

**Wyrok z dnia 20 czerwca 1996 r.
III ARN 12/96**

Okres czternastodniowy vacatio legis przewidziany w art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) jest okresem, który prawodawca może wydłużyć. a także od którego wolno prawodawcy czynić szczególne wyjątki, polegające na skróceniu okresu dostosowawczego względnie na wprowadzenie danego aktu w życie z dniem jego ogłoszenia.

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 1996 r. sprawy ze skargi Hildegardy W. na decyzję Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku z dnia 19 października 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Hildegarda W. zarejestrowała się w dniu 18 stycznia 1995 r. w Rejonowym Urzędzie Pracy w C. jako osoba bezrobotna. Kierownik tegoż Urzędu decyzją z dnia 31 stycznia 1995 r. (bez numeru) uznał wnioskodawczynię za osobę bezrobotną od dnia 18 stycznia 1995 r., lecz odmówił jej równocześnie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1).

Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B., decyzją z dnia 6 kwietnia 1995 r., [...], po rozpatrzeniu odwołania Hildegardy W. od decyzji z dnia 31 stycznia 1995 r., decyzję tę utrzymał w mocy. W ocenie organu odwoławczego strona pozostawała w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 1994 r. w stosunku pracy w wymiarze 1/4 etatu i osiągała wynagrodzenie miesięczne w kwocie od 550.000 do 600.000 zł a więc niższej od najniższego wynagrodzenia, wymaganego przez art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku, wyrokiem z dnia 19 października 1995 r., [...], oddalił skargę Hildegardy W. na powyższą decyzję Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarżąca rozumie, iż nie spełnia wymagań z art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a zatem nie może otrzymać zasiłku dla bezrobotnych

według zasad obowiązujących od dnia 1 stycznia 1995 r. Mimo to skarżąca bez bliższego uzasadnienia uważa, że w stanie prawnym obowiązującym do końca 1994 r. prawo do zasiłku dla bezrobotnych miały też osoby bezrobotne znajdujące się w takiej jak ona sytuacji faktycznej. Tymczasem w świetle przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) jest to stanowisko bezzasadne. W jednolitym orzecznictwie Sądu Administracyjnego przyjmowano bowiem, że przewidziany w art. 23 ust. 1 pkt 2 tej ustawy warunek pozostawania w zatrudnieniu lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez co najmniej 180 dni w okresie 12 miesięcy przed zarejestrowaniem w charakterze bezrobotnego wymaga pracy w wymiarze przynajmniej połowy etatu i wynagrodzenia przekraczającego połowę najniższej płacy (tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 1993 r., II SA 2498/92). Nie było zatem wątpliwości, że tak rozumianego warunku ustawowego nie spełnia osoba legitymująca się zatrudnieniem w wymiarze 1/4 etatu i otrzymująca w zamian wynagrodzenie niższe od połowy płacy minimalnej.

W takiej sytuacji nie ma, zdaniem Sądu, potrzeby powoływania argumentów jurydycznych przemawiających na rzecz prezentowanej wyżej wykładni przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r., gdyż przedmiotowa sprawa jest oceniana - słusznie - według przepisów obowiązujących w dniu zarejestrowania się przez skarżącą w charakterze bezrobotnej.

Powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną z dnia 27 lutego 1996 r. zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich, który wyrokowi temu zarzucił: 1) rażące naruszenie art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), tj. zasad demokratycznego państwa prawnego: zaufania obywatela do państwa i niedziałania prawa wstecz; 2) rażące naruszenie prawa materialnego, czyli art. 20 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu; 3) rażące naruszenie prawa procesowego, tzn. art. 21, 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) oraz art. 7 i 12 § 1 KPA w związku z art. 59 tej ustawy. W oparciu o te zarzuty skarżący domagał się na podstawie art. 422 § 1 KPC w związku z art. 54 ustawy o NSA uchylenia zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go decyzji Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. i decyzji Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy w C. w części odmawiającej Hildegardzie W. prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że wobec wnioskodawczyni, która zarejestrowała się w dniu 18 stycznia 1995 r., ma zastosowanie ustawa z dnia 16 października 1991 r., gdyż ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. została opublikowana w dniu 6 stycznia 1995 r., więc nie mogła - pomimo takiego postanowienia w jej art. 78 - wejść w życie od 1 stycznia 1995 r., ani też bez odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Byłoby to bowiem naruszeniem dwóch konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, tj. zaufania obywatela do Państwa oraz niedziałania prawa wstecz. Obywatel nie może być przecież zaskakiwany zmianami ustawowymi, zwłaszcza działającymi na jego niekorzyść.

Tymczasem wbrew stanowisku wyrażonemu w motywach zaskarżonego wyroku - ustawa z dnia 16 października 1991 r. nie uzależniała prawa do zasiłku dla bezrobotnych od poprzedniego zatrudnienia w wymiarze co najmniej 1/2 etatu i za wynagrodzeniem przekraczającym połowę najniższej płacy. W myśl art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo do zasiłku przysługiwało bezrobotnym za każdy dzień kalendarzowy po zarejestrowaniu się we właściwym rejonowym urzędzie pracy, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających rejestrację pozostawał w stosunku pracy lub stosunku służbowym co najmniej 180 dni. W cytowanym przepisie nie ma żadnego odniesienia do wymiaru zatrudnienia, ani też do wysokości pobieranego wynagrodzenia. Z uregulowaniem tym koresponduje art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy, który stanowił, że przepisy dotyczące bezrobotnych stosuje się również do osoby pozostającej w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy - z przyczyn dotyczących zakładu pracy - nie wyższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy i osiągającej w miesiącu wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia. Nie powinno zatem budzić - zdaniem skarżącego - wątpliwości, że wobec takich częściowo zatrudnionych osób ustawa dopuściła stosowanie wszystkich przepisów odnoszących się do bezrobotnych, w tym dotyczących ich stażu zasiłkowego.

Wyraźnie inne uregulowanie zawiera ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r., której przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a stanowi, że prawo do zasiłku nabywa bezrobotny, gdy był zatrudniony co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie albo osiągnął wynagrodzenie co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia. Na zmianę stanu prawnego, potwierdzającą logiczno-językową wykładnię odpowiednich przepisów poprzednio obowiązującej ustawy, zwracał też uwagę Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., III ARN 68/94 (OSNAPiUS 1995 z. 8 poz. 94) wypowiedział - trafny zdaniem skarżącego - pogląd, że ograniczenie możliwości wliczenia do stażu zasiłkowego pozostawania w stosunku pracy, w którym wymiar czasu pracy nie osiągnął połowy obowiązującego czasu pracy, a wynagrodzenie nie sięgnęło połowy najniższej płacy, zostało do systemu prawnego wprowadzone przez przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r.

W tym stanie sprawy Rzecznik Spraw Obywatelskich uważa, że w razie wprowadzenia aktu prawnego z mocą wsteczną i bez *vacatio legis*, trzeba stosować przepis art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) oraz uważać na tej podstawie, iż przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. nie mogą szkodzić bezrobotnym zarejestrowanym w urzędach pracy do upływu 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli do 20 stycznia 1995 r. Podobnie rozumował - zdaniem skarżącego - Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 9 listopada 1994 r., I PRN 94/94 (OSNAPiUS 1995 nr 11 poz. 130).

Rzecznik Praw Obywatelskich nadmienił też o swym wniosku złożonym w dniu 16 czerwca 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego z żądaniem stwierdzenia, że przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 78 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. jest - w zakresie, w którym prawa do zasiłku dla bezrobotnych pozbawia osoby mające to prawo na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 października 1991 r. - niezgodny z art. 1 i 68 Konstytucji RP. Wprawdzie Trybunał nie rozpoznał jeszcze wymienionego wyżej wniosku, ale miał on niewątpliwie wpływ na zmianę ustawy z 14 grudnia 1994 r., dokonaną przez ustawę z

dnia 22 grudnia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r., Nr 5, poz. 34). W przepisie art. 6 tej ustawy został jednak w toku prac sejmowych dodany wbrew pierwotnemu projektowi grupy posłów również ust 2, który jedynie na przyszłość, tzn. od dnia 1 marca 1996 r., stworzył możliwość zaliczenia do stażu zasiłkowego okresu zatrudnienia od 1 lipca do 31 grudnia 1994 r. w wymiarze niższym niż połowa wymiaru czasu pracy, ale tylko bezrobotnym rejestrującym się po tej dacie w urzędzie pracy i składającym wniosek o zasiłek. Takiego prawa nie przyznano natomiast bezrobotnym, którzy w okresie zatrudnienia trwającego od 1 lipca do 31 grudnia 1994 r. otrzymywali - niezależnie od wymiaru czasu pracy - wynagrodzenie poniżej połowy wynagrodzenia minimalnego.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest bezzasadna i podlega oddaleniu. Przesądza o tym fakt, że wnioskodawczyni zarejestrowała się w Rejonowym Urzędzie Pracy w C. dopiero w dniu 18 stycznia 1995 r., a więc już pod rządem przepisów aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., Nr 47, poz. 211), powoływanej dalej jako "ustawa z 1994 r.". Ustawa ta stanowi bowiem w art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a, że prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po dniu zarejestrowania się we właściwym rejonowym urzędzie pracy, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania był łącznie przez okres co najmniej 180 dni zatrudniony co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, albo osiągał wynagrodzenie co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia.

Ograniczeń odnośnie do wymiaru czasu pracy, względnie wysokości wynagrodzenia w zatrudnieniu pracowniczym warunkującym nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych nie przewidywała natomiast poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), powoływana dalej jako "ustawa z 1991 r.". Do stażu pracy, który z mocy art. 20 ust. 1 pkt 2 tej ustawy stanowił przesłankę uzyskania przez bezrobotnego prawa do zasiłku należało zatem - wbrew twierdzeniom wypowiedzianym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku - wliczać również okres pozostawania w stosunku pracy z wymiarem czasu pracy nie sięgającym połowy obowiązującej normy czasu pracy i za wynagrodzeniem niższym od połowy minimalnej płacy. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., III ARN 68/94 (OSNAPiUS 1995 z. 8 poz. 94), zaś jego motywy podziela też skład rozpoznający niniejszą sprawę.

Aprobuując tę część wywodów rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy nie mógł jej jednak uwzględnić, gdyż jako nietrafny ocenia pogląd skarżącego, że ustawa z 1991 r. zachowała moc obowiązującą do dnia 20 stycznia 1995 r. Ustawa z 1994 r. została bowiem opublikowana w dniu 6 stycznia 1995 r., a więc zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) weszłyby w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania, gdyby jej przepisy nie stanowiły inaczej, a tak właśnie postanowił art. 78 ustawy, przewidujący jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Co prawda cytowany przepis narusza normę zawartą w art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r., ale tylko w zakresie, w jakim sugeruje, że ustawa z 1994 r. mogłaby nabrać mocy przed datą swej publikacji. Wspomniany zarzut

nie rozciąga się natomiast na okres po tej dacie. Okres *vacatio legis* w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. nie jest bowiem okresem minimalnym, który prawodawca mógłby w poszczególnym akcie jedynie wydłużyć, tylko ogólną regułą, od której wolno prawodawcy czynić szczególne wyjątki, tzn. skracać okres *vacatio legis*, względnie rezygnować z niego.

Powyższe wyjątki muszą się mieścić w ramach konstytucyjnego porządku prawnego, przy czym badanie konstytucyjności owych wyjątków dotyczy każdej ustawy z osobna i pozostaje w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Przed orzeczeniem Trybunału o niekonstytucyjności danego aktu ustawowego, również ustawy pozbawione okresu dostosowawczego korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją.

Powoływanie w rewizji nadzwyczajnej poglądu Sądu Najwyższego na temat ustanawiania *vacatio legis*, wyrażone m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 1994 r., I PRN 96/94 (OSNAPiUS 1995 z. 11 poz. 130) dotyczyły innej ustawy i nie mogą być mechanicznie przenoszone na płaszczyznę ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. Przeciwno generalizacji nakazu ustanowienia, jak też zwłaszcza czasowego wymiaru *vacatio legis* wypowiadał się zresztą Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 11 września 1995 r., sygn. akt P. 1/95, wydanego w sprawie z wniosku jednego ze składów orzekających Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, Trybunał zwrócił uwagę, że konstytucyjny nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* był rozważany i akcentowany szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego. Zobowiązane podmioty powinny bowiem mieć odpowiedni czas na pokierowanie swymi interesami majątkowymi. Bywało jednak, że również w tej materii Trybunał nie orzekał o niekonstytucyjności przepisów pozbawionych *vacatio legis*.

Badanie konstytucyjności wprowadzenia nowych przepisów w życie wymaga, zdaniem Trybunału, między innymi materialnego określenia, jaki okres *vacatio legis* ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni, jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena "odpowiedniości" *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej, przy czym argument "ważnego interesu publicznego" może wyjątkowo uzasadniać ograniczenie bądź nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*.

Nie jest zatem kwestią przypadku, że wnoszący rewizję nadzwyczajną wystąpił w dniu 16 czerwca 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a w związku z art. 78 ustawy z 1994 r. w zakresie, w którym bezrobotni zostali retroaktywnie i bez odpowiedniej *vacatio legis* pozbawieni prawa do zasiłku przewidzianego poprzednio w art. 20 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z 1991 r. [...]

Wątpliwości dotyczące wniesienia w tych okolicznościach rewizji nadzwyczajnej pogłębia zawarta w niej informacja, że wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął na nowelizację ustawy z 1994 r., dokonaną ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r., Nr 5, poz. 34). Na podstawie art. 6 ust. 1 tej ustawy istnieje zatem możliwość, aby okres zatrudnienia od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 1994 r. w wymiarze niższym od połowy normy czasu pracy został wliczony do stażu warunkującego nabycie prawa i długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, ale dotyczy to jedynie bezrobotnych, który zarejestrują się w urzędzie pracy po dniu 1 marca 1995 r. i złożą

wówczas wnioski o zasiłek. Takiego prawa nie przyznano też bezrobotnym, którzy we wspomnianym okresie wykonywali - niezależnie od wymiaru czasu pracy - zatrudnienie za wynagrodzeniem niższym od połowy płacy minimalnej. Taką nowelizację przepisów nazywa skarżący zmianą "ułamną", ale podobna ocena nie tylko nie wspiera, ale wprost podważa zarzut rażącego naruszenia prawa przez Naczelny Sąd Administracyjny. Rzeczona regulacja świadczy bowiem o tym, że prawodawca dostrzegł problem, jaki na przełomie lat 1994 i 1995 dla wcześniej zatrudnionych w wymiarze niższym niż 1/2 etatu lub za wynagrodzeniem poniżej płacy minimalnej stworzyła zmiana przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Negatywna ocena trafności przyjętego unormowania nie legitymizuje jednak zamiaru jego skorygowania w trybie rewizji nadzwyczajnej.

Co prawda uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest niesłusznie skoncentrowane na wykazaniu, że prawa do zasiłku dla bezrobotnych nie nabyłyby wnioskodawczynie również na gruncie przepisów ustawy z 1991 r. i nad wyraz lakonicznie powołuje się na konieczność stosowania w niniejszej sprawie przepisów ustawy z 1994 r., lecz to uchybienie procesowe nie wpłynęło na treść orzeczenia, które pozostaje w zgodzie z prawem.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 421 § 1 KPC orzekł jak w sentencji wyroku.

=====