

Dz.U. 1993 Nr 17 poz. 81

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 17 lutego 1993 r.

(W. 4/92)

w sprawie wykładni art. 71 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, art. 3 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Mieczysław Tyczka

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 17 lutego 1993 r. w trybie art. 13 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 71 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, art. 3 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe:

czy podstawą dla ustalenia wynagrodzenia dla sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stanowi ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku z kwartału, w którym powstaje prawo do tego wynagrodzenia, czy też przeciętne wynagrodzenie z kwartału poprzedniego,

ustalił:

zawarty w art. 71 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138 ze zmianami: z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 89, poz. 517 oraz z 1991 r. Nr 55, poz. 234, Nr 100, poz. 443), art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153 ze zmianami: z 1990 r. Nr 53, poz. 306 oraz z 1991 r. Nr 83, poz. 371, Nr 100, poz. 443 i Nr 113, poz. 491), art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103 ze zmianami: z 1991 r. Nr 55, poz. 234, Nr 100, poz. 443, Nr 113, poz. 491) oraz art. 3 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zmianami: z 1982 r. Nr 31, poz. 214, z 1985 r. Nr 22, poz. 98 i Nr 50, poz. 262, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1989 r. Nr 34, poz. 178, z 1991 r. Nr 100, poz. 443, z 1992 r. Nr 21, poz. 83, z 1993 r. Nr 1, poz. 1) zwrot "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" oznacza przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku z kwartału, w którym powstaje prawo do wynagrodzenia osób wymienionych w wyżej wspomnianych przepisach.

UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych wyżej przepisów, a w szczególności o ustalenie, czy podstawą dla obliczenia wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stanowi ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku z kwartału, w którym powstaje prawo do tego wynagrodzenia, czy też przeciętne wynagrodzenie z kwartału poprzedniego.

Uzasadniając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podniósł, że ustawa 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) wprowadziła do wszystkich objętych nią ustaw definicję pojęcia "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej". Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego możliwe są różne interpretacje tej definicji

Zgodnie z wykładnią językową możliwe jest takie rozumienie, zgodnie z którym bieżące wynagrodzenie pracowników powinno być obliczane na podstawie tego przeciętnego wynagrodzenia, które zostało już ogłoszone w "Monitorze Polskim" z ewentualną waloryzacją od drugiego lub trzeciego miesiąca kwartału albo z koniecznością wyrównania tych wynagrodzeń za pierwszy miesiąc kwartału.

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykładnia systemowa przemawia jednak za takim rozumieniem według którego wynagrodzenia powinny być obliczane zgodnie z rzeczywistą średnią kwartału, za który wynagrodzenie przysługuje. W związku z tym należy rozróżnić w przepisach poddanych wykładni dwie generalne normy prawne: jedną porównującą wynagrodzenie do przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej bez wypłat z zysku z danego kwartału oraz drugą, techniczno-prawną, zobowiązującą Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do ogłaszania w określonym terminie, co kwartał w "Monitorze Polskim" tej przeciętnej bez wypłat z zysku. Uzależnienie wynagrodzeń od

przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału powinno być wprost wyrażone, jak to uczynił ustawodawca w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450).

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 24 marca 1992 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym wskazane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przepisy nie nasuwają wątpliwości uzasadniających dokonanie ich wykładni.

Zdaniem Prokuratora Generalnego z objętych wnioskiem przepisów wynika jednoznacznie, że podstawą ustalania bieżących wynagrodzeń w każdym kolejnym kwartale jest przeciętne wynagrodzenie z poprzedniego kwartału. Przemawia za tym zarówno wykładnie gramatyczna jak i logiczna. Można także z góry założyć, że przeciętne wynagrodzenie będzie ogłoszone z reguły przed 7 dniem roboczym drugiego miesiąca danego kwartału a więc będzie możliwe prawidłowe obliczenie wynagrodzenia już za pierwszy miesiąc tego kwartału. W wypadku, gdyby informacja Prezesa GUS ukazała się później, w grę wchodzi wyrównanie wynagrodzeń: a pierwszy miesiąc po ogłoszeniu przeciętnego wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Przedmiotem wykładni jest identycznie brzmiąca definicja ustawowa wprowadzona ustawą 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) do objętych jej zakresem aktów prawnych. Zgodnie z tą definicją przez przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej, będące podstawą ustalenia wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, 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".

Stosowanie poddanych wykładni przepisów zostało zawieszone pierwotnie do dnia 31 grudnia 1992 r. (art. 28 ustawy budżetowej na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 789) a następnie do końca 1993 r. (art. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i 3 i art. 8 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. oraz o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 1, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny musiał więc rozstrzygnąć na wstępie, czy jest władny dokonać powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, których stosowanie zostało zawieszone. Trybunał Konstytucyjny dokonuje powszechnie obowiązującej wykładni norm prawnych składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, również, gdy stosowanie do tych norm wynika z przepisów prawa intertemporalnego. Powszechnie obowiązująca wykładnia prawa ustalana przez Trybunał Konstytucyjny nie może ze swej istoty odnosić się do norm nie wchodzących w skład porządku prawnego. Należy stanąć na stanowisku, że normy, których stosowanie zostało jedynie zawieszone na ściśle określony czas wchodzą w skład porządku prawnego i mogą być przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni. Celowość ustalenia wykładni w przedmiotowej sprawie wynika także z tego, że ma ona zastosowanie do stanów faktycznych zaszłych od dnia wejścia w życie 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) do dnia poprzedzającego zawieszenie stosowania przepisów, do których odnosi się definicja wprowadzona tą ustawą.

Definicja zawarta w ustawie z dnia 16 października 1991 r. może być w dwojaki sposób rozumiana. Zgodnie z pierwszym rozumieniem, za przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej będące podstawą naliczania wynagrodzenia, należy przyjąć kwotę ogłoszoną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego odpowiadającą przeciętnemu wynagrodzeniu w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej z poprzedniego kwartału bez wypłat z zysku; czyli podstawą obliczania wynagrodzeń ma być przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej za kwartał poprzedni.

Rezultatem drugiej interpretacji jest ustalenie, że podstawą określenia wynagrodzeń jest przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku z danego kwartału; czyli podstawą obliczenia wynagrodzenia ma być przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej za kwartał bieżący. Kwotę tę ogłasza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w terminie do 7 dnia roboczego drugiego miesiąca każdego kwartału za kwartał poprzedni.

Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego, językowo uprawniona jest druga z przedstawionych interpretacji. Przepis nie jest sformułowany tak, jak go przedstawia w swoim piśmie Prokurator Generalny: "przez przeciętne wynagrodzenie należy rozumieć wynagrodzenie za kwartał poprzedni ogłaszane co kwartał w terminie do 7 dnia roboczego drugiego miesiąca każdego kwartału". Sformułowanie "za kwartał poprzedni" nie jest bezpośrednio związane ze zwrotem "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku" ale znajduje się na końcu zdania nadto nie jest oddzielone przecinkiem, co sugeruje jego połączenie ze zwrotem "ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego".

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odwołując się jedynie do reguł wykładni językowej nie można rozstrzygnąć, które z podanych wyżej znaczeń zwrotów podlegającej wykładni definicji, należy uznać za prawidłowe.

Zgodnie z regułami wykładni systemowej temu samemu pojęciu używanemu w różnych ustawach należy przypisywać to samo znaczenie o ile taki sam jest kontekst jego użycia. W uchwale z dnia 29 stycznia 1992 r. (W. 14/92) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że gdyby ustawodawca chciał zmienić znaczenie używanego już w innych ustawach pojęcia, powinien to wyraźnie w nowej ustawie zaznaczyć.

W tej samej uchwale Trybunał Konstytucyjny, interpretując znaczenie zwrotu "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" użyte w ustawie o ustroju sądów powszechnych oraz w ustawie o prokuraturze (przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 16 października 1991 r.), stwierdził, że jest ono tożsame znaczeniowo z takim samym zwrotem użytym w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenie w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 z późn. zm.). Nie można uznać, by odniesienie "przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej" do kwoty odpowiadającej poprzedniemu kwartałowi było wyraźnie w ustawie z 16 października 1991 r. zaznaczone. W związku z tym zwrot "przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej" użyte w tej ustawie należy rozumieć tak samo, jak w innych ustawach posługujących się tym pojęciem. Chodzi więc w szczególności o 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 z późn. zm.), art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (tekst jednolity - Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18), art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.), art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 z późn. zm.), art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.) oraz art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

We wszystkich powołanych przepisach przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej stanowi podstawę określenia przysługujących za dany okres wynagrodzeń. Jeżeli tą podstawą ma być przeciętne wynagrodzenie w innym okresie niż przysługujące świadczenie (wynagrodzenie), ustawodawca wyraźnie to zaznacza (np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 1990 r. w sprawie zasad wynagradzania niektórych dyrektorów przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 28, poz. 162 z późn. zm.). Zgodnie z § 2 pkt 1 dyrektorowi przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w wysokości nie przekraczającej 300% przeciętnego wynagrodzenia w pięciu podstawowych działach gospodarki za ostatni miesiąc poprzedniego kwartału, bez wypłat z zysku. Również art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. oraz o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 1993 r. nr 1, poz. 1) za podstawę wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przyjmuje przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku, w trzecim kwartale 1992 r.).

Także wykładnia celowościowa przemawia za przyjęciem takiego rozumienia "przeciętnego wynagrodzenia", które wiąże je z okresem, za który przysługują określone świadczenia. Regulacje prawne dotyczące wynagrodzenia sędziów, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie są fragmentem instytucji waloryzacji świadczeń osób wynagradzanych z budżetu państwa. Sensem instytucji waloryzacji wynagrodzeń jest zachowanie ich realnej wartości w związku z inflacją. Podstawą waloryzacji jest wartość wynagrodzeń w sferze gospodarki materialnej. Klauzula waloryzacyjna ma zachować odpowiednią proporcję pomiędzy wynagrodzeniami sfery budżetowej i sfery produkcji materialnej (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r.) (Dz. U. z 1993 r. Nr 1, poz. 1). Istotą więc unormowania waloryzacyjnego musi być jak najbliższe stanowi faktycznemu ustalenie wynagrodzenia w sferze materialnej w danym okresie. Ze względów technicznych ustalenie wynagrodzeń w sferze budżetowej musi być dokonane z pewnym opóźnieniem. Dotyczy to jednak tylko wyliczenia wysokości należnego wynagrodzenia a nie samej zasady waloryzacji. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw dla twierdzenia, że wysokość wynagrodzeń sfery budżetowej ma być odnoszona do wysokości wynagrodzeń w sferze produkcji materialnej z wcześniejszego okresu. Sprzeczne to byłoby z samą ideą waloryzacji. Usprawiedliwione sytuacją finansową państwa odstępstwa od tej zasady muszą być wyraźnie wyrażone.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.