



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO-4 1 1483- VIII-MZJ/02**

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 21/11/2002r.

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

### **Wniosek**

#### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 )

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) art. 37 k ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ( Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, Nr 42, poz. 475, Nr 89, poz. 973, Nr 100, poz. 1080, Nr 122, poz. 1323 i 1325, Nr 128, poz. 1405, Nr 154, poz. 1793, z 2002 r. Nr 25, poz. 253 ) 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 RP,

- 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 RP,
- 3) 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 ( Dz. U. Nr 154, poz. 1793 ) 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 dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 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 RP.

#### Uzasadnienie

I. Do mojego Biura wpływają skargi od byłych pracowników byłego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, w których osoby te

kwestionują obowiązujące przepisy prawa w zakresie świadczeń przedemerytalnych. Część zarzutów zawartych w tych skargach jest - w mojej ocenie - uzasadniona.

Zgodnie z art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2002 r. pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli w dniu 7 listopada 2001 r. posiadał status bezrobotnego oraz spełniał łącznie następujące warunki :

- 1) osiągnął wiek - co najmniej 50 lat kobieta i 55 lat mężczyzna,
- 2) posiadał okres uprawniający do emerytury - wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- 3) był zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej przez okres co najmniej 10 lat,
- 4) zamieszkiwał w powiecie ( gminie ) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem.

Prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która spełniła powyższe warunki w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Prawo to ustala się na wniosek zainteresowanej osoby ( art. 371 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). Prawo do świadczeń przedemerytalnych ustala i przyznaje starosta, a wypłaca je powiatowy urząd pracy, z tym że świadczenia przedemerytalne przyznane na podstawie art. 37k ust. 9 ustawy są finansowane ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazywanych na ten cel Funduszowi Pracy ( art. 37o ust. 1 i 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ). Agencja jest obowiązana przekazywać na rachunek bankowy Funduszu Pracy środki w wysokości i przez okres niezbędny na finansowanie wypłaty tych świadczeń przedemerytalnych ( art. 20d ustawy z dnia 19

października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm. ).

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie do obrotu prawnego świadczenia przedemerytalnego na rzecz określonej kategorii podmiotów ( w tym przypadku pracowników byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej ) stanowi jedną z form realizacji konstytucyjnego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego. W szczególności z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Wykonując wymienioną normę ustawodawca korzysta niewątpliwie z dość szerokiego marginesu swobody wypełniając przy pomocy działań legislacyjnych konkretną treścią konstytucyjne pojęcie „zabezpieczenia społecznego”. To bowiem system prawa jako pewna spójna całość ma umożliwić obywatelowi realizację jego konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można jednakże tracić z pola widzenia tego, że margines swobody ustawodawcy w kształtowaniu zakresu i form zabezpieczenia społecznego wyznaczają również inne prawa i zasady konstytucyjne, w tym także zasada równości wobec prawa oraz powiązany z tą zasadą zakaz dyskryminacji ( art. 32 Konstytucji RP ). W tym kontekście uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP budzą ustawowe przesłanki warunkujące przyznanie prawa do omawianego świadczenia przedemerytalnego.

II. Przede wszystkim w kierowanych do mnie skargach kwestionowany jest wynikający z art. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu warunek przyznania świadczenia przedemerytalnego polegający na tym, aby osoba ubiegająca się o to świadczenie posiadała na dzień 7 listopada 2001 r. status bezrobotnego. Warunek ten jest kontestowany zarówno przez osoby, które utraciły pracę po wskazanej dacie jak również przez osoby, które w tej dacie nie posiadały statusu bezrobotnego z uwagi na okresową

niezdolność do pracy ( posiadały prawo do renty okresowej, które to prawo aktualnie wygasło ). Wskazane osoby zwracają uwagę, że chociaż spełniają wszystkie pozostałe warunki określone w art. 37k ust. 9 pkt 1-4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, nie mogą uzyskać świadczenia, gdyż paradoksalnie za późno, bo po dniu 7 listopada 2001 r. stały się osobami bezrobotnymi. Co prawda okoliczność, iż wspomniana grupa pracowników byłego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej uzyskała status bezrobotnego po dniu 7 listopada 2001 r. nie w każdym przypadku przesądza o braku prawa do świadczenia przedemerytalnego. Osoby te bowiem, jeśli tylko spełnią o wiele bardziej rygorystyczne warunki wynikające z art. 37 k. ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ( m. in. wiek 58 lat dla kobiet i 63 lata dla mężczyzn - art. 37k ust. 1 pkt 1 ustawy, okres uprawniający do emerytury wynoszący co najmniej 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn - art. 37k ust. 1 pkt 2 ustawy ) mogą ubiegać się o świadczenie przedemerytalne na ogólnych zasadach. Jednakże właśnie z uwagi na fakt, iż owe ogólne zasady przyznawania świadczenia przedemerytalnego są bardziej rygorystyczne, istnieje - jak wynika z kierowanych do mnie skarg - grupa osób, które nie mogą uzyskać jakiegokolwiek świadczenia przedemerytalnego właśnie ze względu na to, że status bezrobotnego uzyskały po dniu 7 listopada 2001 r.

Odwołanie się przez ustawodawcę w art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu do daty 7 listopada 2001 r. ma -jak się wydaje - 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 ) wprowadzająca świadczenia przedemerytalne dla pracowników byłych przedsiębiorstw państwowej gospodarki rolnej. Wspomniana ustawa dodała do art. 37k ust. 9 w brzmieniu : „Pracownikowi byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej spełniającemu

określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego przysługuje świadczenie przedemerytalne, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy :

- 1) osiągnął wiek 50 lat - kobieta i 55 lat - mężczyzna,
- 2) przepracował w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej najmniej 10 lat,
- 3) zamieszkuje w dniu nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego w powiecie ( gminie ) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym."

Cytowane powyżej pierwotne brzmienie art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie pozostawia żadnej wątpliwości, iż w dniu wejścia w życie ustawy wprowadzającej świadczenia przedemerytalne dla pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej ( a więc w dniu 7 listopada 2001 r. ) osoba ubiegająca się po tej dacie o świadczenie przedemerytalne musiała spełniać wyłącznie warunki określone w pkt 1-3 ust. 9 art. 37k ustawy. Natomiast określony w ustawie warunek uzyskania statusu bezrobotnego mogła ona spełnić także po tej dacie. Fakt ten należy mieć na uwadze przystępując do rozważań nad obecnym brzmieniem art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu uzależniającym prawo do świadczenia przedemerytalnego od posiadania przez pracownika byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej statusu bezrobotnego w dniu 7 listopada 2001 r.

W szczególności wymaga rozważenia w kontekście zasady równości wobec prawa ( art. 32 Konstytucji RP ), czy zastosowane przez ustawodawcę kryterium posiadania statusu bezrobotnego w dniu 7 listopada 2001 r. charakteryzuje się relewantnością. W świetle ustabilizowanego na tle zasady równości orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną ( relewantną ) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej

zasady równości należy zatem przede wszystkim ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Celem świadczenia przedemerytalnego przyznawanego pracownikom byłego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej było zaś - jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ( druk sejmowy Nr 2930 ) - „...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. Przyznanie tych zasiłków umożliwi zainteresowanym utrzymanie rodziny.” Można więc obrazowo stwierdzić, że celem świadczenia - na co wskazuje zresztą jego nazwa - jest „doczekanie” określonej grupy zaawansowanych już wiekowo bezrobotnych do momentu uzyskania świadczenia emerytalnego.

Biorąc pod uwagę powyższy cel świadczenia przedemerytalnego należy stwierdzić, iż cechami relewantnymi w omawianym zakresie są : cechy wymienione w art. 37 k. ust. 9 pkt 1-4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu najogólniej ujmując odwołujące się do wieku, stażu pracy oraz zamieszkiwania w powiecie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym oraz status osoby bezrobotnej. Osoby charakteryzujące się tymi cechami relewantnymi nie mają w istocie w obecnej sytuacji panującej na rynku pracy szans na znalezienie pracy.

W mojej ocenie wskazanymi powyżej cechami charakteryzują się również osoby, które po dniu 7 listopada 2001 r. uzyskały status bezrobotnego. Dlatego też art. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w zakresie w jakim uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego od posiadania w dniu 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. Dodatkowo - jak już wspomniałem powyżej - data ta ma w istocie charakter przypadkowy, gdyż obowiązujące w tym zakresie w okresie od dnia 7 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. włącznie przepisy w ogóle nie łączyły owej daty z cechą istotną w postaci posiadania statusu bezrobotnego.

W omawianym zakresie nastąpiło w związku z tym odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo od tej zasady nie zawsze jest równoznaczne z zaistnieniem dyskryminacji. W związku z tym niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania. W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, ale tylko wówczas, gdy znajduje uzasadnioną podstawę. Dla przykładu możliwe do zaakceptowania warunki odstępstwa od zasady równości Trybunał Konstytucyjny sformułował w wyroku z dnia 12 maja 1998 r. ( sygn. akt U. 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34 ). Według Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie musi mieć zatem charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów danej normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wreszcie zróżnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad najczęściej wskazywanych w powiązaniu z zasadą równości jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać



zaakceptowane i uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Moim zdaniem określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, umożliwiające uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego różnicowania podmiotów podobnych za zgodne z Konstytucją, nie zostały spełnione. Regulacja zawarta w art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu uzależniająca prawo do świadczenia przedemerytalnego od posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego nie służy bowiem realizacji celu jaki legł u podstaw wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów o świadczeniach przedemerytalnych dla pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Cel ten został jasno sformułowany w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej to świadczenie ( powoływany już druk sejmowy Nr 2930 ) i polega na zapewnieniu świadczenia na okres do uzyskania emerytury osobom bezrobotnym zamieszkującym w miejscowościach objętych bezrobociem strukturalnym, a więc osobom, które nie mają szansy zaistnieć jako potencjalni pracownicy na wciąż kurczącym się rynku pracy. Nie ulega wątpliwości, że także osoby tracące pracę po dniu 7 listopada 2001 r., a także osoby, które po tej dacie utraciły prawo do renty z tytułu okresowej niezdolności do pracy mają równie nikłe szanse na owym trudnym rynku pracy. W szczególnej sytuacji znajdują się zwłaszcza osoby, którym wygasło prawo do renty z tytułu okresowej niezdolności do pracy. Osoby te nie są bowiem w stanie po często kilkuletniej przerwie, w trakcie której nie świadczyły pracy, odnaleźć się w nowej rzeczywistości panującej na rynku pracy. Wciąż wzrastające bezrobocie minimalizuje zaś szanse tych osób na znalezienie jakiegokolwiek zatrudnienia. A zatem wprowadzone różnicowanie nie ma charakteru racjonalnie uzasadnionego, a ponadto zostało wprowadzone na podstawie dowolnie i w istocie - na co już wskazywałem - przypadkowo ustalonego kryterium.

Przyjęta w art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu konstrukcja polegająca na przyznawaniu prawa do świadczenia przedemerytalnego wyłącznie tym osobom, które w dniu 7 listopada 2001 r. posiadały status bezrobotnego nie ma też charakteru proporcjonalnego. Nierówne potraktowanie podmiotów podobnych może bowiem prowadzić do tego, że osoby które po dniu 7 listopada 2001 r. straciły pracę bądź utraciły prawo do renty okresowej po upływie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych znajdą się bez środków do życia.

Wreszcie wprowadzone w omawianym zakresie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, to właśnie ta zasada powinna obligować ustawodawcę do tego, aby wszyscy pozostający bez pracy i zaawansowani wiekowo pracownicy byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej spełniający warunki określone w art. 37k ust. 9 pkt 1-4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu byli traktowani jednakowo w zakresie prawa do świadczenia przedemerytalnego, niezależnie od tego kiedy uzyskali status bezrobotnego.

Stosownie do art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Tymczasem art. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w zakresie w jakim uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego od posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego, wbrew temu konstytucyjnemu zakazowi, prowadzi do dyskryminacji, której przyczyną jest data uzyskania statusu bezrobotnego. Dlatego - moim zdaniem - art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w powyższym zakresie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

III. Rozważenia z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wymaga także treść art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Przepis ten przewiduje, iż jedną z ustawowych

przesłanek uzyskania świadczenia przedemerytalnego jest zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej przez okres co najmniej 10 lat. Tak więc do owego okresu pracy nie podlega zaliczeniu okres pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej 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 zaś art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy wprowadzonego ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw ( Dz. U. Nr 20, poz. 107 ), następnie zmienionego w wyniku nowelizacji z r. 1996, wyrażającego zasadę trwałości i ciągłości zatrudnienia, stosunki pracy, których stroną były państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej nie uległy rozwiązaniu, lecz z mocy prawa stroną w tych stosunkach stała się Agencja.

Zgodnie z ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwem Sądu Najwyższego ( m. in. wyrok z dnia 28 września 1990 r., sygn. akt I PR 251/90, OSNC z 1992 r., Nr 5, poz. 78; uchwała z dnia 24 października 1997 r., sygn. akt III ZP 35/97, OSNAP z 1998 r., Nr 16, poz. 474; wyrok z dnia 1 lutego 2000 r., sygn. akt I PKN 508/99, OSNAP z 2001 r., Nr 12, poz. 412) przepis art. 23<sup>1</sup> § 1 k. p. jest bezwzględnie obowiązujący i przejęcie w tym trybie pracowników przez nowego pracodawcę następuje z mocy prawa, co nie jest uzależnione od jakichkolwiek czynności pracowników. Nie jest również możliwe uchylenie skutków działania tego przepisu w wyniku czynności prawnej ( umowy ) pomiędzy dotychczasowym i nowym pracodawcą.

Okoliczności powyższe należy mieć na uwadze oceniając konstytucyjność art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a zwłaszcza wyłącznie przez ten przepis możliwości zaliczenia do okresu pracy czasu pracy w Agencji Własności Rolnej

Skarbu Państwa. Z jednej bowiem strony została zachowana niewątpliwie ciągłość pracy w zakładzie pracy będącym państwową osobą prawną, z drugiej zaś strony fakt, iż owa praca świadczona jest w zmienionej strukturze organizacyjnej powoduje, że czas tej pracy nie jest zaliczany do okresu, od którego zależy prawo do świadczenia przedemerytalnego. W związku z tym powstaje uzasadniona wątpliwość, czy użyte przez ustawodawcę kryterium polegające na zaliczaniu do okresu pracy wyłącznie zatrudnienia w państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej charakteryzuje się relewantnością. W mojej ocenie 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 w art. 37k ust. 9 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu prawo do świadczenia przedemerytalnego od co najmniej 10-letniego okresu zatrudnienia wyłącznie w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej ustawodawca pozbawił możliwości uzyskania tego świadczenia część osób zaliczanych do tej samej klasy podmiotów charakteryzujących się identycznymi cechami : wiek, staż pracy w państwowej osobie prawnej prowadzącej gospodarke rolną, zamieszkiwanie w powiecie uznanym za zagrożony wysokim bezrobociem strukturalnym, posiadanie statusu bezrobotnego. Związek pomiędzy okresem pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a prawem do świadczenia przedemerytalnego rysuje się tym wyraźniej, że - jak już wskazywałem - świadczenie to jest finansowane ze środków tej Agencji.

W omawianym zakresie powstaje oczywiście problem, czy Trybunał Konstytucyjny może rozstrzygać o zaniechaniu ustawodawcy, w tym przypadku polegającym na niezaliczeniu do okresu pracy, od którego zależy prawo do świadczenia przedemerytalnego okresu pracy w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Należy w związku z tym odwołać się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r. ( sygn. akt K. 25/95, OTK z 1996 r., Nr 6, poz. 53 ), w którym Trybunał uznał, iż „...w przypadku aktu ustawodawczego

wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując w zgodzie z Konstytucją powinien był unormować."

W związku z powyższym uważam, że 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 Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z okresu, od którego uzależnione jest prawo do świadczenia przedemerytalnego jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

IV. Jak już kilkakrotnie wskazałem obowiązujące w okresie od dnia 7 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. przepisy w zakresie świadczeń przedemerytalnych dla pracowników byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej nie łączyły prawa do tego świadczenia z warunkiem posiadania statusu bezrobotnego w dniu 7 listopada 2001 r. Obowiązujący w tym okresie art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewidywał bowiem, iż pracownik byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej powinien spełniać tylko warunki do uzyskania statusu bezrobotnego, natomiast data w której te warunki zostały spełnione nie miała znaczenia prawnego. Ta ostatnia okoliczność nabrała znaczenia prawnego wraz z wejściem w życie 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 ), która to ustawa nadała nowe brzmienie art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

W związku z powyższym wymaga rozważenia wpływ dokonanej w tym zakresie zmiany przesłanki warunkującej uzyskanie świadczenia przedemerytalnego na sytuację prawną osób, które w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. włącznie uzyskały status bezrobotnego. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... stanowiący, że osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy ( a więc przed dniem 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 dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 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 dniem 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 RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych i jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto ( a więc nabytych zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem stosownego wniosku ), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy ( por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 18/99, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 1 ). Z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... wynika, że ustawodawca zdecydował się w interesującym zakresie 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 posiadających sprawy w toku ( zarejestrowanych już w powiatowym urzędzie pracy ). Odmówił natomiast respektowania owej zasady w stosunku do osób, które uzyskały status bezrobotnego w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. włącznie 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 tym zakresie można więc mówić o prawach nabytych in abstracto, które to prawa również podlegają ochronie na gruncie konstytucyjnej zasady poszanowania praw nabytych.

Prawdą jest, iż konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza wprowadzania regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Jednakże cofając prawa nabyte ustawodawca jest krępowany szeregiem ograniczeń. Przede wszystkim wprowadzane ograniczenia dotyczące sfery praw nabytych powinny znajdować uzasadnienie w

innych chronionych konstytucyjnie wartościach. Jak można wnioskować ( por. uzasadnienie do projektu zmian w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - druk sejmowy Nr 64) impulsem do wprowadzenia zmian w omawianym zakresie było „...uczynienie polityki społecznej w obszarze zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu bardziej racjonalnej i sprawiedliwej oraz uwzględniającej aktualną i przewidywaną w najbliższych latach sytuację finansów publicznych ( budżet państwa ).” Problem polega jednak na tym, iż w interesującym zakresie świadczenia przedemerytalne nie są finansowane wprost ze środków budżetu państwa ( środki pochodzą z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa ), a ponadto - co już starałem się wykazać powyżej - inne wartości konstytucyjne ( zasada równości i sprawiedliwości społecznej ) wykluczają wiązanie daty 7 listopada 2001 r. z uzyskaniem statusu osoby bezrobotnej. Dodatkowo działania podjęte w celu osiągnięcia bardzo skromnych oszczędności finansowych ( w tym zakresie chodzi bowiem o niewielki krąg podmiotów ) naruszają zasadę proporcjonalności, skoro efektem wkroczenia przez normodawcę w sferę praw nabytych może być pozbawienie rodziny środków utrzymania.

Ponadto ustawodawca nie podjął niezbędnych działań w celu zapewnienia zainteresowanym osobom warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Ta ostatnia kwestia wiąże się z konstytucyjnym nakazem oddzielenia wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosowną *vacatio legis*. Nakaz ten stanowi istotny składnik zasady zaufania do państwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego ( art. 2 Konstytucji RP ). Rozumienie tego nakazu należy w omawianym zakresie rozważać biorąc przede wszystkim pod uwagę sytuację osób bezrobotnych, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest z oczywistych powodów utrudniona.

W interesującym zakresie ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... wprowadzająca zmiany w zakresie warunków koniecznych, od których spełnienia zależy przyznanie świadczenia



przedemerytalnego na rzecz pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej została ogłoszona w dniu 29 grudnia 2001 r. ( w sobotę ), weszła zaś w życie w dniu 1 stycznia 2002 r., a więc w Nowym Roku ( art. 12 ustawy ). Nie ulega w związku z tym wątpliwości, iż osoby, które w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. spełniły warunki do uzyskania statusu bezrobotnego, a także pozostałe warunki, od których uzależnione było w tym okresie uzyskanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, lecz nie zdołały się zarejestrować w powiatowym urzędzie pracy, nie miały praktycznej możliwości zapoznania się z nowym prawem jak również nie miały możliwości adaptacyjnych. Tymczasem dostęp do informacji o stanie prawnym stanowi jedno z podstawowych praw obywatelskich. Prawo to zostało w tym zakresie naruszone.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają w mojej ocenie wnioski, że art. 11 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... w zakresie, w jakim wyłącza osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. spełniły warunki do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego dla pracowników byłego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, 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 RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Prof. dr Andrzej Zoll*