



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 17 maja 2005 r.

RPO-504849-VIII/05/MZJ

Trybunał Konstytucyjny

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

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 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

- 1) stwierdzenie niezgodności art. 3 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 zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) połączenie wniosku do łącznego rozpoznania ze sprawą o sygn. akt SK 15/05 zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Wyrokiem z dnia 30 marca 2005 r. (sygn. akt K 19/02) Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że 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 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 RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w wymienionym zakresie przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny przesądził zatem, że zasada ochrony praw nabytych powinna być respektowana w stosunku do wszystkich osób, które nie zdołały się zarejestrować do dnia 1 stycznia 2002 r. w powiatowym urzędzie pracy, a spełniły wszystkie pozostałe warunki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego według stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2001 r.

II. Wymieniony na wstępie wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów jakie wyłoniły się na tle wadliwego posługiwania się przez

ustawodawcę techniką stanowienia przepisów intertemporalnych. Usiłując naprawić popełnione w tym zakresie błędy ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego art. 3 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). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w przepisach 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 w dniu 31 grudnia 2001 r. przysługuje bezrobotnym, którzy do dnia 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia. Wymienieni bezrobotni nabywają prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na swój wniosek od następnego dnia po dniu złożenia wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie ustawy (art. 3 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty).

Niewątpliwie w stosunku do pierwotnego brzmienia art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. (a więc brzmienia poprzedzającego wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r.) przepisy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty rozszerzały zakres ochrony praw nabytych w zakresie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Wspomniane przepisy wprowadziły bowiem do obrotu prawnego dodatkowy okres dostosowawczy (do dnia 12 stycznia 2002 r.) do spełnienia przesłanek materialnoprawnych niezbędnych dla uzyskania świadczenia.

Jednakże przepisy art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty zawierają istotne wady, które ujawniły się w toku postępowania w sprawie K. 19/02.

Po pierwsze, treść art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. wskazuje, iż ustawodawca przyjął założenie, że gdyby w ustawie z dnia 17 grudnia 2001 r. 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 wówczas osoby zainteresowane do dnia 12 stycznia 2002 r. mogłyby spełnić dodatkowy warunek w postaci zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy. W tym miejscu należy odwołać się do opinii prawnej J. Mikołajewskiego i S. Wronkowskiej sporządzonej w sprawie K. 19/02. Autorzy tej opinii określają przyjęte w tym zakresie rozwiązanie jako „wysoce swoiste, żeby nie powiedzieć kuriozalne.” Piszą również, że „(...) powołanym przepisem ustawodawca ukształtował nową sytuację intertemporalną - przewidział nowe konsekwencje prawne dla sytuacji, które wszak 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 z 17 grudnia 2001 r.) zmienił. Sytuacje te nie istniały bowiem w okresie od wejścia w życie ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.”

Po drugie, ustawodawca nie usunął negatywnych skutków, jakie dla osób zainteresowanych wywołało wadliwe wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. Jak słusznie zauważają w dalszej części swojej opinii wskazani powyżej biegli, a pogląd ten jest podzielany także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, „(...) skutki regulacji przewidzianej ustawą nowelizującą z dnia 17 grudnia 2001 r. trwają nadal, mimo wydania kolejnej ustawy zmieniającej z dnia 20 grudnia 2002 r., w takim mianowicie zakresie, w jakim zainteresowane podmioty utraciły korzyści polegające na prawie do świadczenia co najmniej w okresie do wejścia w życie powołanego art. 3. Kolejna

nowelizacja z 20 grudnia 2002 r. w żaden sposób nie wyrównuje strat poniesionych przez podmioty, których prawa nabyte zostały naruszone."

Przedstawione powyżej uwagi wskazują, iż zamierzenia ustawodawcy, które były bezpośrednią przyczyną wprowadzenia do obrotu prawnego nowej normy prawnej o charakterze intertemporalnym nie zostały zrealizowane. Podstawowym powodem tego stanu rzeczy jest przyjęcie błędnego założenia, iż możliwe jest naprawienie popełnionego w przeszłości błędu polegającego na braku odpowiedniej *vacatio legis*. Tymczasem 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 polegającego na braku odpowiedniego okresu dostosowawczego. Jedyne, co wówczas 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 z dnia 20 grudnia 2002 r. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że ustawodawca nie usunął negatywnych skutków związanych z niezgodnym z Konstytucją RP (co potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r.) naruszeniem zasady ochrony praw nabytych oraz naruszeniem zasady dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Bezrobotni nabywają bowiem 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 tj. od dnia 6 lutego 2003 r. Oznacza to, że w dalszym ciągu w stosunku do określonej kategorii podmiotów (w szczególności tych, które złożyły wnioski już pod rządami art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r.) trwają negatywne skutki nieprawidłowego posługiwania się przez ustawodawcę przepisami intertemporalnymi.

III. Krytyka rozwiązania przyjętego w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty nie przesądza jeszcze o

poddaniu tej regulacji merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że na mocy 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.) swoją moc obowiązującą utraciła ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Natomiast warunki nabywania i utraty prawa do świadczeń emerytalnych, a także zasady wypłaty i finansowania świadczeń przedemerytalnych reguluje obecnie ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252). Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ostatniej ustawy świadczenia przedemerytalne przyznane na zasadach określonych w przepisach o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stają się świadczeniami w rozumieniu tej ustawy. Natomiast w myśl art. 25 ust. 1 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych zasiłki przedemerytalne przyznane na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stają się zasiłkami w rozumieniu tej ustawy.

Stosownie do 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 Konstytucyjny zobowiązany jest umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednakże podstawa do umorzenia nie zachodzi, 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). W sprawie K. 19/02 kontrolując z punktu widzenia zgodności z Konstytucją przepisy intertemporalne Trybunał Konstytucyjny stwierdził istnienie przewidzianej art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przesłanki uzasadniającej odstępnie od umorzenia postępowania. Mianowicie z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wynika, iż „(...) zakres „ochrony konstytucyjnych wolności lub praw” określają w momencie orzekania

przepisy art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 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 rozpatrywane 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."

W konsekwencji przedstawiony powyżej pogląd dotyczący kognicji Trybunału Konstytucyjnego trzeba również odnieść do przepisów intertemporalnych zawartych w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty regulujących tożsamą materię. Stąd też uprawniony w tym zakresie jest także wniosek, iż wskazany art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty może podlegać merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wstępnego uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do sformułowania wobec art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty zarzutów natury konstytucyjnej.

IV. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie w swoim orzecznictwie prezentuje pogląd, iż z wysłowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK z 2004 r. Nr

1/A, poz. 1). Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku nastąpiło - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - naruszenie zasad poprawnej legislacji. Jak już zostało wspomniane powyżej, nie istnieje możliwość naprawienia błędu popełnionego przez ustawodawcę przy wprowadzaniu w życie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r., a polegającego na braku odpowiedniej *vacatio legis*. Pomimo to ustawodawca podjął próbę takiej naprawy (z oczywistych względów skazaną na niepowodzenie) wprowadzając do obrotu prawnego nowy przepis intertemporalny. Przywrócił mianowicie warunki nabycia prawa do świadczeń, które uprzednio w istotny sposób zmienił.

Równocześnie jednak, o czym świadczy treść art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., ustawodawca nie uczynił tego, co postępując zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, było możliwe do zrealizowania. Mianowicie nie usunął skutków wad ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r., gdyż nie wyrównał strat poniesionych przez podmioty, w stosunku do których zostały naruszone ich prawa nabyte.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd biegłych J. Mikołajewicza i S. Wronkowskiej wyrażony w sprawie K. 19/02, że podjęta przez ustawodawcę i zmaterializowana w treści art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty próba naprawienia popełnionych błędów jest próbą chybioną. Utrwała ona dodatkowo naruszenie sfery konstytucyjnie chronionych praw nabytych (potwierdzeniem tego naruszenia jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r.) 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 RP, którego konsekwencją jest utrwalenie stanu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w stosunku do określonej grupy podmiotów, należy uznać za uzasadniony.

V. Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej Jerzego Lewandowskiego (sygn. akt SK 15/05). Przedmiotem tego postępowania jest m. in. zbadanie zgodności z Konstytucją art. 3 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty. Ponieważ zakres niniejszego wniosku w istotnej części jest tożsamy z przedmiotem postępowania w sprawie SK 15/05, stąd też wniosek o jego połączenie do łącznego rozpoznania z tą sprawą uważam za uzasadniony (art. 219 k. p. c. w związku z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

W świetle powyższego, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich