

Uchwała z dnia 24 maja 1996 r.
I PZP 12/96

Przewodniczący SSN: Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Jerzego K., Adama K. i Grzegorza G. przeciwko Prokuraturze Wojewódzkiej w B. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 24 maja 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku postanowieniem z dnia 28 marca 1996 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 KPC.

Czy wobec dwóch nawzajem wykluczających się norm polegających na oddzieleniu pojęcia wejścia w życie od nabrania mocy obowiązującej z mocą wsteczną określonych w art. 23 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, p. 163 z 1995 r.) podstawą wynagrodzenia prokuratorów w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 15 kwietnia 1995 r. powinno być prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej określone w art. 16 cytowanej wyżej ustawy czy też przeciętne wynagrodzenie w sferze przedsiębiorstw w/g art. 62 ustawy o Prokuraturze z 20 czerwca 1994 r. (Dz.U. Nr 19, p.70 z 1994 r.)

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Podstawą wynagrodzenia prokuratorów w okresie od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 31 marca 1995 r. było przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej zgodnie z przepisem art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r., Nr 19, poz.70 ze zm.).

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

Powodowie, prokuratorzy pozwanej Prokuratury Wojewódzkiej w B., wnieśli m.in. o zasądzenie wyrównania wynagrodzenia za pracę za okres od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 31 marca 1995 r.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Białymstoku wyrokiem z dnia 14 grudnia 1995 r., uwzględnił powództwa w zakresie wyrównania wynagrodzenia powodów za I kwartał 1995 r.

Rozpoznając rewizję od tego wyroku Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku przedstawił Sądowi Najwyższemu rozpoznawane zagadnienie prawne. Sąd Wojewódzki podniósł, że ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r., Nr 34, poz. 163) zmieniła przepis art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.) w ten sposób, że wprowadziła jako podstawę obliczania wynagro-

dzenia prokuratorów prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w miejsce dotychczasowego przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Ustawa ta została ogłoszona w dniu 31 marca 1995 r., a jej art. 23 stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 1995 r. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego, treść tego przepisu jest wewnętrznie sprzeczna. Zawiera bowiem dwa elementy, z których pierwszy oznacza wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia, a drugi jej moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 1995 r., co jest przykładem wadliwej techniki legislacyjnej. W tej sytuacji Sąd Wojewódzki uważa, że przy takiej wewnętrznej sprzeczności przepisu należy go interpretować zgodnie z zasadami państwa prawnego i nadać prymat wykładni zgodnej z "aksjologią ustrojową". Uważa więc, że należy mu nadać treść nie naruszającą zasady zakazu wstecznego działania prawa i ochrony praw nabytych. Sąd Wojewódzki uwzględnił, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego i rozważył poglądy wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt K. 13/94, według którego ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. nie jest sprzeczna z Konstytucją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem wątpliwości Sądu Wojewódzkiego jest data wejścia w życie przepisu art. 16 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 163), opublikowanej w dniu 31 marca 1995 r. Wprowadzenie przez ten przepis, jako podstawy obliczania wynagrodzenia prokuratorów "prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej" w miejsce uprzednio stosowanego "przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej", stanowiło obniżenie ich wynagrodzenia. Prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 1995 r. było bowiem niższe od przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej (w sektorze przedsiębiorstw).

Co do zasady należy zgodzić się z poglądem Sądu Wojewódzkiego odrzucającym możliwość wstecznego działania prawa, w sposób niekorzystny dla obywateli (pracowników). Przepisem zmierzającym do wprowadzenia takiego skutku jest art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r., stanowiący, iż "ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 1995 r.". Także w odniesieniu do tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 14 marca 1995 r., K. 13/94 (Orzecznictwo TK 1995 cz. I, poz. 6) orzekając, iż ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. jest zgodna z art. 1 i art. 3 Konstytucji. Rozważania Trybunału Konstytucyjnego wskazują, iż przyjęto założenie, że analizowany przepis art. 23 ustawy wprowadził jej wsteczne działanie od dnia 1 stycznia 1995 r. Założenie to jednak wymaga weryfikacji w drodze wykładni tego przepisu, do której zawsze upoważnione są sądy w procesie stosowania prawa. Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności przepisu art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. z przepisami art. 1 i art. 3 Konstytucji nie oznacza bowiem, iż art. 16 tej ustawy obowiązuje od dnia 1 stycznia 1995 r. Oczywiście jest, że przepis ten będzie tym bardziej zgodny z Konstytucją, jeżeli przyjąć, iż oznacza on wejście w życie i obowiązywanie (moc) ustawy od dnia ogłoszenia, gdyż wówczas w ogóle nie będziemy mieli do czynienia ze wstecznym działaniem prawa.

Przepis art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. zawiera dwie normy, które są ze

sobą sprzeczne. Pierwsza z nich określa wejście ustawy w życie z dniem ogłoszenia (tj. 31 marca 1995 r.), druga - uzyskanie przez ustawę mocy od dnia 1 stycznia 1995 r. Skoro są to dwie różne daty, to przepis zawiera wewnętrzną sprzeczność. Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszyły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., K. 14/95 (Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12) i należy go w pełni podzielić.

Rozwiązanie wskazanej sprzeczności może nastąpić tylko na podstawie systemowej wykładni prawa, dającej prymat normie zgodnej z ustrojową aksjologią (zasadami państwa prawnego). Nie jest bowiem możliwe rozstrzygnięcie tego zagadnienia przy zastosowaniu reguł kolizyjnych, opartych na relacji między normą ogólną i szczególną lub normą wcześniejszą i późniejszą.

Jedną z podstawowych reguł wykładni systemowej jest uwzględnianie hierarchii źródeł prawa. Przy wykładni ustaw oznacza to, że należy nadawać im takie znaczenie jakie jest zgodne z Konstytucją (por. np. wyrok z dnia 22 października 1992 r., III ARN 50/92, OSNCP 1993 z. 10 poz. 181, OSP 1994 z. 3 poz. 39 z glosą C. Kosikowskiego, Przegląd Orzecznictwa Gospodarczego 1994 nr 2 poz. 24 z glosą M. Kalinowskiego czy wyrok z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994 nr 9 str. 111 z glosą M. Wierzbowskiego). W odniesieniu do art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. oznacza to, że nie obowiązuje norma stanowiąca o uzyskaniu przez ustawę mocy wstecznej od dnia 1 stycznia 1995 r. Sprzeciwiają się temu bowiem obowiązujące w państwie prawnym i wyrażone w art. 1 Konstytucji zasady niedziałania prawa wstecz i zaufania obywateli do państwa. Przemawia za tym, także zasada ochrony szeroko rozumianej własności (art. 7 Konstytucji), albowiem w okresie do opublikowania omawianej ustawy prokuratorzy nabyli prawo do wynagrodzenia na podstawie art. 62 ustawy o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r., a więc w wyższym wymiarze.

Przepisem odnoszącym się także do wynagrodzeń prokuratorów w I kwartale 1995 r. był art. 35 ust. 2 ustawy budżetowej na 1995 r. z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 141), ogłoszonej w dniu 16 marca 1995 r. Według tego przepisu w okresie do dnia 31 marca 1995 r. wynagrodzenia między innymi prokuratorów pozostają na poziomie wynagrodzeń z grudnia 1994 r. Przepis ten również był poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który we wspomnianym orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r., K. 14/95, orzekł, iż jest on sprzeczny z art. 20 Małej Konstytucji przez naruszenie wyrażonej w tym przepisie odrębności materii ustawy budżetowej, z art. 3 Konstytucji przez naruszenie wyrażonych w nim zasad legalności i praworządności i z art. 1 Konstytucji przez naruszenie wyrażonej w tym przepisie zasady państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zakazu działania prawa wstecz i zaufania obywateli do państwa. W wykonaniu tego orzeczenia Prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłosił obwieszczenie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o utracie mocy obowiązującej przepisu art. 35 ust. 2 ustawy budżetowej na 1995 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 237). Oczywiście jest zatem, iż także ten przepis nie może być stosowany do ustalania wysokości

wynagrodzeń prokuratorów w omawianym okresie.

Wobec powyższego, w okresie poprzedzającym dzień wejścia w życie przepisu art. 16 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r., to jest do dnia 31 marca 1995 r., wynagrodzenie prokuratorów powinno być ustalone zgodnie z obowiązującym w tym okresie przepisem art. 62 ustawy prokuraturze, czyli na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej w I kwartale 1995 r. (bez uwzględniania wypłat z zysku). Skoro Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zaniechał urzędowego ogłaszania wysokości tego wynagrodzenia, to może być ono ustalone na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw - por. art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1993 r., I PZP 3/93, OSP 1994 z. 2, poz. 35 z glosą J. Trzcíńskiego).

Z tych względów podjęto uchwałę jak w sentencji.

Notka

Podobny problem na tle wynagrodzeń sędziów był przedmiotem analizy zawartej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1996 r., I PZP 11/96, OSNAPiUS 1996 nr 21 poz. 318.

=====