

WYROK*
z dnia 16 czerwca 1999 r.
Sygn. P 4/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Trzciniński – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 16 czerwca 1999 r. na rozprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Ostrołęce – IV Wydział Pracy, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi:

czy przepis art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601), w zakresie odnoszącym się do prokuratorów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483),

o r z e k a:

Przepis art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601), w zakresie odnoszącym się do prokuratorów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Sąd Rejonowy w Ostrołęce – IV Wydział Pracy postanowieniem z dnia 24 kwietnia 1998 r. (sygn. akt IV P-347/97), na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy

przepis art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., w zakresie odnoszącym się do prokuratorów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., wyrażającym zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności, z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, naruszenia zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa oraz obowiązującego w tym państwie prawa.

Pytanie to pozostaje w ścisłym związku z postępowaniem sądowym toczącym się na skutek powództwa wniesionego do Sądu Rejonowego w Ostrołęce. Powodowie wykonujący zawód prokuratorów domagają się zasądzenia na ich rzecz od pracodawcy Skarbu Państwa-Prokuratury Wojewódzkiej w Ostrołęce, na podstawie art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. Nr 25 z 1991 r. ze zm.) wyrównania wynagrodzenia za pracę za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1994 r. wraz z ustawowymi odsetkami. W ocenie Sądu Rejonowego w Ostrołęce powstała poważna wątpliwość prawna, czy przepis mający stanowić podstawę orzekania w sprawie tj. art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., jest zgodny z konstytucją.

Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., zawierająca kwestionowany przepis, została opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 129 z 24 grudnia 1993 r. i na podstawie jej art. 11 weszła w życie z dniem 1 stycznia 1994 r. Wątpliwość Sądu budzi krótka, wynosząca zaledwie 7 dni *vacatio legis*, tym bardziej, że dni 25-26 grudnia przypadają na Święta Bożego Narodzenia. Powyższa ustawa – jak stwierdza Sąd Rejonowy w uzasadnieniu pytania prawnego – zmieniła na niekorzyść prokuratorów art. 62 ustawy o prokuraturze w okresie jej obowiązywania tj. w 1994 roku. Ustawodawca nie zachował przy tym 14-dniowej *vacatio legis* przewidzianej w 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.). Siedmiodniowa *vacatio legis* nie tylko nie zapewniła czasu na przystosowanie się do zmienionej regulacji i bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania, ale przede wszystkim nie gwarantowała możliwości zapoznania się z nową regulacją przed jej wejściem w życie. Fakt, że w przeszłości zawieszano już waloryzację wynagrodzeń prokuratorów nie dowodzi, iż ustawa z 10 grudnia 1993 r. nie mogła być zaskoczeniem dla adresatów. Zdaniem Sądu Rejonowego trudno też wskazać "ważny interes publiczny", który uzasadnia ograniczenie obowiązku ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* w przypadku kwestionowanego przepisu.

Na poparcie swojego stanowiska Sąd Rejonowy przytoczył poglądy wyrażone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r., sygn. akt P. 1/95, z 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94 oraz w orzeczeniu z 2 marca 1993 r., sygn. akt K. 9/92.

2. Prokurator Generalny w swoim stanowisku wyraził pogląd, iż przepis art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601) nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyznał, że istotnie *vacatio legis* kwestionowanego przepisu wynosiła zaledwie 7 dni, to jednak taka regulacja nie godzi w pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa w stopniu uzasadniającym zarzut naruszenia art. 2 konstytucji. Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawca, podejmując decyzję o terminie wejścia ustawy w życie, musi brać pod uwagę wiele czynników: skuteczne osiągnięcie celów, dla których wydaje się ustawę, harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, niepodejmowanie decyzji zaskakujących

adresatów, a także wprowadzenie ustawy w takim terminie, by nie zakłócało to funkcjonowania innych ustaw i instytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny dopuszczał możliwość wejścia ustawy w życie bez *vacatio legis* (sygn. akt K. 1/94, K. 18/92). Wprawdzie w orzeczeniu z 1 czerwca 1993 r. (sygn. akt P. 2/92) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu, między innymi z powodu braku odpowiedniej *vacatio legis*, to jednak, jak wynika z uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze, że skoro chodziło o wygaszenie praw nabytych w majestacie prawa, o których nie można stanowczo powiedzieć, iż były niesłusznie nabyte, to odebranie ich powinno nastąpić z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Zdaniem Prokuratora Generalnego takie okoliczności nie zachodzą w przedmiotowej sprawie.

Zasady wynagradzania prokuratorów określał art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 25, poz. 103 ze zm.). Zasady te jednak nigdy nie weszły w życie, gdyż corocznie je zawieszano tzw. ustawami okołobudżetowymi. Ustalały one inne kryteria waloryzacji wynagrodzeń, m.in. prokuratorów oraz inny termin podwyżki. W tej sytuacji, w ocenie Prokuratora Generalnego, kolejne zawieszenie zasad wynikających z ustawy o prokuraturze nie mogło stanowić zbytniego zaskoczenia dla adresatów, zaś okres na przystosowanie się do zmiany i podjęcie odpowiedniej decyzji co do dalszego postępowania osób zainteresowanych (okres dostosowawczy) – przyjęty w kwestionowanym przepisie art. 11 ustawy – był, jak się wydaje odpowiedni.

3. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyrażenie opinii dotyczącej oceny zgodności art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). W piśmie z 26 listopada 1998 r. Rada Ministrów wyraziła opinię, iż art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że ustawodawca podejmując decyzję o terminie wejścia w życie ustawy musi brać pod uwagę skuteczne osiągnięcie celów i harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostanie włączona. Zasady kwartalnej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów odpowiednio do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia nie zostały wprowadzone w życie ze względu na złą sytuację budżetową. Coroczne ustawy okołobudżetowe ustalały inne kryteria waloryzacji wynagrodzeń, m.in. dla prokuratorów, oraz inny termin – z reguły – jednorazowej w danym roku – podwyżki. Taki też charakter miały również kwestionowane przepisy. Przyjęty stosunkowo krótki okres *vacatio legis* ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. nie godzi jednak – w ocenie Rady Ministrów – w pewność prawa oraz zaufanie obywateli do państwa i nie może uzasadniać zarzutu naruszenia art. 2 konstytucji. Rada Ministrów wskazała, że uznanie kwestionowanego przepisu za niekonstytucyjny spowodowałoby znaczące skutki finansowe dla budżetu państwa. Ich wysokość byłaby zależna od określenia przez Trybunał Konstytucyjny okresu, za który wynagrodzenia zostały ustalone z naruszeniem prawa.

Na rozprawie przedstawiciel Sądu Rejonowego w Ostrołęce oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. jest zgodny z art. 2 konstytucji, w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego. Stosunkowo krótka *vacatio legis*, w tym przypadku, jest zdaniem przedstawiciela Sejmu odpowiednia. Wejście przedmiotowej ustawy w życie w przewidzianym terminie było warunkiem uchwalenia budżetu państwa na 1994 r. zachowującego równowagę budżetową. Tak ważny interes państwa usprawiedliwia ustanowienie siedmiodniowej *vacatio legis*.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ocena konstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601) wymaga na wstępie ustalenia zakresu czasowego jego obowiązywania. Przepis, którego dotyczy pytanie prawne, wszedł w życie 1 stycznia 1994 r. i ma zastosowanie przy ustalaniu wynagrodzeń, m.in. prokuratorów, za okres od 1 stycznia 1994 r. do 31 maja 1994 r. Z tego względu nie nastąpiła utrata jego mocy obowiązującej. Jak już wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Utrata mocy obowiązującej przepisu następuje w sytuacji, gdy nie może być on stosowany i dopiero wtedy można uznać, że nastąpiła utrata mocy obowiązującej przepisu (wyrok TK z 5 stycznia 1998 r., P. 2/97, OTK ZU Nr 1/1998, poz. 1). Należy stwierdzić, że w tym znaczeniu art. 5 ust. 3 ustawy nie utracił mocy obowiązującej, gdyż może być stosowany do stanów faktycznych ukształtowanych w 1994 r., w tym do rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej podstawę pytania prawnego.

2. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przedstawienie stanu prawnego w zakresie kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w 1994 r. Zasady ustalania wysokości wynagrodzeń prokuratorów określono w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 25, poz. 103 ze zm.). Kolejny tekst jednolity tej ustawy został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 11 lutego 1994 r. Nr 11, poz. 7. Zgodnie z art. 62 ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 1994 r.:

“Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów równorzędnych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi i stanowiska prokuratora, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej; wysokość wynagrodzenia prokuratorów równorzędnych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury różnicuje staż pracy i pełnione funkcje” (art. 62 ust. 1).

“Przez przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej, o której mowa w ust. 1, rozumie się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku, ogłaszane co kwartał przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej “Monitor Polski” w terminie do 7 dnia roboczego drugiego miesiąca każdego kwartału za kwartał poprzedni” (art. 62 ust.2).

“Wynagrodzenie prokuratorów określa, w drodze rozporządzenia Rada Ministrów” (art. 62 ust. 3).

Powyższe brzmienie art. 62 ustawy o prokuraturze uzyskał na mocy zmian wynikających z 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). W istocie przewidziana w art. 62 regulacja nie została wprowadzona w życie. W poszczególnych latach zasady wynagradzania prokuratorów określone w art. 62 ustawy o prokuraturze były zastępowane okresowymi ustawami o budżecie, na mocy których odstępowano od zasady systematycznej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów.

W Dzienniku Ustaw z 24 grudnia 1993 r. (Nr 129, poz. 601) została ogłoszona ustawa z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., na mocy której ukształtowano w sposób odmienny zasady wynagradzania, m.in. prokuratorów, w 1994 r. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1994 r. (art. 11 ustawy).

Zgodnie z art. 5 ust. 3 tejże ustawy “W okresie do dnia 31 maja 1994 r. wynagrodzenia osób, o których mowa w ust. 2, pozostają na poziomie z grudnia 1993 r.”. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 2 “W okresie od dnia 1 czerwca do dnia 31 grudnia 1994 r. do ustalenia wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku, w pierwszym kwartale 1994 r.”

Rok 1994 był zatem kolejnym rokiem (i nie ostatnim), w którym ustawodawca rozstrzygnął o wynagrodzeniach sędziów i prokuratorów w innych ustawach niż pragmatyki służbowe i uczynił to bez wyraźnego uchylecia art. 62 ustawy o prokuraturze.

Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością takiej techniki legislacyjnej, która wprawdzie nie wprowadza w sposób wyraźny klauzuli derogacyjnej, stwierdzającej uchylene określonego przepisu, lecz w sposób dorozumiany – przez wejście nowych przepisów odmiennie regulujących dane zagadnienie pozbawia mocy obowiązującej przepisy wcześniejsze. Warunkiem zastosowania powyższej techniki jest jedynie to, by normy prawne nie były stanowione jednocześnie i by norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej (orzeczenie TK z 8 listopada 1994 r., sygn. P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37 oraz z 12 stycznia 1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny poruszył zagadnienie derogacji na marginesie niniejszej sprawy, gdyż pytanie prawne Sądu Rejonowego sprowadza się w istocie, jak wynika z treści uzasadnienia pytania prawnego, do wątpliwości czy ustawodawca zachował odpowiedni okres dostosowawczy dla wejścia w życie art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. i czy nie doszło do naruszenia zasady pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz obowiązującego w tym państwie prawa.

3. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy nie kwestionuje samej istoty regulacji przewidzianej w art. 5 ust. 3, ale termin jej wejścia w życie, który określa art. 11 ustawy. Dlatego też przed przystąpieniem do rozważań należy uściślić przedmiot postępowania zarówno w odniesieniu do wzorca konstytucyjnego (ustawa obowiązywała przed wejściem w życie nowej konstytucji), jak i przepisów z tym wzorcem porównywanych.

Sąd Rejonowy powołał się na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ocena konstytucyjności, zawsze dokonywana na gruncie obowiązujących w dacie orzekania przepisów konstytucyjnych, uwzględniać jednak powinna podstawy i kryteria konstytucyjności obowiązujące w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów, chyba że ustrojodawca w zmienionych

przepisach konstytucyjnych zajął odmienne stanowisko (orzeczenie z 8 listopada 1994 r., sygn. akt P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II).

Wobec wejścia w życie – z dniem 17 października 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – jej przepisy muszą się stać podstawowym punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności wszelkich norm prawa, niezależnie od tego, czy normy te zostały ustanowione przed czy po wejściu w życie nowej konstytucji. W odniesieniu do tzw. norm przedkonstytucyjnych wynika to m.in. z postanowień zawartych w art. 239 ust. 1 konstytucji.

Sąd Rejonowy wskazał, jako wzorzec konstytucyjny art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a w szczególności zasadę pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, naruszenie to dotyczy przede wszystkim braku ustanowienia “odpowiedniej” *vacatio legis* oraz braku zapewnienia należytej ochrony dla tzw. interesów w toku.

Oba te wymagania zostały w orzecznictwie Trybunału uznane za wynikające z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a tym samym za wymagające poszanowania i przestrzegania przez ustawodawcę zwykłego. Na gruncie nowej konstytucji, powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje aktualność. Zasada demokratycznego państwa prawnego nie tylko znalazła wyraz w nowej konstytucji, ale też sformułowanie art. 2 konstytucji jest dosłownym powtórzeniem dawnego art. 1 przepisów konstytucyjnych. Konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu przepisu należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym, podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym.

Jednym z najważniejszych ustaleń było przyjęcie, że art. 1 przepisów konstytucyjnych i zapisana w nim klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania “odpowiedniej” *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (orzeczenie z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/97, poz. 64, s. 444). Trafne jest zatem wskazanie jako wzorca badania konstytucyjności kwestionowanego przepisy art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny uznał również za konieczne uściślenie zakresu przedmiotowego pytania prawnego. Sąd Rejonowy w pytaniu prawnym powołał jedynie art. 5 ust. 3 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., choć w istocie, co wynika z treści uzasadnienia pytania prawnego, kwestionuje niewystarczający okres dostosowawczy, określony w art. 11 tejże ustawy.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony

przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52, s. 498). Zasada ta ma zastosowanie w niniejszej sprawie, w której przedstawione pytanie prawne zostało uzasadnione przez Sąd Rejonowy w sposób jasny i jednoznaczny, chociaż przyporządkowano mu jednostkę redakcyjną ustawy, która samodzielnie nie w pełni odzwierciedla istotę zagadnienia, którego dotyczy pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ze względu na treść sformułowanego zarzutu przedmiot kontroli konstytucyjnej obejmuje nie tylko wskazany art. 5 ust. 3 ustawy, lecz także art. 11 tejże ustawy, który określił termin wejścia ustawy w życie. Powyższe rozumienie przedmiotu kontroli, jako szerszego od treści samego art. 5 ust. 3 ustawy, wskazanego w pytaniu prawnym, mieści się w granicach dopuszczalnej interpretacji pytania prawnego i nie stanowi wykroczenia poza jego granice.

4. Przyjmując, że zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego został objęty art. 5 ust. 3 w zw. z art. 11 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., należy rozstrzygnąć czy przyjętą w ustawie *vacatio legis* można uznać za wystarczającą, a w konsekwencji czy art. 5 ust. 3 ustawy w zw. z jej art. 11 jest zgodny z art. 2 konstytucji.

Sąd Rejonowy w uzasadnieniu pytania prawnego podnosił, powołując się na wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, że art. 5 ust. 3 ustawy w zw. z art. 11 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., budzi wątpliwość co do zgodności z konstytucją z uwagi na zastosowanie przez ustawodawcę nieodpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat rozumienia nakazu konstytucyjnego ustanawiania *vacatio legis* i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Należy jednak zauważyć, że ów konstytucyjny nakaz Trybunał Konstytucyjny rozważał i akcentował szczególnie w odniesieniu do przepisów prawa daninowego, gospodarczego oraz przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest, z powodów naturalnych, szczególnie utrudniona, tj. np. osób bezrobotnych, emerytów i rencistów (np. orzeczenia o sygn. K. 2/94, K. 9/92, K. 8/93, P. 2/92, U. 11/97). Powoływanie zawartej w tych orzeczeniach argumentacji w niniejszej sprawie nie znajduje w pełni uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast za niezbędne odwołanie się do poglądów wyrażonych w orzeczeniach, które dotyczyły kwestii wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1992-1993. Dokonując oceny konstytucyjności przepisów, na mocy których zniesiono indeksację wynagrodzeń w sferze budżetowej w 1991 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane przepisy naruszyły zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony praw nabytych – w wyniku zniesienia indeksacji wynagrodzeń za okresy przyszłe, bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył, iż drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Jednakże może to nastąpić z zachowaniem określonych warunków. Przede wszystkim ze względu na przedmiotowy i podmiotowy charakter

stosunków Trybunał Konstytucyjny zwrócił wówczas uwagę na konieczność poszanowania zasady niedziałania prawa wstecz oraz potrzebę zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Poza tym – ograniczenia bądź przejściowe zniesienie indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej.

Powyższy pogląd Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w orzeczeniu z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K. 18/92, (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41), dotyczącym zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w 1992 r. Uznał, iż zakwestionowane przepisy w zakresie odnoszącym się do czasu przed dniem wejścia w życie, tj. przed dniem ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw są niezgodne z konstytucją. Natomiast w zakresie odnoszącym się do czasu po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw nie są niezgodne, gdyż w rozpatrywanej sprawie zachodzą warunki, o których była mowa w orzeczeniu z 29 stycznia 1992 r., usprawiedliwiające odejście od zasady ochrony praw nabytych przez pracowników sfery budżetowej.

W orzeczeniu z 11 września 1995 r. (sygn. akt P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26), odnoszącym się do przepisów ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zmiana przepisów regulujących wynagrodzenia pracowników, polegająca na pogorszeniu ich sytuacji, z zasady nie powinna dokonywać się w demokratycznym państwie prawnym bez zachowania jakiegokolwiek okresu dostosowawczego. Jednocześnie przypomniał, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, 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. Argument ważnego interesu publicznego może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*.

W omawianym orzeczeniu z 11 września 1995 r., Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, iż w stosunkach państwo – obywatel, regulowanych przez prawo konstytucyjne, funkcja gwarancyjna przepisów tego prawa nie może – z natury rzeczy – wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Przed ustawodawcą staje za to wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli. Stąd też problem *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów pogarszających sytuację płacową pracowników państwowej sfery budżetowej musi być rozpatrywany przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań, które musi uwzględnić ustawodawca. “Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej w sferze stosunków pracy, wtedy gdy zmienia się określone przez ustawę wynagrodzenie jest więc zupełnie inne aniżeli dostosowanie się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają wszak zróżnicowane (OTK w 1995 r., cz. II, s. 18).

5. Trybunał Konstytucyjny uznał, że powyższe kryteria (możliwość zapoznania się z nowymi przepisami, możliwości adaptacyjne, ważny interes publiczny) przemawiają za uznaniem, iż siedmiodniowa *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. jest odpowiednia.

Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Podanie do publicznej wiadomości w sposób prawnie określony treści aktów powszechnie obowiązującego prawa, czyli ich urzędowe ogłoszenie jest podstawowym warunkiem demokratycznego państwa prawa. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W obecnym stanie prawnym publikację aktów normatywnych regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego "Monitor Polski" (Dz.U. Nr 58, poz. 524). Zgodnie z art. 4 tej ustawy, akty prawne, ogłoszone w dzienniku, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. Takie rozwiązanie ma stworzyć możliwość zapoznania się z nową ustawą oraz przygotowania warunków do jej należytego funkcjonowania. Twórca ustawy, jako upoważniony do wyznaczenia terminu jej wejścia w życie może wybrać jedno z dwóch rozwiązań: ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia albo wchodzi w życie w terminie późniejszym, a więc z zachowaniem *vacatio legis* (§ 33 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej; MP Nr 44, poz. 310). Dzień wejścia w życie ustawy można wyznaczyć na dzień jej ogłoszenia tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych, z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązki na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa (§ 33 ust. 3).

Ustawa z 10 grudnia 1993 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 129 z 24 grudnia 1993 r. i weszła w życie, na mocy art. 11, z dniem 1 stycznia 1994 r., a zatem nie z dniem ogłoszenia, ale po upływie siedmiodniowej *vacatio legis*. Został zatem spełniony konstytucyjny warunek wejścia ustawy w życie. Sąd Rejonowy podniósł, że krótki okres dostosowawczy nie zapewnił adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej regulacji, a przede wszystkim czasu na zapoznanie się z nową regulacją przed jej wejściem w życie. Trybunał Konstytucyjny uznał, że siedmiodniowa *vacatio legis* w tym konkretnym przypadku spełniła swoją rolę. Ustalenie 14 dniowej *vacatio legis* jest rozwiązaniem standardowym, tzn. poprawnym w typowych okolicznościach. Nie zmienia ono zasady ogólnej, zgodnie z którą decyzja w sprawie terminu wejścia w życie ustawy należy do twórcy ustawy. Krótszy niż 14 dniowy okres dostosowawczy ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. nie jest więc wystarczającym powodem do wniosku, że kwestionowany przepis jest niekonstytucyjny.

Należy bowiem podkreślić, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z kolejną modyfikacją reguł wynagradzania, która spotkała się wprawdzie z krytyką, to jednak nie mogła stanowić zaskoczenia dla adresatów ustawy. Kwestionowane przepisy mieszczą się w ciągu podobnych im regulacji epizodycznych, które w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy 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) corocznie zmieniały na niekorzyść m.in. prokuratorów zasadę waloryzacji ich wynagrodzeń przewidzianą w art. 62 ustawy o prokuraturze. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 62 ustawy o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 stycznia 1994 r. wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów równorzędnych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska prokuratora, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej; wysokość wynagrodzenia prokuratorów równorzędnych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury różnicuje staż pracy i pełnione funkcje. Wprowadzone na mocy przepisów ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. regulacje nie uchylały art. 62 ustawy o prokuraturze, ale tak jak obowiązujące w latach poprzednich akty prawne, spowodowały okresowe zawieszenie stosowania

kwartalnej waloryzacji wynagrodzeń. Regulacja ta nie mogła stanowić zaskoczenia dla adresatów, utrzymywała bowiem stan prawny zbliżony do stanu z lat wcześniejszych.

Na mocy art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. w okresie do 31 maja 1994 r. wynagrodzenia prokuratorów pozostały na poziomie z grudnia 1993 r. Rok 1994 był już kolejnym (czwartym) rokiem, w którym obowiązywały przepisy odmiennie regulujące, niż to wynikało z przepisów ustawy o prokuraturze, kwestię wynagradzania prokuratorów. Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że przepis art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. regulował sytuację tej grupy zawodowej, która z oczywistych względów śledzi bieżące zmiany przepisów prawa i ma łatwiejszy dostęp do aktów normatywnych. Nie można także przy ocenie odpowiedniości *vacatio legis* przepisów zmieniających sytuację płacową pewnej grupy pracowników pomijać dotychczasowego poziomu wynagrodzeń, a także stopnia i zakresu wprowadzonych przez zakwestionowany przepis zmian. Należy stwierdzić, że sytuacja prokuratorów w tym kontekście nie uległa pogorszeniu, jeśli mieć na względzie epizodyczne regulacje z lat wcześniejszych. Co więcej kwestia wynagrodzeń prokuratorów (podobnie jak i sędziów) została uregulowana w art. 5 ust. 3 ustawy odmiennie aniżeli sytuacja pozostałej grupy pracowników sfery budżetowej. Szczególne potraktowanie prawa prokuratorów do wynagrodzenia (dotyczy to także sędziów i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) stworzyło stabilniejszą – w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej – pozycję w sferze płacowej. W tej sytuacji możliwość adaptacji do sytuacji prawnej, jaka powstała w związku z wejściem w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. można uznać za zadowalającą, pomimo zastosowania stosunkowo krótkiej *vacatio legis*.

6. Problemem wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w 1994 r. zajmował się także Sąd Najwyższy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 1997 r. wskazał, że rezygnacja z okresu dostosowawczego, jak też jego skracanie czy wydłużanie, należy do wyjątków, których badanie z punktu widzenia konstytucyjnego porządku prawnego należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (I PKN 55/97, OSNAPiUS nr 18 z 1997 r., poz. 235). Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej kwestii w odniesieniu do przepisów ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze. Orzekł, że podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w 1994 r. stanowiło: wynagrodzenie z grudnia 1993 r. – w odniesieniu do okresu od 1 stycznia do 31 maja 1994 r. oraz przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej w I kwartale 1994 r. (bez wypłat z zysku) – w odniesieniu do okresu od 1 czerwca do 31 grudnia 1994 r. (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej). Sąd Najwyższy podkreślił, że okres 14 dniowy ustanowiony w art. 4 ustawy z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Rzeczypospolitej “Monitor Polski”, nie jest okresem minimalnym, którego niezastosowanie w ścisłym wymiarze powoduje naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności. Co więcej, skoro ustawodawca w wymienionym art. 4 przewidział możliwość odstępstw od powyższego okresu przy każdorazowym stanowieniu prawa, a przy tym nie wskazał żadnych tego kryteriów, oznacza to, że uznał za dopuszczalne zarówno rezygnację z okresu dostosowawczego jak i jego wydłużenie ponad okres 15-dniowy. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w tej sytuacji zarzut powódki, iż okres *vacatio legis* przewidziany w ustawie był nieodpowiedni (za krótki) i spowodował niekonstytucyjność przepisu art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, jest nietrafny.

Trybunał Konstytucyjny nie wdawał się w rozważania nad problemem merytorycznej słuszności rozwiązań prawnych zawartych w kontrolowanej ustawie, gdyż istotą pytania prawnego była wątpliwość co do konstytucyjności art. 5 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej ze względu na zastosowaną siedmiodniową *vacatio legis*. Nie budzi wątpliwości, że ustawodawca ma prawo do zmiany systemu kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej z uwzględnieniem kryterium racjonalności i adekwatności do sytuacji społeczno-gospodarczej. Jak wynika z treści dyskusji sejmowej nad projektem ustawy, “jej nieuchwalenie oznaczałoby przywrócenie od 1 stycznia 1994 r. mocy zawieszonych przepisów ustawy, których realizacja oznaczałaby, zdaniem rządu i zdaniem ogromnej większości uczestników debaty, całkowite rozchwianie budżetu państwa” (sprawozdanie stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 grudnia 1993 r., s. 75). Podobna argumentacja była przywoływana przy uchwalaniu podobnych regulacji w latach wcześniejszych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można wykluczyć, iż drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8, s. 163). Ustawodawca winien to jednak czynić w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, mając na uwadze zasady przyzwoitej legislacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowana regulacja spełnia te warunki.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.