

Warszawa, dnia 21 stycznia 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie
zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu
bezrobociu i ustawy z dnia 17.12.2001 r. zmieniającej tę ustawę,
rozszerzających zakres zaskarżenia wniosku grupy posłów - sygn. K. 19/02

Przekazane do oceny prawnej wnioski:

- Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- Rady Powiatu Bydgoskiego,
- Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,

kwestionują zgodność z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, z późn.zm.) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, 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), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Przepisy ustawy zmieniającej zostały już uprzednio zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów na Sejm RP. Skarżący zarzucali naruszenie przez art. 3 ustawy (wskazany ogólnie bez uwzględnienia szczegółowszego podziału redakcyjnego jego przepisów) ustawy zmieniającej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyprowadzonej z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego głoszonego w art. 2 Konstytucji. Jako przyczyna naruszenia wskazane zostało niezachowanie przez ustawodawcę odpowiedniego okresu *vacatio legis*” przy dokonywaniu zmiany ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, prowadzącej do likwidacji zasiłków przedemerytalnych oraz modyfikacji zasad przyznawania i wypłaty świadczeń przedemerytalnych a także niewłaściwe skonstruowanie przepisów przejściowych dotyczących tej kwestii.

W opinii z dnia 29 maja 2002 r. wyraziłam stanowisko popierające zarzut niezachowania odpowiedniej „*vacatio legis*”, nie zgodziłam się natomiast z zarzutem nieprawidłowej konstrukcji przepisów przejściowych.

We wnioskach aktualnie przesłanych do oceny, kwestionowana jest zgodność:

1) art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia przedemerytalnego pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej od posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego - z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP,

2) art. 37k ust.9 pkt 3 ww. ustawy, 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 zw. z art. 2 Konstytucji RP,

3) art. 37k ust. 9 i 10 ww. ustawy, w zakresie, w jakim przyznaje prawo do świadczenia przedemerytalnego wyłącznie osobom bezrobotnym zamieszkującym w dniu 7 listopada 2001 r. w powiecie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym - z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP,¹

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

5) art. 3 pkt 13 i 15 ustawy zmieniającej - z art. 2 Konstytucji RP,³

¹ *vide* wniosek Rady Powiatu Bydgoskiego

² zarzuty sformułowane w pkt. 1, 2 i 4 zawiera wniosek RPO

³ *vide* wniosek OPZZ

6) art. 3 pkt 1, pkt 4 lit. b), pkt 6 lit. a), pkt 7, pkt 9, pkt 11-13, pkt 14 lit. b), d), e), pkt 15-18, pkt 19 lit. a) ustawy zmieniającej - z art. 2, art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP.⁴

Ad pkt. 1

Przepis ust. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stanowi:

„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 strukturalnym”.*

Szczególne zasady przyznawania pracownikom byłych p.g.r. świadczeń przedemerytalnych, o których mowa w cytowanym artykule, wprowadzone zostały do ustawy ustawą 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). Intencją ich wprowadzenia, jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej zmiany (druk sejmowy nr 2930 III kadencji), było *„przyznanie stałego świadczenia (...) 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 rodzin”.*

⁴ vide wniosek KK NSZZ „Solidarność”.

Uchwalona na podstawie tego projektu ustawa nowelizująca, pominęła przyjętą w projekcie podstawową okoliczność, w której szczególne warunki przyznania świadczeń osobom spełniającym kryteria wymienione w punktach 1 - 3, a mianowicie pozostawanie bez pracy i nie spełnianie warunków określonych w ust. 1 art. 37 k ustawy, w tym również statusu bezrobotnego. Zgodnie z tą ustawą „*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”.*

Przepis w powyższym brzmieniu dotknięty został błędem legislacyjnym. Określenie „*w dniu wejścia w życie ustawy*” w treści znowelizowanej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, odnosiło się do daty wejścia w życie tejże ustawy - 1 stycznia 1995 r. Nie było to zamierzeniem ustawodawcy, w związku z czym dodany przepis ust. 9 w art. 37k, został ponownie znowelizowany ustawą zmieniającą będącą przedmiotem zaskarżenia. Prawidłowo został przyjęty termin 7 listopada 2001 r., czyli dzień wejścia w życie poprzedniej noweli, ale jednocześnie zaostrzone zostały kryteria przyznania świadczeń. Dodanie z mocą wsteczną warunku, że pracownik byłego p.g.r. oprócz posiadania w dniu 7 listopada 2001 r. statusu bezrobotnego, czego nie wymagał przepis w wersji pierwotnej (jak słusznie zauważa RPO warunek statusu bezrobotnego zainteresowana osoba mogła spełnić po tej dacie), prawdopodobnie uniemożliwiło części osób uzyskanie po wejściu w życie zaskarżonej ustawy zmieniającej świadczenia przedemerytalnego przysługującego od 7 listopada 2001 r.

RPO dopatruje się sprzeczności cytowanego przepisu z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji powiązanej z zasadą sprawiedliwości społecznej głoszonej w art. 2 Konstytucji, w kontekście zróżnicowania tych samych podmiotów tylko ze względu na datę spełnienia statusu bezrobotnego. Przedstawione we

wniosku argumenty uzasadniające ten pogląd str. 8 - 10 uzasadnienia) w pełni zasługują na poparcie.

W związku z powyższym potwierdzam słuszność zarzutu RPO o niezgodności art. 37k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji w zakresie wskazanym we wniosku.

Ad pkt. 2

Intencją wprowadzonego do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przepisu ust. 9 w art. 37k, było objęcie szczególną ochroną byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnym o określonym wieku i stażu pracy w państwowym gospodarstwie rolnym. Przywołany wyżej projekt zakładał minimum 15 lat pracy w p.g.r., w trakcie prac ustawodawczych wymiar ten obniżono do minimum 10 lat. Dalsze obniżanie przedmiotowego wymiaru zatrudnienia, jak również uwzględnienie w nim późniejszej pracy w Agencji WRSP, przekreśliłoby zamysł projektodawców. Z uzasadnienia wniosku RPO wynika, iż zgodność z Konstytucją ww. przepisu zapewniłoby zaliczenie do okresu pracy, o którym mowa w tym przepisie, pracy w Agencji bez żadnych ograniczeń czasowych. Dopuszczalna więc byłaby np. sytuacja, że osoba zainteresowana zatrudniona byłaby w byłym p.g.r. 1 rok a pozostałe 9 lata w Agencji.

Jednakże zamiarem projektodawców a następnie ustawodawcy było preferencyjne potraktowanie osób z długoletnim stażem pracy w p.g.r., charakteryzujących się obecnie szczególnie wysokim wskaźnikiem bezrobocia. Przyjęte kryterium wyróżnia grupę społeczną o specyficznych cechach, uzasadniających korzystniejsze potraktowanie przez ustawodawcę.

Dlatego uważam, że chybiony jest zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 37k ust. 9 pkt 3 z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ad pkt. 3

Nie zasługuje również na poparcie zarzut niezgodności art. 37k ust. 9 i 10 omawianej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim prawo do świadczenia na określonych tam zasadach przyznaje wyłącznie osobom

zamieszkującym w dniu 7 listopada 2001 r. w powiecie (gminie) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, sformułowany we wniosku Rady Powiatu Bydgoskiego.

Określanie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 37h ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, powiatów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, ma na celu stosowanie wobec tych powiatów i gmin szczególnych instrumentów i innych preferencji, w tym prawnych, w celu ograniczenia bezrobocia oraz jego skutków. Jako kryterium uznania danego powiatu czy gminy za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym przyjmuje się stopę bezrobocia i przewidywany jej wzrost.

Zamieszkiwanie w rejonie uwzględnionym w rozporządzeniu, o którym wyżej mowa, jest więc dostatecznym wyróżnikiem zobowiązującym do szczególnego traktowania, również w zakresie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Dopatrywanie się w tym naruszenia konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji, nie ma uzasadnienia konstytucyjnego a jedynie przeczy logice i słuszności koncepcji przyjętej przez ustawodawcę zwykłego.

Ad pkt. 4

Art. 11 ustawy zmieniającej zawiera regulacje przejściowe. Zgodnie z ust. 2 w tym artykule: *„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, (...)*. W dalszej treści cytowanego artykułu stwierdza się, iż świadczenia, o których tam mowa, podlegają waloryzacji na zasadach określonych dla zasiłków dla bezrobotnych obowiązujących w okresie ich wypłacania, a także wymienione są przepisy ustawy, które mają zastosowanie do osób zachowujących prawo do zasiłku przedemerytalnego (zniesionego ustawą zmieniającą).

Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje na tle cytowanych postanowień sytuację prawną pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, w związku ze zmianą w ustawie zmieniającej przesłanki uzyskania świadczenia przedemerytalnego tj. spełnienia statusu bezrobotnego w dniu 7

listopada 2001 r. Słusznie zauważa, że wskazany krąg podmiotów nawet wówczas gdyby spełnił w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. warunki do uzyskania statusu bezrobotnego lecz nie zdołał zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy, nie nabywa prawa do świadczenia przedemerytalnego. Pojawia się więc 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.

Zdaniem Rzecznika, ustawodawca w cytowanych przepisach zapewnia ochronę praw podmiotowych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia a także spraw w toku (osób zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy). Odmawia natomiast tej ochrony w stosunku do osób, które uzyskały status bezrobotnego w okresie od dnia 8 listopada 2001 r. do 31 grudnia tegoż roku. Osoby te spełniły wszystkie warunki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, można więc mówić o prawach nabytych *in abstracto*, które również podlegają ochronie na gruncie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

RPO uwzględnia w swych rozważaniach zaczerpnięty z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 64 IV kadencji) argument zmiany polityki społecznej w przedmiotowym obszarze na sprawiedliwszą i bardziej racjonalną oraz ochrony finansów publicznych. Zaznacza jednak, że świadczenia przedemerytalne dla pracowników byłych p.g.r. nie są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa lecz ze środków Agencji WRSP a działania legislacyjne podjęte w celu osiągnięcia skromnych oszczędności naruszają zasadę proporcjonalności. Ustawodawca nie przewidział ponadto warunków do przystosowania się adresatów do nowych regulacji nie ustanawiając stosownego okresu *vacatio legis*.

Moim zdaniem zarzut naruszenia przez przepisy art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej wskazanych wartości konstytucyjnych sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich bezsprzecznie zasługuje na poparcie. Należy jednak zauważyć, iż Rzecznik uzasadnia słuszność zarzutu na gruncie dokonanej wykładni zakwestionowanych przepisów, w myśl której przepisy te odnoszą się do pełnego zakresu podmiotowego ustawy znowelizowanej, w tym również do tych pracowników

byłych p.g.r., których uprawnienia szczególne do świadczeń przedemerytalnych określa ust. 9 w art. 37k tej ustawy.

Sądzę, że możliwa jest inna wykładnia kwestionowanych przepisów przejściowych, za którą optuję a która prowadzi również do konkluzji o naruszeniu wskazanych przez Rzecznika wzorców konstytucyjnych.

Wprowadzony ustawą nowelizującą z dnia 18 września 2001 r. ustęp 9 w art. 37k ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zawiera przepisy szczególne odnoszące się do pracowników byłych p.g.r. spełniających określone kryteria. Kryteria te zostały zmienione zaskarżoną ustawą zmieniającą w sposób niekorzystny dla adresatów, gdyż ustawa ta nakazywała aby dotychczasowy warunek uzyskania przez nich statusu bezrobotnego w nieokreślonym terminie, został spełniony z datą wsteczną - 7 listopada 2001 r. Zaznaczyć należy, że w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej, określenie bezrobotny oznacza osobę, nie zatrudnioną i nie wykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, nie uczącą się w systemie dziennym, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz spełniającą warunki określone w dalszej treści wskazanego ustępu i punktu.

Osoby, o których mowa w ust. 9 art. 37k, nie zarejestrowane w dniu 7 listopada 2001, nie spełniały w tym dniu statusu bezrobotnego a tym samym warunków do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego. W związku z tym nie do nich adresowany jest przejściowy art. 11 ust. 2. W stosunku do tych osób ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych, zmieniając arbitralnie dotychczasowe warunki nabycia określonego prawa podmiotowego, bez stosownego okresu *vacatio legis*. Zaskarżony art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej uregulował częściowo znajdujące się w toku sprawy o przyznanie świadczeń na zasadach ogólnych określonych w ustawie.

W związku z powyższym, z zastrzeżeniem odmiennych argumentów uzasadniających, wyrażam opinię o słuszności zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej z dnia 17 grudnia 2001 r. z zasadą ochrony praw nabytych oraz nakazem dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Ad pkt. 5

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 3 pkt 13 i 15 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji RP, z tego względu, iż skutkiem tych przepisów było zlikwidowanie prawa do zasiłków przedemerytalnych oraz ustalenie nowych warunków nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, bez ustanowienia nawet minimalnego okresu przystosowawczego *vacatio legis*.

Art. 3 ustawy zmieniającej dokonał zmiany ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Zgodnie z punktem 13 skreślony został art. 37j tej ustawy określający zasady uzyskiwania prawa do zasiłku przedemerytalnego. Punkt 15 zmieniał m.in. brzmienie art. 37l ust. 1 ustawy wprowadzając regułę, że prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która spełniła warunki do jego nabycia w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Oznacza to, że do łącznego zatrudnienia i okresów równorzędnych, warunkujących uzyskanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, nie wlicza się okresu aktualnie pobieranego zasiłku dla bezrobotnych. Możliwym (jak sądzę) skutkiem tej zmiany będzie wyłączenie możliwości uzyskania prawa do świadczenia przedemerytalnego przez te osoby, które nie mają szansy na dalsze zatrudnienia a niepełny okres, o którym wyżej mowa mogły uzupełnić tylko okresem pobieranego zasiłku dla bezrobotnych.

Wypada przypomnieć, że zaliczanie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do okresu wymaganego do uzyskania świadczeń (zasiłków) przedemerytalnych, zostało wprowadzone z dniem 6 maja 2000 r. kolejną ustawą nowelizującą ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Nie oznacza to, że osoby zainteresowane powinny uwzględnić brak ustabilizowanej koncepcji ustawodawczej i przewidzieć przywrócenie „starych” reguł bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego *vacatio legis*.

Wobec powyższego popieram pogląd wyrażony we wniosku OPZZ o niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 3 pkt 15 ustawy zmieniającej z dnia 17 grudnia 2001 r.

Nie popieram natomiast poglądu Wnioskodawcy o niezgodności pkt. 13 w tymże artykule, stanowiącego o skreśleniu przepisów dotyczących zasiłków

przedemerytalnych. Dalsze utrzymywanie systemu zabezpieczenia przedemerytalnego bezrobotnych obejmującego dwa świadczenia o takim samym charakterze nie miało racjonalnego uzasadnienia. Oczywiście wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego ze świadczeń winno odbyć się z poszanowaniem konstytucyjnego wzorca przyzwoitej legislacji, m.in. ochrony praw nabytych. Mogło to jednak zapewnić właściwe zmodyfikowanie zasad drugiego ze świadczeń czyli świadczenia przedemerytalnego oraz właściwa konstrukcja przepisów przejściowych. W samym postanowieniu art. 3 pkt 13 ustawy zmieniającej o skreśleniu art. 37j w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie dostrzegam sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Ad pkt. 6

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wskazuje na niezgodność z art. 2, art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji RP większości przepisów art. 3 ustawy zmieniającej wprowadzających zmiany do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zwanej dalej „ustawą”. Ustosunkowanie się do tego zarzutu wymaga przynajmniej ogólnego scharakteryzowania ich treści. I tak kolejno:

Pkt 1 zawiera zmiany do art. 6 ustawy, modyfikujące zakres zadań zleconych administracji rządowej realizowanych przez powiaty, w związku z zaprzestaniem ustalania prawa do zasiłków przedemerytalnych. Zmiany w tym artykule są jedynie konsekwencją skreślenia art. 37j.

Pkt 4 lit. b) jest wyłącznie redakcyjną konsekwencją skreślenia art. 37j.

Pkt 6 lit. a) - tiret pierwsze - j.w.

- tiret drugie - stanowi logiczne uzupełnienie katalogu nienależnie pobranych świadczeń ustanowionego w art. 28 ust. 2 ustawy.

Pkt 7 - j.w. jest redakcyjną konsekwencją skreślenia art. 37j.

Pkt 9 j.w.

Pkt 11 stanowi o skreśleniu upoważnienia dla Rady Ministrów do przyznawania w drodze rozporządzenia mieszkańcom gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym prawa do zasiłków przedemerytalnych i stypendiów. W konsekwencji następuje uporządkowanie podziału kompetencji w przedmiotowych sprawach między organami administracji rządowej i samorządu.

Pkt 12 wprowadza zmianę tytułu rozdziału 3c ustawy w następstwie skreślenia art. 37j.

Pkt 13 stanowi o skreśleniu art. 37j regulującego zasady przyznawania zasiłku przedemerytalnego.

Pkt 14 zawiera zmiany dotyczące art. 37k ustawy określającej zasady przyznawania świadczenia przedemerytalnego:

- lit. b) obniża wysokość wskaźnika służącego ustaleniu wysokości świadczenia przedemerytalnego, w konsekwencji - niższa będzie wysokość świadczenia w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej.

- lit. d) dokonuje skreślenia będącego konsekwencją skreślenia art. 37j.

- lit. e) - skreślenie w art. 37k ust. 8 - j.w.; skreślenie ust. 8a - to cofnięcie upoważnienia dla Rady Ministrów do określania w drodze rozporządzenia odmiennych niż stanowi ustaw zasad przyznawania świadczenia przedemerytalnego dla osób zwalnianych w ramach restrukturyzacji określonych branż (postanowienie eliminujące możliwość wydania rozporządzenia o cechach sprzecznych z art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Pkt 15 wprowadza postanowienie, iż prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która spełniła warunki do jego uzyskania w dniu rejestracji. Oznacza to, że do okresu pracy i okresów równorzędnych warunkujących uzyskanie prawa do świadczenia nie wlicza się aktualnego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Przepisy oznaczone lit. b) i c) są redakcyjną konsekwencją tego postanowienia.

Pkt 16 i 17 - konsekwencje redakcyjne skreślenia art. 37j.

Pkt 18 modyfikuje zasady ustaniania i zawieszania prawa do świadczenia przedemerytalnego; wprowadza mniej korzystne dla adresatów zasady zawieszania prawa.

Pkt 19 lit. a) - konsekwencja redakcyjna skreślenia art. 27j.

Z powyższej charakterystyki wynika, że Wnioskodawca w nadmierny sposób rozciągnął zakres zaskarżenia obejmując nim przepisy, które stanowiły tylko konsekwencję redakcyjną likwidacji prawa do zasiłków przedemerytalnych przez skreślenie art. 37j ustawy, polegającą na skreśleniu w innych przepisach ustawy słów „zasiłek przedemerytalny” (użytych w różnych przypadkach). W zakres zaskarżenia włączył również przepisy, które nie miały bezpośredniego związku z modyfikacją systemu zabezpieczenia przedemerytalnego osób bezrobotnych, a służyły koniecznemu uporządkowaniu przepisów ustawy.

W zasadzie argumenty o niekonstytucyjności można odnieść do przepisów wskazanych w uprzednio omówionych wnioskach, a więc do punktów 13, 14, 15 i 18 w art. 3 ustawy zmieniającej.

Naruszenie przez przepisy art. 3 ustawy zmieniającej konstytucyjnego wzorca demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), Wnioskodawca łączy z faktem niezapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*, z czym godziłam się przy ocenie już omówionych wniosków.

O nierespektowaniu przez ustawodawcę konstytucyjnego wzorca praworządności ustanowionego w art. 7 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy zaświadcza tryb konsultacji projektu ustawy zmieniającej ze związkami zawodowymi (w omawianym przypadku z reprezentacją krajową NSZZ „Solidarność”). Projekt został wprawdzie przekazany do zaopiniowania KK NSZZ „Solidarność” w pakiecie projektów ustaw tzw. okołobudżetowych lecz wyznaczony 14-dniowy termin na przedstawienie opinii niezgodny był z dyspozycją art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych. Przepis ten ustala przedmiotowy termin w wymiarze nie krótszym niż 30 dni i zaznacza, że dopiero niedostarczenie opinii organów statutowych związku w ustalonym terminie, dłuższym niż 30 dni, uprawnia do uznania, iż właściwy organ zrezygnował z wyrażania opinii.

Jak stwierdza Wnioskodawca, projekt ustawy zmieniającej skierowany został do pierwszego czytania przed upływem skróconego - 14-dniowego terminu wyznaczonego na przedstawienie opinii.

Bezwzględnie, organy władzy publicznej winny działać na podstawie i w granicach prawa. Niedochowanie terminu konsultacji związkowej określonej w ustawie można rozpatrywać na tle tej zasady. Jednakże należy uwzględnić, że wcześniejsze przekazanie projektu omawianej ustawy do zaopiniowania przez organ statutowy Związku było niemożliwe wobec faktu, że pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji, w trakcie którego powołano nowy skład Rady Ministrów odbyło się w dniu 19 października 2002 r. Z kolei okołobudżetowy charakter projektowanej ustawy obligował do jej rozpatrywania w Sejmie łącznie z ustawą budżetową, w terminie umożliwiającym wejście w życie od początku roku budżetowego.

Powyższe okoliczności wskazują, że nowo powołany Rząd nie uchybił konstytucyjnej zasadzie praworządności, a niedopełnienie określonych ustawą terminów na dokonanie konsultacji nastąpiło z przyczyn obiektywnych.

Brak jest więc uzasadnienia poglądu Wnioskodawcy, że przepisy ustawy zmieniającej z dnia 17 grudnia 2001 r. są niezgodne z zasadą praworządności ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP.

Trzecim wzorcem konstytucyjnym, którego naruszenie sugeruje Wnioskodawca jest art. 67 ust. 2 Konstytucji, gwarantujący prawo do zabezpieczenia społecznego obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i nie mającym innych środków utrzymania.

W aspekcie przedstawionym w uzasadnieniu wniosku (str. 6 i 7) nie potwierdzam naruszenia art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawcy przysługuje prawo dokonania zmiany unormowań regulujących uprawnienia obywateli nawet w sposób dla nich niekorzystny, o ile nastąpi to z zachowaniem wyprowadzonych z zasady państwa prawnego reguł przyzwoitej legislacji. Naruszenie tych reguł poprzez niezachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis* potwierdziłam w niniejszej opinii. Nie potwierdzam natomiast, że przytoczone przez Wnioskodawcę zmiany kryteriów warunkujących uzyskanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, prowadzące do wyłączenia możliwości uzyskania tego świadczenia osoby w określonym przedziale wiekowym, pozbawiły te osoby prawa do zabezpieczenia społecznego w ogóle. W dalszym ciągu osobom tym będzie przysługiwało niezmienione prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Tym bardziej nie jest argumentem potwierdzającym słuszność zaskarżenia ze wskazaniem powyższego wzorca konstytucyjnego ograniczenie maksymalnej wysokości świadczenia przedemerytalnego.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk