

106/8/A/2006

WYROK

z dnia 18 września 2006 r.

Sygn. akt SK 15/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 września 2006 r.:

- 1) skargi konstytucyjnej Jerzego Lewandowskiego o zbadanie zgodności:
 - a) art. 3 pkt 12 i 13 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),
 - b) art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 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),
– z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1b z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 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) w części, w jakiej obejmuje wyrazy „do dnia 12 stycznia 2002 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 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,

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 września 2006 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1222.

poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 25 stycznia 2005 r. pełnomocnik skarżącego Jerzego Lewandowskiego wniósł do Trybunału Konstytucyjnego skargę o zbadanie zgodności art. 3 pkt 12 i 13 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; dalej: ustawa nowelizująca z 17 grudnia 2001 r.) i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 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 z 20 grudnia 2002 r.) z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na podstawie powyższych przepisów Starosta Słupski decyzją z 12 lutego 2003 r. odmówił skarżącemu prawa do zasiłku przedemerytalnego, która to decyzja została potem utrzymana w mocy decyzją Wojewody Pomorskiego z 25 marca 2003 r., wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2004 r. oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lipca 2004 r.

Zdaniem skarżącego zaskarżone przepisy art. 3 pkt 12 i 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. (likwidujące zasiłki przedemerytalne) nie posiadały odpowiedniej *vacatio legis*, a określenie daty wejścia w życie art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej na dzień 12 stycznia 2002 r. nie dawało szansy na dostosowanie się obywateli do nowego prawa, gdyż i tak byli oni związani okresami wypowiedzenia określonymi w kodeksie pracy. W wyniku wejścia w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. i zniesienia przez jej art. 3 pkt 13 zasiłków przedemerytalnych naruszono prawa obywateli, o których mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji gwarantującym prawo do zabezpieczenia społecznego i art. 71 ust. 1 Konstytucji deklarującym kierowanie się przez państwo dobrem rodziny, w sposób sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pismem z 17 maja 2005 r. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik), wnosząc o stwierdzenie, że art. 3 ustawy uzupełniającej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

RPO w swoim wniosku stwierdził, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r. w sprawie o sygn. K 19/02 nie rozwiązał wszystkich problemów, wynikających z wadliwego posługiwania się przez ustawodawcę techniką stanowienia przepisów intertemporalnych przy nowej regulacji systemu świadczeń przedemerytalnych ustawą nowelizującą z 17 grudnia 2001 r. Błąd wynikający z ustanowienia zbyt krótkiej *vacatio legis* w ustawie nowelizującej miał być w założeniu naprawiony poprzez uchwalenie art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., wprowadzeniem dodatkowego okresu dostosowawczego (do 12 stycznia 2002 r.). Jednak, jak zarzuca RPO, art. 3 ustawy uzupełniającej zawiera istotne wady, które dodatkowo uwypukliło postępowanie w sprawie o sygn. K 19/02.

Po pierwsze, treść art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. wskazuje, jak stwierdza Rzecznik, że ustawodawca przyjął założenie, że gdyby w ustawie nowelizującej zastosował standardowy okres dostosowawczy wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.), to do 12 stycznia 2002 r., osoby zainteresowane mogłyby spełnić dodatkowy warunek w postaci zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy. RPO odwołał się do opinii biegłych sporządzonej w sprawie o sygn. K 19/02, określających przyjęte w tym zakresie rozwiązanie jako „wysoco swoiste, żeby nie powiedzieć kuriozalne”, zaznaczając równocześnie, że powołanym przepisem ustawodawca ukształtował nową sytuację intertemporalną i przewidział nowe konsekwencje prawne dla sytuacji, które mogły powstać dopiero z chwilą, gdy przepis art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. wszedł w życie. Ustawodawca „przywrócił” bowiem warunki nabycia prawa do świadczeń, które to warunki uprzednio (ustawą nowelizującą z 17 grudnia 2001 r.) zmienił. Sytuacje te nie istniały w okresie od wejścia w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r.

Rzecznik nadto wskazał, że ustawodawca nie usunął negatywnych skutków, jakie dla osób zainteresowanych wywołało wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. Według podzielanej przez RPO opinii biegłych „skutki regulacji przewidzianej ustawą nowelizującą z 17 grudnia 2001 r. trwają nadal, mimo wydania ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., w takim zakresie, w jakim zainteresowane podmioty utraciły korzyści polegające na prawie do świadczenia co najmniej w okresie do wejścia w życie powołanego art. 3 ustawy uzupełniającej. Nowelizacja z 20 grudnia 2002 r. w żaden sposób nie wyrównała strat poniesionych przez podmioty, których prawa nabyte zostały naruszone”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ustawodawca przyjął błędne założenie, że możliwe jest naprawienie popełnionego w przeszłości błędu polegającego na braku odpowiedniej *vacatio legis*. Z uwagi na to, że zdarzenie w postaci wejścia w życie aktu normatywnego ma charakter niepowtarzalny, nie ma możliwości, po wejściu w życie tego aktu, naprawienia błędu. Jedyne, co w takiej sytuacji może zrobić ustawodawca, to usunąć negatywne skutki, jakie powstały w związku z tym zdarzeniem po stronie osób uprawnionych. Niestety treść art. 3 ust. 2 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. nie pozostawia, zdaniem Rzecznika, żadnych wątpliwości, że ustawodawca nie usunął negatywnych skutków związanych z niezgodnym z Konstytucją naruszeniem zasady ochrony praw nabytych oraz naruszeniem zasady dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Bezrobotni, którzy zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. zachowali prawo do zasiłku, nabywali prawo do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku przedemerytalnego dopiero „od następnego dnia po dniu złożenia wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie ustawy” uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., tj. od 6 lutego 2003 r. Oznacza to, zdaniem RPO, że w dalszym ciągu w stosunku do określonej kategorii podmiotów, tych osób, które złożyły wnioski już pod rządami art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., trwają negatywne skutki nieprawidłowego posługiwania się przez ustawodawcę przepisami intertemporalnymi.

Rzecznik przypomniał w swoim wniosku utrwalony pogląd, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W niniejszej sprawie nastąpiło – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nieusuwalne naruszenie zasad poprawnej legislacji, polegające na braku odpowiedniej *vacatio legis*.

Ustawodawca podjął próbę takiej naprawy, wprowadzając do obrotu prawnego nowy przepis intertemporalny. Przywrócił warunki nabycia prawa do świadczeń, które uprzednio w istotny sposób zmienił, jednak nie wyrównał strat poniesionych przez podmioty, w stosunku do których zostały naruszone ich prawa nabyte. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zaskarżony przepis art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. utrwała naruszenie sfery konstytucyjnie chronionych praw nabytych poprzez to, że w sposób trwały uniemożliwia odzyskanie utraconych korzyści przez podmioty, w stosunku do których ustawodawca dopuścił się owego naruszenia. W świetle powyższego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji, którego konsekwencją jest utrwalenie stanu naruszenia zasady ochrony praw nabytych określonej grupy podmiotów, należy uznać za uzasadniony.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając fakt, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej Jerzego Lewandowskiego (sygn. SK 15/05), którego przedmiotem jest m.in. zbadanie zgodności z Konstytucją art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., uwzględnił wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i zarządził połączenie spraw do łącznego rozpoznania (art. 219 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

4. Pismem z 21 września 2005 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. oraz art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto że art. 3 pkt 12 ustawy nowelizującej nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej Jerzego Lewandowskiego Prokurator Generalny stwierdził, że art. 3 pkt 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., który został ogłoszony w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001 r., a zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2002 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż został wprowadzony do obrotu prawnego bez odpowiedniej *vacatio legis*. Odnosząc się do pozostałych zarzutów przedstawionych przez skarżącego, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji nie pozostają w bezpośrednim związku z podniesionymi w skardze zarzutami. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji mają charakter norm programowych, skierowanych do organów państwa, które wypełnia je w sposób określony ustawami. Zniesienie prawa do zasiłku przedemerytalnego i wprowadzenie świadczeń przedemerytalnych w nowej formie było uprawnionym działaniem ustawodawcy.

Prokurator Generalny stwierdził również, że art. 3 pkt 12 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., zmieniający określenie tytułu rozdziału ustawy, nie pozostaje w związku z zarzutami skargi konstytucyjnej ani też z podstawą prawną decyzji, inicjującej postępowanie, a w związku z tym nie daje podstaw do uznania naruszenia jakichkolwiek konstytucyjnych praw skarżącego.

Prokurator Generalny podzielił pogląd skarżącego i Rzecznika Praw Obywatelskich co do niezgodności art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. z art. 2 Konstytucji. Wprowadzenie w powyższym przepisie dodatkowego okresu dostosowawczego (do 12 stycznia 2002 r.) nie usunęło zasadniczej wady wcześniejszej regulacji (tj. braku należytej *vacatio legis* ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r.), a nastąpiło z przeszło rocznym opóźnieniem (od 6 lutego 2003 r.). Nie spełniło więc celu, któremu powinien służyć okres między ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie – dostosowania się adresatów prawa.

5. Pismem z 18 lipca 2006 r. stanowisko w sprawie zajął, w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że zaskarżone przez Jerzego Lewandowskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy są zgodne z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 3 pkt 12 i 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., mimo krótkiej *vacatio legis*, spełniają konstytucyjne wymogi wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż ich szybkie wprowadzenie do obrotu prawnego, od 1 stycznia 2002 r., podyktowane było koniecznością ochrony innych, konstytucyjnie ważnych przesłanek: ochrony sektora finansów publicznych oraz lepszego adresowania świadczeń dla osób najuboższych i najbardziej potrzebujących pomocy. Marszałek Sejmu podkreślił, że na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. zachowano i uszanowano prawa nabyte osób już korzystających z pomocy władz publicznych w tym zakresie, a rozwiązania zawarte w nowych przepisach były adresowane na przyszłość. Nadto ustawodawca, dążąc do złagodzenia skutków tej regulacji, związanych właśnie z krótkim okresem dostosowawczym, przepisem art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., zapewnił prawo do zasiłku przedemerytalnego przysługujące na starych zasadach osobom, które do 12 stycznia 2002 r. spełniały warunki do jego nabycia. Uchwalenie art. 150a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zastąpiła ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, potwierdziło zachowanie tak nabytych praw do zasiłku przedemerytalnego.

Marszałek Sejmu stwierdził również, że ustawodawca musi zapewnić wsparcie finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, których realizacja musi jednak uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia równowagi finansów publicznych.

Stworzony na podstawie m.in. zaskarżonych przepisów system zabezpieczenia społecznego ma umożliwiać obywatelowi realizację prawa do zabezpieczenia społecznego w sytuacjach określonych w art. 67 ust. 2 Konstytucji, jednak stopień ich zaspokojenia musi być związany z poziomem ogólnej zamożności społeczeństwa i stanem finansów publicznych, co nie daje prawa do formułowania indywidualnych roszczeń o konkretne świadczenia.

Odrzucając zarzut naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji, uprawniającego rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, Marszałek Sejmu stwierdził, że likwidacja zasiłków przedemerytalnych nie narusza wskazanego przepisu Konstytucji, gdyż pomoc społeczna charakteryzuje się brakiem, po stronie obywateli, roszczeń prawnych o uzyskanie świadczeń z tego tytułu, co wynika z zasady indywidualizacji tej pomocy.

II

Na rozprawie 18 września 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili składowi orzekającemu wyczerpujących wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 grudnia 2001 r. uchwalił objętą zarzutami skargi 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 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 17 grudnia 2001 r.). Ustawa ta ukazała się w Dzienniku Ustaw z datą 29 grudnia 2001 r. i weszła w życie 1 stycznia 2002 r.

Istotą zmiany w zakresie świadczeń przedemerytalnych, które wprowadziły przepisy art. 3 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., było, obok zmiany tytułu rozdziału 3c na „Świadczenia przedemerytalne” (art. 3 pkt 12 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r.), zniesienie (przepisem art. 3 pkt 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r.) dotychczasowych zasiłków przedemerytalnych unormowanych wcześniej 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 znowelizowana). Nastąpiła przy tym zmiana podstaw prawnych dotychczasowych świadczeń przedemerytalnych, które objęły też część dotychczasowych zasiłków przedemerytalnych, uwzględnienie w treści ustawy nowelizowanej skutków zniesienia zasiłków przedemerytalnych oraz przyjęto nową regulację 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 ustawy nowelizująca z 17 grudnia 2001 r. 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 (...)”.

Badając omawiany przepis, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 30 marca 2005 r. w sprawie o sygn. K 19/02 orzekł, że „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 z uwagi na brak należytej *vacatio legis* niezgodny z art. 2 Konstytucji” (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

2. Uchwalając ustawę z dnia 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 z 20 grudnia 2002 r.), ustawodawca podjął w jej art. 3 próbę naprawienia wcześniej popełnionego błędu i wprowadził do obrotu prawnego kolejny przepis przejściowy dotyczący regulacji prawa do zasiłków przedemerytalnych na dotychczasowych zasadach. Ustęp 1 art. 3 tej ustawy stanowi: „Prawo do zasiłku 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 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. wszedł w życie. Ustęp 2 powołanego art. 3 ustawy uzupełniającej 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”.

Ustawa uzupełniająca z 20 grudnia 2002 r., zmieniająca ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ukształtowała nową sytuację prawną (poprzednio zniesioną ustawą nowelizującą 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. Na podstawie ust. 2 tego przepisu osoby te uzyskały prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, od następnego dnia po złożeniu wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. Przepis ten nie rozwiązał sprawy praw do zasiłku w okresie od 1 stycznia 2002 r. do dnia wejścia w życie ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. Nawiasem tylko dodać można – co stwierdzili biegli w sprawie o sygn. K 19/02 – że *vacatio legis* ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. w stosunku do osób, o których mowa w jej art. 3, wydłużyło tylko okres, w którym były one pozbawione prawa do świadczeń (por. opinia biegłych w sprawie o sygn. K 19/02).

3. 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.

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

Istotne znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją regulacji prawnych poddanych kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie mają zmiany systemu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wprowadzone ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 1366) do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

Nowa regulacja jest następstwem wyroku TK z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, i nawiązuje wprost do rozwiązań przyjętych w rozpatrywanych przez Trybunał ustawach: nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. i uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. Do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy został dodany art. 150a, który stanowi, że:

- prawo do zasiłku przedemerytalnego albo świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., przysługuje osobie, która do 12 stycznia 2002 r. spełniła warunki do jego nabycia (ust. 1), przy czym
- prawo do zasiłku przedemerytalnego albo świadczenia przedemerytalnego, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobie, która do 12 stycznia 2002 r. nie spełniła warunku posiadania okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, jeżeli 31 grudnia 2001 r. pobierała zasiłek dla bezrobotnych i w wyniku zaliczenia okresu pobierania tego zasiłku do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego

uzyskałaby prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (ust. 2),

- prawo do zasiłku przedemerytalnego albo świadczenia przedemerytalnego przysługuje za okres od dnia spełnienia warunków do jego nabycia określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., nie wcześniej jednak niż od 1 stycznia 2002 r. (ust. 3), ale

- osobie, o której mowa w ust. 2, prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego przysługuje od dnia złożenia wniosku o jego przyznanie, o ile w dniu jego złożenia spełnia warunki do nabycia tego prawa określone w ustawie, o której mowa w ust. 1, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r. (ust. 4),

- osoba uprawniona mogła złożyć wniosek o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego albo świadczenia przedemerytalnego do 28 lutego 2006 r., do właściwego dla jej miejsca zamieszkania powiatowego urzędu pracy (ust. 5).

W konsekwencji ustawodawca nowym aktem prawnym uregulował sytuację prawną osób, które do 12 stycznia 2002 r. spełniły warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego albo do świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r. Ustawodawca powtórzył formułę prawną, zawartą wcześniej w art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. oraz rozszerzył prawo do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego na rzecz osób, które 31 grudnia 2001 r. pobierały zasiłek dla bezrobotnych i, w wyniku zaliczenia okresu zasiłkowego do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego, spełniły ten warunek po 12 stycznia 2002 r. W nowej ustawie ustawodawca doprecyzował też tryb postępowania i terminy, od których uprawnionym przysługuje prawo do zasiłku i świadczeń.

Ustawa weszła w życie 1 listopada 2005 r. i na mocy jej art. 1 pkt 76 wprowadzającego art. 150a ust. 5 do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy graniczną datą końcową, do której można było skutecznie złożyć wniosek o przyznanie zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego, uregulowanego na zasadach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r. (z uwzględnieniem późniejszych jej nowelizacji) jest 28 lutego 2006 r. Ten też dzień, stał się najdalej odsuniętą w czasie datą ubiegania się o zasiłek lub świadczenie przedemerytalne na dotychczasowych zasadach (por. W. Maciejko, *Świadczenia przedemerytalne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 355).

4. Głównym problemem przy rozpatrywaniu przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonych przez skarżącego i Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów art. 3 pkt 12 i 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. oraz art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. zmieniających ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jest kwestia, czy przepisy te posiadają moc obowiązującą i jakie skutki w odniesieniu do ich treści wywarły zmiany normatywne, które nastąpiły w zakresie materii nimi unormowanych, wprowadzone przez ustawodawcę po wpłynięciu skargi i wniosku do Trybunału. Zgodnie 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 bowiem postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano 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/A/2004, poz. 113). Trybunał nie umarza 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.

Jak to wywiedziono wyżej w punkcie 3 uzasadnienia, ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, której przepisy, zmienione m.in. ustawą z nowelizującą z 17 grudnia 2001 r. i uzupełniającą z 20 grudnia 2002 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 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Derogowaniu uległ zatem cały akt normatywny, w którym zaskarżone regulacje były zawarte.

Uchwalona 30 kwietnia 2004 r. ustawa o świadczeniach przedemerytalnych w art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 określiła warunki nabywania i utraty prawa do świadczeń przedemerytalnych oraz zasady wypłaty i finansowania świadczeń przedemerytalnych przyznanych na zasadach określonych w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, które stały się „świadczeniami i zasiłkami w rozumieniu niniejszej ustawy”, przyznawanymi i wypłacanymi przez ZUS.

Kolejna ustawa z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła do systemu tej ustawy nowe art. 150a-150d regulujące w sposób kompleksowy zasady i tryb realizacji prawa do zasiłku przedemerytalnego albo świadczenia przedemerytalnego „na zasadach określonych w przepisach ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r.” osób, które do 12 stycznia 2002 r. spełniły warunki do jego nabycia, oraz osób, które 31 grudnia 2001 r. pobierały zasiłek dla bezrobotnych, a także łagodzący ograniczenia co do okresu wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Regulacja ta, która weszła w życie 1 listopada 2005 r., objęła również przepis art. 150a ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzający termin zawity do 28 lutego 2006 r. – zamykający drogę po tym terminie – składania przez osoby uprawnione wniosków o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na omawianych zasadach.

5. Wniosek Rzecznika o zbadanie zgodności art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, zgłoszony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji ma charakter generalny i abstrakcyjny.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że pierwotne brzmienie powołanego we wniosku przepisu art. 3 ustawy i wynikająca stąd treść norm prawnych, przez niego stanowiących, została zmieniona przepisami art. 150a ust. 1 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w brzmieniu nadanym omówioną wyżej nowelą z 28 lipca 2005 r. Nowa redakcja art. 150a ust. 1, w której słowo „bezrobotnych”, użyte w art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., zastąpiono słowem „osoba”, oraz art. 150a ust. 3, w którym pominięto użyte w art. 3 ust. 2 tej ustawy słowa „od następnego

dnia po złożeniu wniosku” zastępując je słowami „za okres od dnia spełnienia warunków do jego nabycia określonych w ustawie”, zawiera nowe regulacje korzystniejsze dla osób składających wnioski o przyznanie prawa do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego. Przepis art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. utracił więc w związku z tym moc obowiązującą, a omawiane przepisy art. 150a ust. 1 i 3 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy niezaskarżone przez Rzecznika korzystają z domniemania ich konstytucyjności.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie wniosku Rzecznika na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z powodu utraty mocy obowiązującej przez art. 3 zaskarżonej ustawy z dnia 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).

6. Jerzy Lewandowski wniósł skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 3 pkt 12 i 13 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. oraz 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę do Trybunału Konstytucyjnego może – na zasadach określonych w ustawie – wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, kwestionując zgodność z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określanych w Konstytucji. W tym też zakresie wniesiona skarga podlega kognicji Trybunału.

Z akt sprawy wynika, że skarżący pozostawał 31 grudnia 2001 r. w stosunku pracy w EKO Garbarnia i stosunek ten wygasł 12 stycznia 2002 r. Skarżący zarejestrował się jako bezrobotny w Powiatowym Urzędzie Pracy 14 stycznia 2002 r., a 20 stycznia 2002 r., w związku z nowelizacją ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, złożył wniosek o przyznanie mu zasiłku przedemerytalnego. Powiatowy Urząd Pracy decyzją z 12 lutego 2003 r. odmówił przyznania zasiłku, ponieważ zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. „na zasadach określonych (...) w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r. przysługuje bezrobotnym, którzy do 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia”. Skarga do WSA i kasacja do NSA zostały oddalone.

Z treści decyzji PUP, wyroków sądów administracyjnych oraz z wywodów skarżącego zawartych w skardze wynika, że postępowanie w jego sprawie nie dotyczyło stanu prawnego obowiązującego przed 31 grudnia 2001 r., a sytuacji prawnej zaistniałej po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. oraz przepisów przejściowych tej ustawy. Dotyczy to przywołanego przez sądy administracyjne art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. w związku z art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sformułowany w skardze zarzut skarżącego dotyczy w istocie naruszenia jego konstytucyjnych praw w tym właśnie zakresie. W konsekwencji przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie mogą być tylko zarzuty skarżącego dotyczące przepisów intertemporalnych zaskarżonej ustawy nowelizującej, których przedmiotem jest ochrona praw osób, które nabyły prawo do zasiłków lub świadczeń przedemerytalnych lub spełniły warunki do nabycia prawa do tych zasiłków i świadczeń na dotychczasowych zasadach pod rządami ustawy nowelizowanej, a których ustawa nowelizująca praw tych pozbawiła.

7. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że sprawa zgodności z przepisami Konstytucji przepisów art. 3 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., także w

odniesieniu do jej przepisów pkt 12 i 13 oraz jej art. 11 ust. 2 była już przedmiotem badania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 19/02 z wniosku grupy posłów, NSZZ Solidarność i OPZZ oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi przesłanka *res iudicata*, a to ze względu na brak tożsamości podmiotowej sprawy o sygn. SK 15/05 ze sprawą o sygn. K 19/02. Inny jest też tryb postępowania – tam kontrola była abstrakcyjna, tu podjęta w trybie skargi konstytucyjnej. Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonej normy prawnej z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, która ma na celu zapewnienie stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku uprzedniego ostatecznego orzeczenia, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73; 18 lipca 2006 r., sygn. P 6/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 81). O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, to w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość dalszego prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ.

8. Odnosząc się do ochrony praw nabytych, a ona jest podstawą skargi w rozpatrywanej sprawie, jako jednego z elementów składowych zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), Trybunał przypomniał w wyroku z 30 marca 2005 r., w sprawie o sygn. K 19/02, że 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, 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 sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych

praw (por. wyroki z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 30 marca 2005 r. i 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87).

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. Przede wszystkim zmiany te muszą znajdować uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach. Długość *vacatio legis* musi być dostosowana do potrzeb danej regulacji prawnej, a czternastodniowy jej okres uważany jest przez polskiego prawodawcę za standardowy, 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 w sprawie o sygn. K 19/02 biegli, w ustawie nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., której zgodność z przepisami Konstytucji zakwestionowano także w sprawie obecnie rozpatrywanej, ustawodawca wyznaczył termin wejścia w życie w sposób, który zwykło się określać jako „kalendarzowy” – na dzień 1 stycznia 2002 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001 r. 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 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. Przypomniano, że pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji (który ustawę mógł uchwalić) odbyło się 19 października 2001 r. i wówczas 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 i 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 r. 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).

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 19/02 Trybunał Konstytucyjny uznał istnienie szczególnych okoliczności pozwalających na skrócenie *vacatio legis* z zastrzeżeniami odnoszącymi się do sposobu uregulowania przepisów intertemporalnych. Trybunał w obecnie rozpatrywanej sprawie podtrzymuje wyrażone wówczas stanowisko.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach wyraził pogląd, że niezależnie od nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, Konstytucja wymaga, aby sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by osoby te mogły mieć czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie miała charakter stabilny. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (por. wyroki TK: z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, z 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02; z 18 lipca 2006 r.).

9. W ustawie nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. ustawodawca nie podjął niezbędnych działań w celu zapewnienia zainteresowanym osobom, które pod rządami ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej nabyły prawa do zasiłków i świadczeń, warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Wręcz przeciwnie – przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r., 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.

Ustawa nowelizująca ukształtowała sytuację prawną dwóch grup osób. Do pierwszej należały osoby, w stosunku do których, z przyczyn od nich niezależnych, nie wydano stosownych decyzji rejestracyjnych przed wejściem w życie przepisów nowelizujących, do drugiej – wszystkie te osoby, które spełniły pozostałe warunki ustawowe, ale 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 z 17 grudnia 2001 r. wywołał 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 już nie mogły. Nie mogła być uznana za zgodną z Konstytucją i spełniającą wymogi demokratycznego państwa prawnego sytuacja, gdy przepis nowelizujący wprowadził z mocą wsteczną dodatkowe przesłanki nabycia uprawnienia gwarantowanego ustawą.

Wadliwość przepisu wynikająca ze złego operowania przepisami intertemporalnymi oraz wprowadzenia go wobec osób, które nabyły uprawnienia materialnoprawne do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych z pozbawieniem ich prawa do świadczeń im należnych, doprowadziła do naruszenia zasady praw nabytych i zasady zaufania do państwa i prawa wynikających z art. 2 Konstytucji.

Wyrokiem z 30 marca 2005 r., o sygn. K 19/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 11 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2001 r. (...) 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”.

Na mocy art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji, z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału (Dz. U. Nr 59, poz. 517, tj. z dniem 12 kwietnia 2005 r.) przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej otrzymał brzmienie:

„2. Osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy spełniły warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub stypendium, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach, z tym że:

1) podlegają one waloryzacji na zasadach określonych dla zasiłków dla bezrobotnych obowiązujących w okresie ich wypłacania,

2) do osób posiadających prawo do zasiłku przedemerytalnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 24, 28, 28a, 29, 34 oraz 371-370 ustawy wymienionej w art. 3 niniejszej ustawy, w zakresie dotyczącym świadczeń przedemerytalnych”.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. – w brzmieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r. – w związku z art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2001 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Wobec rozstrzygnięcia sprawy zgodności z art. 2 Konstytucji zakwestionowanego przepisu wyrokiem Trybunału z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, wydanie orzeczenia w rozpatrywanej obecnie sprawie, w tej części jest zbędne na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

10. Ustawą uzupełniającą z 20 grudnia 2002 r. ustawodawca uchwalił kolejny przepis przejściowy dotyczący regulacji prawa do zasiłków przedemerytalnych „na dotychczasowych zasadach”. Art. 3 ust. 1 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 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia”.

Powołanym przepisem ustawodawca ukształtował nową sytuację intertemporalną – przewidział nowe konsekwencje prawne dla sytuacji, które istniały w przeszłości, ale co do których skutki prawne mogły powstać dopiero z chwilą, gdy przepis art. 3 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. wszedł w życie. „Przywrócił” on bowiem warunki nabycia prawa do świadczeń, które to warunki uprzednio (ustawą nowelizującą) zniósł. Sytuacje te nie istniały w okresie od wejścia w życie ustawy nowelizującej do dnia wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2002 r. (zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, oraz powołana opinia biegłych w wyroku o sygn. K 19/02).

Ustawa uzupełniająca z 20 grudnia 2002 r. ukształtowała sytuację prawną 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 tego przepisu tylko te osoby uzyskały prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Termin „12 stycznia 2002 r.” przyjęto mimo wejścia w życie ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r. dopiero 6 lutego 2003 r. Przepis nie rozwiązał sprawy praw do zasiłku wszystkich osób, które „spełniły warunki do ich nabycia” między 1 stycznia 2002 r. a dniem wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2002 r., tj. 6 lutego 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny, podzielając opinię biegłych powołanych w sprawie o sygn. K 19/02, stwierdza, że kolejna nowelizacja z 20 grudnia 2002 r. jej przepisem art. 3 ust. 1 nie zapewniła ochrony praw nabytych i nie wyrównała strat poniesionych przez podmioty, których prawa nabyte przed 1 stycznia 2002 r., tj. przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. zostały naruszone jej przepisem przejściowym art. 11 ust. 2, niezgodnym z art. 2 Konstytucji, jak to stwierdził Trybunał w wyroku z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., w części w jakiej obejmuje zwrot „do dnia 12 stycznia 2002 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

11. Nie znajdują natomiast konstytucyjnego uzasadnienia w niniejszej sprawie podnoszone przez skarżącego zarzuty co do niezgodności zaskarżonego przez niego przepisu z art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazane przez niego jako wzorce kontroli przepisy Konstytucji są skierowane przede wszystkim do władz publicznych jako normy o charakterze programowym.

Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy uregulowanie roli państwa w zakresie

zabezpieczenia prawa obywatela do uzyskania pomocy na wypadek pozostawania bez pracy nie z własnej woli i pozostawania bez środków do życia w drodze ustawy (art. 67 ust. 2 Konstytucji) i sposób określenia tej ochrony pozostawił do wyboru ustawodawcy, którego rolą jest dostosowanie zakresu i form pomocy do aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej państwa. Zasiłek przedemerytalny (zastąpiony następnie świadczeniem przedemerytalnym) był szczególnym uprawnieniem osób, które – wg ustawodawcy – miały mniejszą szansę na znalezienie zatrudnienia. Zniesienie prawa do zasiłku przedemerytalnego, świadczenie pomocy w formie świadczenia przedemerytalnego oraz regulacja przepisów przejściowych wynikały z uprawnień ustawodawcy. Trybunał przypomina, że formy pomocy państwa mogą być różne, np. po spełnieniu określonych warunków zasiłek przysługuje osobom pozostającym, bez własnej woli, bez zatrudnienia jedynie przez ściśle oznaczony okres, co nigdy nie było przedmiotem konstytucyjnych zastrzeżeń.

Konstytucyjny nakaz uwzględnienia przez państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji) również ma charakter normy programowej, adresowanej przede wszystkim do władz publicznych. Skarżący nie wskazał w skardze żadnej argumentacji, która pozwalałaby przyjąć, że ten przepis Konstytucji, także w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, został naruszony przez zaskarżony przezeń przepis.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący nie wykazał niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przezeń wyżej wzorcami konstytucyjnymi.

12. W wyniku wyroku Trybunału w obecnie rozpatrywanej sprawie służy skarżącemu i innym osobom znajdującym się w analogicznej jak on sytuacji, które w 2002 r. złożyły do powiatowych urzędów pracy wnioski o przyznanie im prawa do zasiłku przedemerytalnego lub do świadczenia przedemerytalnego, a wnioski te zostały prawomocnie oddalone na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. oraz art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r., prawo żądania wznowienia postępowania w ich sprawach na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i przepisów tam powołanych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca równocześnie uwagę, że zgodnie z powołanym w części III punkcie 3 uzasadnienia art. 150a ust. 5 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w brzmieniu nadanym nowelą z 28 lipca 2005 r., po 28 lutego 2006 r. wygasło prawo do składania dalszych wniosków o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach przejściowych do ustawy uzupełniającej z 20 grudnia 2002 r.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.