

Uchwała¹
z dnia 29 stycznia 1992 r.
Sygn. akt (W. 14/91)

w sprawie wykładni art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
 Tomasz Dybowski
 Kazimierz Działocha
 Henryk Groszyk
 Wojciech Łączkowski
 Maria Łabor-Soroka
 Leonard Łukaszuk
 Remigiusz Orzechowski
 Janina Zakrzewska
 Andrzej Zoll - sprawozdawca

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 1992 r. w trybie art. 13 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz. U. Nr 109, poz. 470 z 1991 r.) wniosku Prokuratora Generalnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443), a w szczególności, że:

1) przepis art. 1 wymienionej ustawy jest przepisem o charakterze interpretacyjnym do art. 71 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138 ze zm.), a przepis art. 3 tej ustawy - przepisem o charakterze interpretacyjnym do art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze (Dz. U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103 ze zm.),

2) przyjęte w art. 1 i 3 cytowanej wyżej ustawy z dnia 16 października 1991 r. rozumienie pojęcia “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” jako wynagrodzenia “bez wypłat z zysku” ma zastosowanie

- do przepisu art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity) od dnia 29 grudnia 1989 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie

¹ tekst sentencji - Dz.U. z 1992 r. Nr 12, poz. 52

Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i prawo o notariacie (Dz. U. Nr 79, poz. 436),

- do przepisu art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze (tekst jednolity) od dnia 31 marca 1990 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 20, poz. 121)

ustalił:

Przepisy art. 1 i 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443)

- mają charakter normatywny, zmieniający dotychczasowy stan prawny,
- nie mają mocy wstecznej i obowiązują od dnia 6 listopada 1991 r., tj. od dnia wejścia w życie powołanej ustawy.

UZASADNIENIE

Z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. (Dz. U. Nr 100, poz., 443) wystąpił Prokurator Generalny, domagając się w szczególności ustalenia,

- że przepis art. 1 wymienionej ustawy jest przepisem o charakterze interpretacyjnym do art. 71 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138 ze zm.) a przepis art. 3 tej ustawy jest przepisem o charakterze interpretacyjnym do art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103 ze zm.);

- że przyjęte w art. 1 i art. 3 powołanej ustawy z dnia 16 października 1991 r. rozumienie pojęcia “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” jako wynagrodzenia “bez wypłat z zysku” ma zastosowanie do przepisu art. 71 §1 Prawa o ustroju sądów powszechnych od dnia 29 grudnia 1989 r. a do przepisu art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze od dnia 31 marca 1990 r.

Uzasadniając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni, Prokurator Generalny podniósł, że wynagrodzenie sędziów i prokuratorów, zarówno na podstawie obecnie obowiązujących przepisów (art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze), jak również obowiązujących poprzednio (uchwała Nr 20 Rady Ministrów z 20 lutego 1989 r. w sprawie wynagradzania sędziów sądów powszechnych, notariuszy oraz asesorów i aplikantów sądowych i notarialnych (M. P. Nr 5, poz. 49) oraz uchwała Rady Państwa z dnia 20 lutego 1989 r. w sprawie wynagradzania prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (M. P. Nr 4, poz. 37), ustalane jest jako odpowiedni mnożnik “przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej”. Pojęcia tego używa również ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza w Monitorze Polskim przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej oraz w sferze produkcji materialnej. “Przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej”, ogłaszane przez Prezesa GUS, obejmuje wynagrodzenie łącznie z wypłatami z zysku. Natomiast na gruncie już powołanej uchwały Nr 20 Rady Ministrów z

dnia 20 lutego 1989 r. i uchwały Rady Państwa z tego samego dnia utrzymała się praktyka, że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów oraz innych osób, których wynagrodzeń te uchwały dotyczyły obliczane były jako mnożnik przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej ustalane kwartalnie bez wypłat z zysku. W ten sposób podstawa obliczeń tych wynagrodzeń była istotnie niższa od “przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej” ogłaszanego przez Prezesa GUS.

Na gruncie stanu prawnego poprzedzającego wejście w życie ustawy z dnia 16 października 1991 r. zachodziła więc wątpliwość, jak ma być rozumiane “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” jako podstawa obliczenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, czy w sensie pojęcia ogłaszanego przez Prezesa GUS, czy też w oparciu o obliczenia rządowe, pomijające wypłaty z zysku. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. jednoznacznie określa podstawę obliczania wynagrodzeń, przyjmując że podstawą tą jest “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku”. Zdaniem wnioskodawcy przepisy tej ustawy mają wyłącznie charakter interpretacyjny, nie będąc przepisami normatywnymi, ustalającymi z dniem 6 listopada 1991 r. (data ogłoszenia Dziennika Ustaw) nowy stan prawny. Na poparcie tej tezy wnioskodawca przytoczył następujące argumenty:

Sformułowanie przepisów art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r., a w szczególności zwrot “przez przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej rozumie się...” wskazuje na interpretacyjny charakter tych przepisów, wyjaśniających jedynie znaczenie budzących wątpliwości pojęć. Ustalone w ten sposób znaczenie obowiązywałoby od wejścia w życie interpretowanych przepisów a więc odnośnie do art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych od dnia 29 grudnia 1989 r. (dzień wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i prawo o notariacie (Dz. U. Nr 79, poz. 436) a odnośnie do art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze - od dnia 31 marca 1990 r. (dzień wejścia w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym - (Dz. nr 20, poz. 121).

Za tylko interpretacyjnym, a nie normatywnym, w sensie zmiany stanu prawnego, charakterem ustawy ma przemawiać uzasadnienie projektu ustawy, w którym się stwierdza, że “projektowana zmiana ustaw polega na uściśleniu zasad ustalania wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów. Celem projektowanej zmiany jest usunięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących pojęcia przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej”.

Za stanowiskiem odróżniającym treść pojęcia “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” w sensie przyjmowanym przez ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej a treścią tak samo brzmiącego pojęcia w aktach prawnych określających podstawę do obliczenia wynagrodzeń dla sędziów i prokuratorów, już w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy z 16 października 1991 r., przemawia zdaniem wnioskodawcy to, że wielkość “przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej” ogłaszana przez Prezesa GUS służyła do określenia proporcji pomiędzy pełnym przeciętnym wynagrodzeniem w sferze produkcji materialnej a wynagrodzeniem w sferze budżetowej, czyli tzw. normatywnego wskaźnika wynagrodzeń. Natomiast “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” powołane m. in. w Prawie o ustroju sądów powszechnych i w ustawie o prokuraturze służyło wyliczeniu tylko

zasadniczego wynagrodzenia sędziów, a więc bez takich składników wynagrodzenia jak: dodatek za wysługę lat, nagroda z zakładowego funduszu nagród, czyli tzw. trzynastka, nagroda jubileuszowa i odprawa emerytalna. Te składniki wynagrodzenia stanowią odpowiednik wypłat z zysku w sferze produkcji materialnej. Dlatego też, zdaniem wnioskodawcy, gdyby do określenia wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów i prokuratorów brano pod uwagę również wypłaty z zysku, to w wynagrodzeniach sędziów i prokuratorów dwukrotnie uwzględnionoby ten sam składnik.

Trybunał Konstytucyjny otrzymał również w tej sprawie stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa odrzuca pogląd Prokuratora Generalnego co do mocy wstecznej przepisów art. 1 i art. 3 ustawy z 16 października 1991 r. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa należy - co do ustalenia stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie tej ustawy - podzielić stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1991 r. (I PZP 34/91). W uchwale tej Sąd Najwyższy przyjął, że przez "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" stanowiące podstawę obliczania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów należy rozumieć "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" ogłaszane przez Prezesa GUS na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenie w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.). Stan prawny przed wejściem w życie ustawy z 16 października 1991 r. był, zdaniem Sądu Najwyższego (pogląd ten podziela Krajowa Rada Sądownictwa) w regulowanym przez tę ustawę zakresie, odmienny od unormowanego interpretowaną obecnie przez Trybunał Konstytucyjny ustawą. W szczególności jako podstawę obliczenia wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów należało przyjmować "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" obejmujące także wypłaty z zysku.

Krajowa Rada Sądownictwa nie zgadza się z poglądem Prokuratora Generalnego, że przepisy ustawy z 16 października 1991 r. nie mają charakteru normatywnego. Definicja ustawowa jest częścią normy prawnej i posłużenie się przez ustawodawcę taką definicją powodować ma jedynie, że norma prawna musi być ustalana na podstawie dwóch przepisów: posługującego się definiowanym pojęciem i przepisu wyjaśniającego treść tego pojęcia.

Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje również trafność powołania się przez wnioskodawcę na wykładnię historyczną jako mającą uzasadnić wsteczne działanie ustawy z 16 października 1991 r. W szczególności w piśmie zawierającym stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa podnosi się to, że występujący z inicjatywą ustawodawczą Prezydent wniósł do przedstawionego projektu autopoprawkę mającą przesądzać wsteczne działanie projektowanej ustawy. Autopoprawka ta została wycofana po dyskusji w komisjach sejmowych na skutek zastrzeżeń posłów właśnie co do możliwości odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz.

Krajowa Rada Sądownictwa podnosi również, że przeciwko zmianie z mocą wsteczną przepisów płacowych na niekorzyść pracownika państwowego przemawiają, potwierdzone orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, zasady demokratycznego państwa prawnego, a to zakaz działania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, obowiązek państwa szanowania przyjętych przez siebie zobowiązań oraz zasada zaufania obywateli do państwa.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego są wprowadzie, zgodnie z wnioskiem, art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustaw - Prawo o

ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443) lecz w istocie Trybunał Konstytucyjny nie może pominąć interpretacji stanu prawnego z okresu poprzedzającego wejście w życie tej ustawy. W szczególności wymaga odpowiedzi pytanie, czy pojęcie “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” stanowiące podstawę obliczania wynagrodzenia sędziów i prokuratorów jest tożsame z tym pojęciem, o którym jest mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.), czy też chodzi o równoznaczne lecz w istocie różniące się treścią pojęcia.

Na wyżej postawione pytanie udzielił już odpowiedzi Sąd Najwyższy w uchwale z 22 sierpnia 1991 r. I PZP 34/91. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w tym orzeczeniu, a także w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1981 r. I PR 38/81, OSN 11/81, p. 224, że, o uprawnieniach płacowych pracownika...decyduje wyłącznie dosłowne brzmienie aktów normatywnych, a względy słuszności lub wykładnia celowościowa nie mogą zastąpić podstawy, od której uzależniona jest możliwość wypłaty wynagrodzenia przewidziana w obowiązujących przepisach prawnych”. Względy gwarancyjne przemawiają za oparciem się na wykładni językowej. Skoro więc ustawodawca posługuje się tym samym pojęciem w kontekście określającym podstawy obliczania wynagrodzeń za pracę, to fakt, że pojęcie to występuje w różnych ustawach nie daje żadnych podstaw do przypisywania mu w tych ustawach różnego znaczenia. Gdyby ustawodawca chciał zmienić znaczenie używanego już w innych ustawach pojęcia, powinien to wyraźnie w nowej ustawie zaznaczyć, tak jak czyni to właśnie w ustawie z 16 października 1991 r. Z tego względu trzeba uznać za nie przekonujące argumenty podane przez wnioskodawcę a mające przemawiać za różnym rozumieniem pojęcia “przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej” w znaczeniu ogłoszenia Prezesa GUS i jako podstawy obliczania wynagrodzenia sędziów i prokuratorów. W szczególności nie przemawiają za tym argumenty podkreślające celowość takiego rozróżniania ze względów słuszności. Mogą one być podstawą krytyki poprzedniego stanu prawnego i uzasadnieniem dla wprowadzenia obowiązującego dzisiaj unormowania.

Słuszny jest pogląd zawarty w stanowisku Krajowej Rady Sądownictwa, że definicja ustawowa (legalna) ma także charakter normatywny. Nie można utożsamiać przepisu z normą. Norma prawna może wynikać z kilku przepisów (a także jeden przepis może wyrażać więcej niż jedną normę prawną). Artykuły 7 i 3 ustawy z 16 października 1991 r. (dotyczy to także odpowiednio art. 2 i art. 4 tej ustawy nie objętych wnioskiem o wykładnię) wprowadzają zmiany do obowiązującego stanu prawnego. Normy prawne, które wynikały poprzednio z przepisów art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138) i art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103) nie są takie same z normami które wynikają z tych przepisów oraz odpowiednio z przepisów art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 6 października 1991 r. Nie trafny jest więc pogląd, że wykładane przepisy mają wyłącznie charakter interpretacyjny. Przeciwno takiemu pogładowi przemawia także tytuł ustawy z dnia 16 października 1991 r. Jest to ustawa “o zmianie ustaw...”. Za stanowiskiem wnioskodawcy nie przemawia także wykładnia historyczna, na którą powołuje się wnioskodawca. słusznie zwrócono uwagę w stanowisku Krajowej Rady Sądownictwa, że wykładni takiej nie można opierać jedynie na uzasadnieniu projektu. Z uzasadnienia autopoprawki projektodawcy (następnie wycofanej) wyraźnie wynika, że miała ona zapobiec “znacznym wydatkom budżetowym, które należałoby przeznaczyć na wyrównanie wynagrodzeń za okres 1991 r....”. Autorowi projektu chodziło więc w rzeczywistości o zmianę stanu prawnego, który dawał podstawę pracownikom do dochodzenia niewypłaconych części wynagrodzenia.

W świetle tego co już wyżej stwierdzono nie jest także trafne stanowisko wnioskodawcy o mocy wstecznej ustawy z 16 października 1991 r. Ustawa stwierdza w art. 5, iż “wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Autopoprawka zmierzająca do nadania ustawie mocy wstecznej została wycofana na skutek zastrzeżeń Posłów co do możliwości wstecznego działania ustawy. Brak jest jakichkolwiek podstaw w tekście ustawy do przyjęcia jej wstecznego działania. Przyjęcie retroaktywności tej ustawy prowadziłoby do jej niekonstytucyjności przez naruszenie wynikających z art. 1 Konstytucji zasad demokratycznego państwa prawa. Takim naruszeniem byłoby odebranie nabytych, w oparciu o obowiązujący wówczas stan prawny, praw do pełnego wynagrodzenia za pracę.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów objętych wnioskiem jak w sentencji.