie miały statusu bezrobotnego, prawa do świadczenia przedemerytalnego dla pracowników byłych PPGR oraz przepisu art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, który wyłącza wszystkie osoby niezarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy przed 1 stycznia 2002 r. i pozbawia je

możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego na dotychczasowych zasadach, jako naruszające zasadę ochrony praw nabytych oraz nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wadliwość tych przepisów wynikająca ze złego operowania przepisami intertemporalnymi, zbyt krótkiej *vacatio legis* oraz wprowadzenia wobec osób, które już nabyły uprawnienia materialnoprawne do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, dodatkowych wymogów niewykonalnych w wyznaczonym terminie, a pozbawiających prawa do świadczeń należnych, doprowadziła do naruszenia – też wynikającej z art. 2 Konstytucji – zasady zaufania do państwa i prawa.

3.1. Realizując kolejną inicjatywę ustawodawczą ustawodawca przepisem art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65) uchwalił kolejny przepis przejściowy dotyczący regulacji prawa do zasiłków przedemerytalnych „na dotychczasowych zasadach”. Ustęp 1 art. 3 tej ustawy stanowi: „Prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., przysługuje bezrobotnym, którzy do dnia 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia”.

Powołanym przepisem ustawodawca ukształtował nową sytuację intertemporalną – przewidział nowe konsekwencje prawne dla sytuacji, które mogły powstać dopiero z chwilą, gdy przepis art. 3 wszedł w życie. „Przywrócił” bowiem warunki nabycia prawa do świadczeń, które to warunki uprzednio (ustawą nowelizującą) zmienił. Sytuacje te nie istniały w okresie od wejścia w życie ustawy nowelizującej do dnia wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2002 r. (J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, oraz powołana opinia biegłych).

Ustęp drugi powołanego art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. stanowi: „Bezrobotni, o których mowa w ust. 1, nabywają prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (...) od następnego dnia po dniu złożenia wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Trybunał aprobuje opinię biegłych, że „przepisy art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty «nowelizujące odnośne przepisy ustawy nowelizującej» nie spowodowały, iż zarzuty braku uwzględnienia praw nabytych i braku *vacatio legis* tej ostatnio wymienionej ustawy stały się bezprzedmiotowe”.

3.2. Ustawa z 20 grudnia 2002 r. zmieniająca ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ukształtowała sytuację prawną (poprzednio zniesioną ustawą nowelizującą) tej grupy osób, które do 12 stycznia 2002 r. nabyły prawo do świadczeń na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu sprzed nowelizacji z 17 grudnia 2001 r. Na podstawie ust. 2 tego przepisu osoby te uzyskują prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, od następnego dnia po złożeniu wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2002 r. Przepis nie rozwiązuje więc sprawy praw do zasiłku w okresie od 1 stycznia 2002 r. do dnia wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2002 r. lub dnia późniejszego – jako dnia złożenia wniosku. Nawiasem tylko dodać można, że *vacatio legis* ustawy z 20 grudnia 2002 r. w stosunku do osób, o których mowa w jej art. 3, wydłuża tylko okres, w którym są pozbawione prawa do świadczeń (por. opinia biegłych).

Trybunał Konstytucyjny dzieląc ich opinię stwierdza, że kolejna nowelizacja z

20 grudnia 2002 r. nie wyrównała strat poniesionych przez podmioty, których prawa nabyte przed 1 stycznia 2002 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. zostały naruszone jej przepisem przejściowym art. 11 ust. 2, niezgodnym – jak to wyżej stwierdził Trybunał – z art. 2 Konstytucji.

3.3. Skutki regulacji przewidzianej przepisami art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej (z uwzględnieniem stwierdzenia niekonstytucyjności jej postanowień dotyczących terminu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy) trwają nadal, mimo uchwalenia kolejnej ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. w takim zakresie, w jakim podmioty objęte regulacją ustawy nowelizującej utraciły korzyści z tytułu prawa do świadczeń emerytalnych i zasiłków w okresie do wejścia w życie art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r. to jest do 6 lutego 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r., modyfikujące (lecz nie uchylające) treść przepisu art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. nie spowodowały, iż sformułowane we wnioskach zarzuty braku *vacatio legis* przepisów przejściowych ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. stały się bezprzedmiotowe.

W warunkach czasowego współlistnienia przepisów przejściowych dwóch ustaw zmieniających ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nastąpił – w sferze objętej badaniem przez Trybunał konstytucyjności przepisów wskazanych przez wnioskodawców w niniejszej sprawie – podział na dwie grupy osób, które nabyły prawo (uprawnienie materialnoprawne) do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r.:

- 1) osoby, które spełniły warunki nabycia tych praw do 12 stycznia 2002 r. na podstawie art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r.,
- 2) osoby, które spełniły warunki do nabycia tych praw na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej do dnia wejścia w życie art. 3 ustawy z 20 grudnia 2002 r.

4.1. Jakie zatem skutki prawne wywoła wyrok Trybunału w stosunku do osób, których prawa do zasiłku bądź świadczenia przedemerytalnego zostały naruszone przepisami art. 3 pkt 14 lit. f i art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, uznanymi przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 2 Konstytucji?

Z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw z treści przepisu art. 37k ust. 9 zdanie pierwsze ustawy nowelizowanej wyeliminowane zostają słowa „w dniu 7 listopada 2001 r.”, ograniczające prawo do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych pracowników byłych PPRG nieposiadających statusu bezrobotnego 7 listopada 2001 r., a przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, po wyeliminowaniu zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny słów „zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i”, otrzymuje brzmienie: „osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy spełniały warunki do nabycia praw do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub stypendium, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach (...)”.

4.2. W regulacjach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przepisy art. 37j ust. 1 i art. 37k ust. 1, według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2001 r., a więc przed dniem wejścia w życie przepisu art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, określają materialnoprawne warunki, których spełnienie uzależnia przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. W obu tych przepisach zawarty jest także warunek, aby osoba ubiegająca się o jedno z tych świadczeń spełniała określone w ustawie wymagania co do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla

bezrobotnych oraz miała określone okresy zatrudnienia lub okresy uprawniające do emerytury. Osobie takiej przysługuje na jej wniosek prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na podstawie art. 37l ust. 1 tej ustawy (także mimo wygaśnięcia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania) jeżeli w dniu złożenia wniosku spełnia określone w ustawie przesłanki uzyskania statusu bezrobotnego.

Jak już wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 11 marca 2002 r., przepis art. 37l ust. 1 uchwały używa określeń „posiadała lub spełniła warunki do ich nabycia” w czasie przeszłym dokonany i odsyła do wniosku złożonego przez osobę, która ubiega się o prawo do zasiłku przedemerytalnego. Decydujące znaczenie ma „posiadanie” lub „spełnienie” ustawowych warunków w dniu rejestracji lub w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych (bez względu na czas złożenia wniosku). Od woli zainteresowanego zależy złożenie wniosku o zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne. Wniosek taki uprawniony mógł złożyć zarówno w dniu rejestracji, w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych, jak i po upływie jego pobierania, jeżeli spełnił warunki do uzyskania jednego z tych świadczeń przed 1 stycznia 2002 r. Świadczenia te przysługują od następnego dnia po dniu złożenia wniosku i dokumentów niezbędnych do wykazania tych uprawnień (art. 37l ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu).

4.3. Z wykładni przepisów art. 37j, art. 37k i art. 37l ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, rozumianych jako regulujące „dotychczasowe zasady” obowiązujące do 31 grudnia 2001 r. oraz z treści normy art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej w brzmieniu nadanym jej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego odsyłającej do stosowania tych przepisów po jej wejściu w życie, tj. po 1 stycznia 2002 r. wynika, że niezależnie od spełnienia przed 1 stycznia 2002 r. przez osobę zainteresowaną określonych w ustawie materialnoprawnych przesłanek dla ubiegania się o prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego, niezbędnym warunkiem wynikającym z art. 37l ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dla uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego jest złożenie stosownego wniosku, a zasiłek lub świadczenie przysługuje uprawnionemu od następnego dnia po złożeniu wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że osoby, których prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego zostało naruszone przez niezgodność art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, miały możliwość zgłaszania swoich wniosków do właściwych organów przed 6 lutego 2003 r. i w tym też zakresie, wobec negatywnego rozstrzygnięcia tych wniosków lub ich pozostawienia bez biegu służą tym osobom (odpowiednio) środki prawne wskazane przez NSA w powołanej wyżej uchwale oraz wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

4.4. Z dniem 6 lutego 2003 r. sytuacja osób, których dotyczą skutki orzeczenia Trybunału uległa zmianie. W tym dniu weszła w życie ustawa z 20 grudnia 2003 r., która zmieniła ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Przepisy art. 3 ust. 1 i 2 tej ustawy, w sposób odmienny niż art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej określiły sytuację osób, które zachowały lub nabyły prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w jej brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., co jest przedmiotem badania konstytucyjności art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej w niniejszej sprawie.

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. rozszerzył zakres ochrony praw nabytych osób objętych regulacją art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej,

kontrolowanego przez Trybunał. O ile przepis art. 11 ust. 2 zapewniał nabycie i zachowanie praw do świadczeń „na dotychczasowych zasadach” osobom, które „przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” – a więc przed 1 stycznia 2002 r. – spełniały materialnoprawne warunki do nabycia tych praw, to przepis art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. wprowadził dodatkowy okres dostosowawczy, przedłużając do 12 stycznia 2002 r. termin do spełnienia przesłanek materialnoprawnych niezbędnych dla uzyskania omawianych świadczeń na jego podstawie. Stanowi on bowiem, że prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach ustawy (o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu), w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., przysługuje bezrobotnym, którzy do 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia. Powtarzając zasadę wyrażoną w art. 371 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., iż bezrobotni nabywają prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego na swój wniosek od następnego dnia po złożeniu wniosku – przepis art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. określił, że nastąpić to może „nie wcześniej niż od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” czyli od 6 lutego 2003 r.

4.5. Ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r. nie była przedmiotem zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym, jej przepis art. 3 ust. 1 i 2 obowiązuje od 6 lutego 2003 r. i korzysta z domniemania konstytucyjności. Wszystkie organy publiczne są obowiązane go stosować i do niego też odnoszą się aktualnie obowiązujące przepisy art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252), stanowiące, że zasiłki i świadczenia przedemerytalne „przyznane na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stają się zasiłkami w rozumieniu niniejszej ustawy”.

5. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu utraty mocy obowiązującej przez ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 6, poz. 56 ze zm.), co zostało już wyżej szczegółowo wyjaśnione.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.