

Warszawa, dnia 30 maja 2001 r.

Opinia prawna

na temat wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 26 lutego 2001 r. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt K 14/01

Wskazany w tytule wniosek OPZZ skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zbadania zgodności przepisów **art. 4 pkt 6 lit. a) oraz art. 4 pkt 7 lit. c)** ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 122, poz. 1323) z art. 2 i 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Powołaną ustawą, zwaną dalej „ustawą okołobudżetową” dokonano m.in. nowelizacji art. 37l ust. 1 oraz art. 37n ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.).

Wnioskodawcy nie rozważają problemu merytorycznej słuszności rozwiązań prawnych zawartych w znowelizowanych art. 37l ust. 1 i 37n ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ale kwestionują sposób ich wprowadzenia przez ustawę okołobudżetową z 22.XII.2000 r.

Istotę wniosku stanowi wątpliwość co do konstytucyjności przepisów ustawy okołobudżetowej z 22.XII.2000 r. ze względu na brak odpowiedniej *vacatio legis* i złamanie zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz naruszenie zasady, iż warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie, zdaniem Wnioskodawców sposób publikacji przepisów ustawy narusza zasadę *lex retro non agit*. Wnioskodawcy nie wskazali jednak, na czym miałyby polegać naruszenie tej ostatniej zasady. W związku z tym, że ciężar dowodu

spoczywa na podmiocie wnoszącym o zbadanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, kwestionowane przepisy będą w niniejszej opinii ocenione tylko z punktu widzenia złamania zasady odpowiedniej *vacatio legis*, zasady ochrony praw nabytych i zasady, iż warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie.

1. Uchwalona 22 grudnia 2000 r. ustawa o budżecie została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2000 r., przy czym datę wejścia w życie tego aktu wyznaczono na 1 stycznia 2001 r. (art. 8 tej ustawy).

Zdaniem Wnioskujących, art. 4 pkt 6 litera a) oraz pkt 7 litera c) ustawy o budżecie naruszają zasadę zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, a w konsekwencji art. 2 Konstytucji. Zarzut ten należy podzielić, bowiem zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się adresatów do treści uchwalonego aktu normatywnego jest traktowane przez Trybunał Konstytucyjny jako jeden z elementów ustanowionej w art. 2 Konstytucji zasady, iż Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym.

Jak pisze J. Oniszczyk (w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”, str. 95): *„Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat rozumienia nakazu konstytucyjnego ustanawiania vacatio legis i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Ten konstytucyjny nakaz Trybunał rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, dla których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. na przykład osób bezrobotnych, emerytów i rencistów (np. orz. K.2/94, K.9/92, K.8/93, P.2/92, U.11/97).*

Na aktualność powyższych poglądów wskazuje orzecznictwo Trybunału, które pojawiło się po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. w kilku sprawach, na przykład K.13/97, K.22/96, K.10/97, P.4/98” (podkreślenie moje).

W myśl znowelizowanego fragmentu art. 37l ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu „do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego nie zalicza się okresu aktualnie pobieranego zasiłku” (zgodnie z poprzednio obowiązującym brzmieniem tego fragmentu - okres pobieranego aktualnie zasiłku podlegał wliczeniu do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego).

Ustawą o budżecie z 22.XII.2000 r. w art. 37n ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wykreślono ust. 3, który umożliwiał osobom uprawnionym do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, osiąganie dochodów (na warunkach określonych w tym przepisie) bez zawieszania pobierania tych świadczeń. W myśl skreślonego ust. 3 „Nie powoduje zawieszenia prawa do pobierania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego:

- 1) podjęcie po okresie 3 miesięcy od dnia nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego - zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, a także odpłatne wykonywanie pracy w zarządach, w radach nadzorczych, komisjach i innych stanowiących organach osób prawnych, jeżeli dochody z tych źródeł nie przekraczają miesięcznie połowy najniższego wynagrodzenia,
- 2) osiąganie dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, z innych źródeł niż określone w pkt 1”.

Powołane wyżej zmiany w art. 37l ust. 1 i art. 37n ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dokonane ustawą o budżecie, ocenić należy jako niekorzystne dla adresatów obu norm prawnych .

W orzeczeniu K 9/92 z 2 marca 1993 r. (OTK 1993/1/6) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż zasada państwa prawnego wymaga, „by zmiana prawa dotychczas obowiązującego która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Stwarzają one bowiem

zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z ich zrezygnować - decydując się na bezpośrednio (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”.

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. nowych zasad w zakresie ustalania okresów uprawniających do pobierania zasiłku i świadczenia przedemerytalnego oraz zawieszania prawa do tych świadczeń, oceniać należy jako sytuację zaskakującą dla adresatów, a jednocześnie uniemożliwiającą przystosowanie do nowych regulacji.

Nie wykazano też żadnych szczególnych powodów, które uzasadniałyby odejście w tym wypadku od zasady *vacatio legis*.

Projektowi omawianej ustawy o budżetowej nadano klauzulę pilności (patrz druk sejmowy nr 2390 - rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy w sprawie oznaczania wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej), przy czym w „Uzasadnieniu” do projektu nie wskazano szczególnych okoliczności, które mogłyby być ocenione jako argumenty ważnego interesu publicznego uzasadniające odejście od zasady *vacatio legis*.

Zdaniem rządu, projektowane zmiany „pozostają w ścisłym związku z projektem ustawy budżetowej na rok 2001 r. i warunkują właściwe wykonanie budżetu” (str. 6 „Uzasadnienia”). W czasie pierwszego czytania w/w projektu na 92 posiedzeniu Sejmu w dniu 28 listopada 2000 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 92 pos. Sejmu RP z dniami 28,29 i 30.XI.2000 r. str. 62-63, wystąpienie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów) proponowaną nowelizację ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nazwano „próbą poszukiwania oszczędności w budżecie roku 2001, ale również w budżecie lat przyszłych”.

Zacytowane argumenty (a zwłaszcza ten ostatni) nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla zastosowanego sposobu wprowadzenia zmian art. 37l ust. 1 i art. 37n ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Nie przedstawiono argumentów usprawiedliwiających naruszenie zasady konstytucyjnej państwa prawnego, która m.in. zakazuje zaskakiwania adresatów norm prawa nową regulacją prawną zmieniającą na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne oraz nie dającą możliwości przygotowania się do przyszłych zdarzeń.

Sytuacja taka podważa bowiem, zaufanie obywateli do prawa (patrz również orzeczenie Trybunału z 19.X.1993 r. w sprawie K 14/92), a więc jest sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego. Ponadto zdaniem Trybunału, niedopuszczalne jest, by nowe unormowania zaskakiwały adresatów norm prawnych (orzeczenie z 18.X.1994 r. K2/94).

Na konieczność zachowania nie tylko *vacatio legis*, ale odpowiedniej *vacatio legis* przy pozbawianiu obywateli praw podmiotowych Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę.

Za trafny uznać należy zarzut Wnioskodawców o braku okresu dostosowawczego w postaci *vacatio legis*, zwłaszcza że znowelizowane przepisy ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu odnoszą się do osób pozostających w trudnej sytuacji życiowej. Osoby pobierające zasiłki lub świadczenia emerytalne, pozostające jednocześnie w zatrudnieniu w ramach stosunku pracy lub wykonujące umowy cywilnoprawne - na podstawie umów zawartych przed 1 stycznia 2001 r. nie mogły przewidzieć tak radykalnej i tak nagłej zmiany art. 37n w/w ustawy. Ustawodawca nie dał im możliwości przystosowania się do nowej regulacji (ani przez ustanowienie *vacatio legis*, ani w ramach przepisów przejściowych, które złagodziłyby ujemne konsekwencje prawne uchylecia dotychczasowych uprawnień).

Mając prawo do „zarobkowania” (prawo słusznie nabyte) na warunkach określonych w ustawie, z dnia na dzień utracili to prawo, nie mając możliwości przystosowania się do zmienionej regulacji.

W podobnej (aczkolwiek nie tak oczywistej z punktu widzenia ochrony praw nabytych) sytuacji znalazły się osoby bezrobotne, otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych, którym do 31.XII.2000 r. okres pobierania tego zasiłku był wliczany do okresu uprawniającego do nabycia świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego. Ponieważ Wnioskodawcy nie uzasadniają, na czym polegało naruszenie zasady ochrony praw nabytych w odniesieniu do tej grupy, rozważyć należy tylko aspekt nie zapewnienia *vacatio legis*.

Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanawianie *vacatio legis*, lecz również określanie czasu jej trwania (tak Trybunał w orzeczeniu K 1/94). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że powinien on wynosić „przynajmniej 14 dni” (W 3/90), zwracając uwagę, że faktyczny czas dotarcia Dziennika Ustaw do adresatów i tak pochłania znaczna część owych dwóch tygodni. W wyroku z 20.XII.1999 r. w sprawie K 4/99 (OTK 1999/7/165) Trybunał stwierdził:

*„Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie tego okresu, określanego zazwyczaj nazwą *vacatio legis* (polskie terminy „spoczywanie ustawy” i „okres dostosowawczy” nie rozpowszechniły się), ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań”.*

Fakt, że ustawa weszła w życie w następnym dniu po dacie jej ogłoszenia, uniemożliwił adresatom zapoznanie się z treścią nowych unormowań przed dniem wejścia ich w życie.

Ponieważ w omawianej nowelizacji ustawodawca nie zastosował *vacatio legis*, nie uzasadnił przyczyn tego rozwiązania, a nowa regulacja miała zastosowanie wobec osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest szczególnie utrudniona - art. 4 pkt 6 lit. a) oraz pkt 7 lit. c) ustawy o budżetowej należy ocenić jako niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

2. Kwestionując zgodność w/w przepisów ustawy o budżecie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawcy podnoszą iż akt ten był ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2000 r., który „jednak faktycznie stał się dostępny dla adresatów w połowie stycznia 2001 r.” Wnioskodawcy nie uzasadniają jednak istoty naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 88 ust. 1 Konstytucji.

Art. 88 ust. 1 Konstytucji uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *„ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom”, przy czym „ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw”* (wyrok TK z 20.XII.1999 r. w sprawie K 4/99, OTK 1999/7/165).

Trybunał stwierdził, iż do spełnienia wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji *„konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania”* (tamże).

W myśl art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Przy ogłaszaniu Dziennika Ustaw z 31 grudnia 2000 r. obowiązywała ustawa z 30.XII.1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monisto Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.). Ustawa ta stanowiła, że akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzi w życie po upływie 14 dni od jego wydania, jeżeli same nie stanowią inaczej.

Ustaliwszy zasadę 14-dniowej *vacatio legis* liczonej od dnia wydania Dziennika Ustaw, ustawodawca dopuścił możliwość odstępstw od tej zasady polegających m.in. na oznaczaniu dnia wejścia w życie aktu bez odwoływania się do daty jego ogłoszenia. Zdaniem Trybunału, *„decydując się na oznaczenie dnia wejścia w życie ustawy przez wskazanie terminu kalendarzowego ustawodawca powinien przewidzieć czas wystarczający nie tylko na dalsze etapy procesu ustawodawczego, łącznie z ostatnim stadium w postaci należytego ogłoszenia ustawy, ale także zapewnić zachowanie odpowiednio długiego okresu vacatio legis. To ostatnie wymaganie nie ma charakteru*

absolutnego i zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego może być uchylone ze względu na dostatecznie ważny interes publiczny”.

Oznaczając datę wejścia w życie omawianej ustawy o budżecie na dzień 1 stycznia 2001 r., ustawodawca nie przewidział czasu wystarczającego na dalsze etapy procesu ustawodawczego, a zwłaszcza na należyte ogłoszenie ustawy. Nie ustaliwszy zaś *vacatio legis*, nie uzasadnił tego zabiegu „dostatecznie ważnym interesem publicznym”, o czym była mowa w punkcie 1 opinii.

W związku z powyższym można stwierdzić, iż data wejścia w życie art. 4 punkt 6 lit. a) oraz punkt 7 lit. c) w związku z art. 8 ustawy o budżecie została określona niezgodnie z wymaganiami przewidzianymi w art. 88 ust. 1 Konstytucji.

Opracowała: Irena Galińska-Rączy