

**Wyrok z dnia 9 listopada 1994 r.  
I PRN 96/94**

**Niewskazanie w ustawie z dnia 25 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej państwa w 1992 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 83), jej okresu dostosowawczego (vacatio legis) narusza art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wobec czego uznać należy, że art. 16 pkt 2 wymienionej na wstępie ustawy wchodzi w życie, zgodnie z treścią 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.) od dnia 25 marca 1992 r. tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.**

Przewodniczący SSN: Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędzia SN: Kazimierz Jaśkowski, Sędzia SA: Barbara Wagner,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Jana Szewczyka, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1994 r. sprawy z powództwa Alicji Z. przeciwko Prokuraturze Wojewódzkiej w W. o wynagrodzenie, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 1994 r., [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 20 grudnia 1993 r., [...] w części uwzględniającej powództwo o wynagrodzenie za okres od dnia 24 marca 1992 r. do 30 września 1993 r. wraz z odsetkami i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu-Sądowi Pracy dla Wrocławia-Śródmieścia.

2. o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną w pozostałym zakresie.

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

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy dla Wrocławia-Śródmieścia wyrokiem z dnia 20 grudnia 1993 r., [...] zasądził od Prokuratury Wojewódzkiej w W. na rzecz powódki Alicji Z. kwotę 82.810.839 zł (z ustawowymi odsetkami od dnia 29 października 1993 r. do dnia zapłaty 54% w stosunku rocznym), tytułem wyrównania wynagrodzenia za okres od 1 lutego 1991 r. do 30 września 1993 r. oraz skapitalizowanych odsetek.

Sąd ten ustalił, że powódka była zatrudniona na stanowisku prokuratora. W spornym okresie czasu strona pozwana wypłacała powódce wynagrodzenie za pracę sprzecznie z art. 62 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103 ze zm.), uchwałą Rady Państwa z dnia 20 lutego 1985 r. w sprawie zasad wynagradzania prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratorskich (M. P. Nr 4, poz. 37) i z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz. U. Nr 84, poz. 494), gdyż do obliczania tego wynagrodzenia przyjmowała niższą podstawę niż wynikająca z przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej, ogłaszanego co kwartał przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim.

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 1994 r. Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu oddalił rewizję strony pozwanej. Według tego Sądu ustawy incydentalne o ograniczonym czasie obowiązywania nie mogą uchylać działania ustawy, która w sposób powszechny i generalny reguluje prawa i obowiązki prokuratorów. Na uwadze należy także mieć, że odmienne podejście do rozważanej kwestii stanowi naruszenie ogólnie przyjętej zasady praw nabytych, gwarantowanych przez państwo prawa.

Wyrok Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, który podnosząc zarzut rażącego naruszenia prawa, a w szczególności przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 386), art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 83), art. 28 ustawy budżetowej na rok 1992 (Dz. U. Nr 50, poz. 229) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. 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. z 1993 r., Nr 1, poz. 1), wniósł o jego uchylenie oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy dla Wrocławia-Śródmieścia i przekazanie sprawy temu ostatniemu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Zdaniem rewidującego, mylny jest pogląd Sądów obydwu instancji, że przy ustalaniu wynagrodzenia prokuratorów w spornym okresie należy stosować art. 62 ustawy o prokuraturze. Okoliczność, iż w ustawach budżetowych i "okołobudżetowych" nie dokonano wyraźnie zmiany bądź uchylenia tego przepisu jest w sprawie bez znaczenia. Przepisy powołanych ustaw uchylają w okresie ich obowiązywania moc obowiązującą art. 62 ustawy o prokuraturze zgodnie z regułą *lex posterior derogat priori*. Bez znaczenia jest również, zdaniem rewidującego, "że regulacje prawne wynagrodzeń prokuratorów zostały zamieszczone m.in. w ustawie o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej". O znaczeniu i wykładni konkretnego przepisu decyduje bowiem jego treść i wynikająca z niego funkcja, którą przepis ten ma spełniać. Treść i funkcja jaką miały spełniać przepisy powołanych ustaw nie budzą zaś żadnych wątpliwości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze, "wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów równorzędnych, powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jest równe i stanowi odpowiednio do rangi stanowiska prokuratora, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej". Mnożniki wyznaczające tę wielokrotność dla poszczególnych stanowisk określała do dnia 31 października 1990 r. uchwała Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (M. P. Nr 4, poz. 37), a od 1 listopada 1990 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz. U. Nr 84, poz. 494).

Wobec wątpliwości co do sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia przeciętnego w sferze produkcji materialnej, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia

22 sierpnia 1991 r., I PZP 34/91, wyjaśnił, że jest to wynagrodzenie z wypłatami z zysku.

Ustawą z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443) do art. 62 ustawy o prokuraturze został dodany ust. 2 w brzmieniu: "Przez przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej, o którym 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. 3).

Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia (art. 5), tj. 6 listopada 1991 r. i jednocześnie stanowiła pośrednie potwierdzenie trafności wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy we wspomnianej wyżej uchwale. Wobec powyższego, podstawę do obliczenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów do dnia 5 listopada 1991 r. stanowiło przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej z wypłatami z zysku, zaś od dnia 6 listopada 1991 r. stanowi ją przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku.

Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów stanowi przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej z okresu, w którym powstaje prawo do wynagrodzenia (tak: Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 17 lutego 1993 r., 4/92, OTK 1993 cz. I, poz. 15).

Od reguły bieżącej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów, wyrażonej w art. 62 ustawy o prokuraturze, odstępstwa wprowadziły przepisy powołanych w rewizji nadzwyczajnej aktów prawnych regulujących budżet państwa i zasady polityki finansowej w latach 1991, 1992 i 1993. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. - "W 1991 r. do ustalania wynagrodzenia zasadniczego...prokuratorów stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w pierwszym kwartale 1991 r." Przepis ten wszedł w życie z dniem ogłoszenia (art. 6), tj. 4 października 1991 r.

Stosownie do treści art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r., do czasu uchwalenia ustawy budżetowej na 1992 r. "do ustalania wynagrodzenia zasadniczego... prokuratorów stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w pierwszym kwartale 1991 r." Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 10 marca 1992 r., z mocą od 1 stycznia 1992 r. (art. 21).

Według art. 28 uchwalonej 5 czerwca 1992 r. ustawy budżetowej na 1992 rok "W okresie od dnia 1 czerwca do dnia 31 grudnia 1992 r. do ustalania wynagrodzeń...prokuratorów...stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku w pierwszym kwartale 1992 r." Przepis ten wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 29 czerwca 1992 r., z mocą od dnia 1 kwietnia 1992 r. (art. 37 pkt 1).

Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. "w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 grudnia 1993 r. do ustalania wynagrodzeń... prokuratorów...stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w

gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku, w trzecim kwartale 1992 r.". W okresie do 31 marca 1993 r., zgodnie z ust. 3 art. 4 tejże ustawy, wynagrodzenia prokuratorów "pozostają na poziomie z grudnia 1992 r." Przepis ten wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 6 stycznia 1993 r., z mocą od 1 stycznia 1993 r. (art. 11).

Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 29 stycznia 1992 r., K. 15/91 (OTK 1992 cz. I, poz. 8) uznał art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w roku 1991 za sprzeczny z Konstytucją, zarówno co do wejścia w życie przed jego ogłoszeniem (ze względu na naruszenie zasady "lex retro non agit"), jak i po wejściu w życie (wobec braku stosownego *vacatio legis*), zaś w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1993 r., K. 18/92 (OTK 1993 cz. II, poz. 41) stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r., jednak odmiennie niż w orzeczeniu K. 15/91, tylko co do wejścia w życie przed ogłoszeniem, odstępując tym samym od poglądu, że w demokratycznym państwie prawnym wejście w życie ustawy musi poprzedzać okres dostosowawczy (*vacatio legis*). W wykonaniu orzeczenia K. 18/92 Prezes Trybunału Konstytucyjnego obwieszczeniem z dnia 15 czerwca 1994 r. ogłosił utratę mocy obowiązującej art. 16 ustawy o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r. w zakresie odnoszącym się do czasu przed dniem jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (Dz. U. Nr 74, poz. 338).

Sąd Najwyższy podziela w całości stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu oznaczonym sygnaturą K. 15/91 oraz w punkcie 1 orzeczenia o sygnaturze K. 18/92. Natomiast w odstąpieniu przez Trybunał od poglądu o niekonstytucyjności art. 16 ust. 2 ustawy o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r., co do wejścia w życie po jego ogłoszeniu bez okresu dostosowawczego dostrzega nieuzasadniony brak konsekwencji. Zdaniem Sądu Najwyższego, w sprzeczności z Konstytucją pozostaje nie tylko wsteczne działanie ustawy zawieszającej bieżącą waloryzację wynagrodzeń prokuratorów, ale także działanie jej bez stosownego *vacatio legis*. Trafne jest bowiem stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu orzeczenia o sygnaturze K. 15/91, że przez wejście w życie ustawy bez odpowiedniego okresu dostosowawczego naruszona została, wywodząca się z "proklamowanej przez art. 1 Konstytucji RP zasada państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej", zasada praw nabytych, mianowicie "prawa do wynagrodzenia z zastosowaniem indeksacji przysługującego za okresy przyszłe".

Wobec niewskazania w ustawie o zasadach gospodarki finansowej Państwa w 1992 r. jej okresu dostosowawczego należy uznać, że ustawa ta wchodzi w życie, zgodnie z treścią 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.), po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, tj. od 25 marca 1992 r. Przyjęcie czternastodniowego okresu dostosowawczego uzasadnia nadto treść § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej - załącznika do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 4, poz. 310). W związku z tym od tej daty zgodność art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1992 r. z Konstytucją nie może być, ze względu na zasadę nieretroaktywności ustawy oraz brak *vacatio legis*, zasadnie kwestionowana. W konsekwencji, zawieszenie przewidzianej w art. 62 ustawy o prokuraturze bieżącej waloryzacji wynagrodzeń

prokuratorów, zostało dokonane w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 24 marca 1992 r. przepisami sprzecznymi z Konstytucją, co tym samym oznacza, iż nie mogły one stanowić prawidłowej podstawy ustalania wysokości wynagrodzenia prokuratorów.

Natomiast w zakresie wynagrodzenia przypadającego po dniu 24 marca 1992 r. Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w rewizji nadzwyczajnej, że utrata lub zawieszenie mocy obowiązującej przepisu wcześniejszego nie musi wynikać *expressis verbis* z regulującego tę samą materię odmiennie przepisu późniejszego. W razie wątpliwości co do mocy obowiązującej dwu przepisów o sprzecznej treści, pochodzących z różnych okresów, należy, zgodnie z zasadą kolizyjną "*lex posterior derogat legi anteriori*", przyznać pierwszeństwo przepisowi późniejszemu przed wcześniejszym. Takie stanowisko, w analogicznych do rozstrzyganej sprawach, wyraził Sąd Najwyższy między innymi w uchwale z dnia 27 maja 1993 r., I PZP 12/93 oraz w wyrokach z dnia: 12 kwietnia 1994 r., I PRN 12/94, OSNAPiUS 1994 z. 4, poz. 61 i z 21 czerwca 1994 r., I PRN 38/94, OSNAPiUS 1994 z. 10, poz. 163.

Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie zajmuje przy tym stanowisko, że przepis, pomimo stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, jeżeli Sejm potwierdził trafność jego orzeczenia, obowiązuje tak długo, jak długo nie zostanie uchylony lub zmieniony w trybie przewidzianym w utrzymanym w mocy przez art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 10 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), art. 33a ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lipca 1952 r. i w art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470). Takie też stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 marca 1993 r., I PZP 12/93 oraz w wyroku z dnia 24 maja 1994 r., I PRN 27/94.

Jednakże, zdaniem Sądu Najwyższego, niezastosowanie przez sąd w rozpoznawanej sprawie przepisu sprzecznego z Konstytucją i przyjęcie za podstawę prawną rozstrzygnięcia przepisu, którego moc obowiązująca nie została wyraźnie uchylona lub zawieszona przez ów "niekonstytucyjny" przepis, przy czym którego zgodność z ustawą zasadniczą nie budziła żadnych wątpliwości, nie narusza prawa w sposób rażący.

Ocena taka zdaje się znajdować potwierdzenie także w sposobie unormowania, przewidzianego w art. 30 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202), uprawnienia do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych. W myśl tego przepisu do otrzymania tych świadectw uprawnione są między innymi osoby, które w okresie od dnia 1 lipca 1991 r. do dnia 31 grudnia 1991 r. zajmowały stanowiska sędziów, prokuratorów oraz kierownicze stanowiska państwowe, z wyjątkiem osób, "których roszczenia z powyższego tytułu zostały w pełni zaspokojone". Przytoczona treść art. 30 ust. 1 lit. c ustawy z 30 kwietnia 1993 r. może być bowiem potraktowana jako swoistego rodzaju pośrednia, *ex post* akceptacja przez ustawodawcę praktyki wypłacania wynagrodzeń (między innymi) prokuratorów - na mocy orzeczeń sądowych - w wyższej wysokości (zgodnie z regułą art. 62 ustawy o prokuraturze) niż wynikało to ze zmian wprowadzonych przez przepis art. 4 ust. 1 ustawy z 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. Co więcej, w wykładni przepisu art. 30 ust. 1 lit. c ustawy z 30 kwietnia 1993 r. można się posunąć nawet dalej, gdyż w jego końcowym fragmencie mowa jest o "roszczeniach" z tytułu zajmowania (między innymi)

stanowisk prokuratorów, w pełni zaspokojonych, co sugeruje, iż roszczenia te istniały i były zasadne, a w każdym razie ich zaspokojenie nie jest następczo (w ustawie z 30 kwietnia 1993 r.) kwestionowane przez ustawodawcę. Nie jest to jednocześnie pełne, czy też jednoznacznie uznane przez niego tych roszczeń, gdyż w art. 30 ustawy z 30 kwietnia 1993 r. przewiduje się wydawanie (między innymi) prokuratorom rekompensacyjnych świadectw udziałowych, których celem jest pewna rekompensata strat, jakie ponieśli w następstwie zastosowania przepisów ustawy, która została oceniona jako sprzeczna z Konstytucją, a wobec tego nie należy im wypłacać wyrównania wynagrodzenia, bo wtedy przepis przewidujący ich prawo do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych traci sens.

Z powyższych powodów rewizję nadzwyczajną, w części dotyczącej zasądzenia zaskarżonym wyrokiem na rzecz powódki wynagrodzenia za pracę za okres do dnia 24 marca 1992 r., obliczonego według zasad przewidzianych w art. 62 ustawy o prokuraturze, należało oddalić.

Rewizja nadzwyczajna jest natomiast uzasadniona w odniesieniu do części zaskarżonego wyroku zasądzającego na rzecz powódki wynagrodzenie obliczone z zastosowaniem bieżącej waloryzacji od dnia 25 marca 1992 r., gdyż Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu nie stosując przepisów, których zgodność z Konstytucją po tej dacie nie była kwestionowana, naruszył rażąco prawo.

W tym też zakresie należało zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy uchylić i przekazać temu ostatniemu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

Rozpoznając ponownie sprawę Sąd ten powinien przy obliczaniu wynagrodzenia zasadniczego powódki uwzględnić, że podstawę ustalenia tego wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku, w okresie od 25 marca 1992 r. do 31 maja 1992 r. - z pierwszego kwartału 1991 r., w okresie od 1 czerwca 1992 r. do 31 marca 1993 r. - z pierwszego kwartału 1992 r., zaś w okresie od 1 kwietnia 1993 r. do 29 października 1993 r. - z trzeciego kwartału 1992 r.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 422 § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

=====