

**Uchwała z dnia 5 września 1995 r.**  
**III AZP 17/95**

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza (autor uzasadnienia), Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Zenona J. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 15 listopada 1994 r., [...] w przedmiocie podwyższenia uposażenia, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 5 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 11 maja 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.:

Czy art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179) może stanowić podstawę prawną roszczenia policjanta o podwyższenie wynagrodzenia ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Art. 99 ust. 3 ustawy o Policji nie stanowi podstawy prawnej roszczenia policjanta o podwyższenie uposażenia.**

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

Zenon J. zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. o "wyplacenie należności pieniężnej stanowiącej różnicę pomiędzy wynagrodzeniem należnym, wynikającym z mocy prawa, powiększonym o indeksację płac wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 1991 r. do dnia zapłaty, a wypłaconym przez KWP wynagrodzeniem za pracę".

Decyzją z 30 sierpnia 1994 r. Komendant Wojewódzki Policji w P. odmówił przyznania tego świadczenia. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Komendanta Głównego Policji z 15 listopada 1994 r., wydaną po rozpatrzeniu odwołania Zenona J.

Zenon J. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wspomnianą decyzję Komendanta Głównego. Skarżący podniósł, że przepisy art. 99 ust. 3 i 4 ustawy o Policji stanowią podstawę jego roszczenia o przyznanie uposażenia co najmniej w określonej w nich wysokości. Nie zgodził się z tym poglądem Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę. Jego zdaniem określony w ustawie o Policji tryb waloryzacji uposażeń policjantów nie przesądza o jego prawnopodmiotowym charakterze. Z uregulowanego w ustawie o Policji systemu płacowego wynika, że to przełożeni dokonują ostatecznego ustalenia wysokości uposażenia policjanta. Ma to miejsce w drodze rozkazu, co wynika z treści zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie przebiegu służby oraz praw i obowiązków policjantów (Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 39). Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu

skargi Zenona J. powziął poważne wątpliwości ujęte w zagadnieniu prawnym przytoczonym we wstępnej części uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny - jak wynika z uzasadnienia postanowienia - podziela pogląd wyrażony wielokrotnie przez Sąd Najwyższy co do tego, że ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.) ma charakter ustrojowo-finansowy i nie tworzy żadnych praw podmiotowych, z których zatrudnieni mogliby wywodzić jakiegokolwiek roszczenia. Powyższy pogląd można by odnieść do interpretacji art. 99 ust. 3 ustawy o Policji. Z drugiej strony dopuszczalny jest też pogląd, że uregulowanie zawarte w tym przepisie ma charakter szczególny i stanowi podstawę prawną do żądania podwyżki uposażenia policjanta do wysokości minimalnej, określonej w tym przepisie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Interpretowany przepis art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) istotnie może być rozumiany dwojako. Jego brzmienie ("uposażenie policjantów wzrasta w stopniu nie mniejszym niż przeciętne wynagrodzenie pracowników w sferze produkcji materialnej") nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca zawarł w nim gwarancję sukcesywnego podwyższania uposażenia każdego policjanta w miarę wzrostu przeciętnych wynagrodzeń pewnej grupy pracowników, czy też zadeklarował jedynie przyrost globalnej kwoty przeznaczonej w budżecie państwa na uposażenia całej grupy zawodowej policjantów. Tylko pierwsze rozumienie przepisu dawałoby podstawę do ukształtowania roszczenia policjanta o podwyższenie uposażenia w wysokości co najmniej takiej, jaka odpowiada wzrostowi przeciętnego wynagrodzenia pracowników w sferze produkcji materialnej.

Trzeba stwierdzić, że wykładnia językowa nie daje satysfakcjonującej odpowiedzi na tak postawione pytanie, chociażby dlatego, że użyto w tym przepisie liczby mnogiej, a w poprzednim (art. 99 ust. 2) i następnym (art. 100) liczby pojedynczej, chociaż traktują one również o uposażeniu policjanta. Różnicę tę można potraktować jako nieistotną. Możliwe jest jednakże wyprowadzenie wniosku, że użycie liczby mnogiej w ustępie 3 art. 99 wskazuje na odmienną charakterystykę tego przepisu przez odniesienie go do ogółu policjantów, a nie do każdego policjanta. Nie bezpodstawnie - przy użyciu tej samej wykładni językowej - można też podejmować próbę rozumienia ustępu 3 jako uregulowania dotyczącego każdego policjanta.

Niezadowolający efekt wykładni językowej uzasadnia potrzebę sięgnięcia do innych metod wykładni. W szczególności potrzebne wydaje się zastosowanie wykładni systemowej. W pierwszym rzędzie należy zwrócić się do systemu kształtowania uposażeń policjantów w świetle ustawy o Policji i przepisów wykonawczych do niej.

Ustawa ta nie określa wysokości uposażeń policjantów (każdego policjanta) ani sposobu ich wyliczenia. Stanowi ona w art. 101 ust. 1, że Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej określa uposażenie zasadnicze dla typowych stanowisk służbowych oraz wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat. Ustęp 2 tegoż artykułu traktuje o uposażeniach dla stanowisk nietypowych. Określenie wysokości uposażenia ma miejsce w drodze zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych publikowanych w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zarządzenia te określają stawki uposażenia w prawie wszystkich

przypadkach w systemie tzw. widełkowym, tzn. poprzez wskazanie dolnej i górnej granicy uposażenia dla danego stanowiska.

System uposażenia policjantów charakteryzuje się więc tym, że ani ustawa, ani przepisy wykonawcze do niej nie pozwalają na wyliczenie uposażenia każdego policjanta, tzn. konkretnie określonej osoby. Trzeba więc stwierdzić, że policjant nie ma roszczenia o wypłatę uposażenia w określonej wysokości, ma jedynie roszczenie o uposażenie w wysokości mieszczącej się w ramach dolnej i górnej granicy ustalonej dla zajmowanego stanowiska. Skoro tak, to nie byłoby zgodne z zasadami wykładni systemowej przyjęcie, że wprawdzie policjant nie ma roszczenia o uposażenie w konkretnej wysokości (jeżeli przyznane mu decyzją uposażenie mieści się w ramach określonych w omówionym wyżej zarządzeniu), ma za to - na podstawie art. 99 ust. 3 ustawy o Policji - roszczenie o systematyczny wzrost tego uposażenia.

Takie rozumienie analizowanego przepisu spowodowałoby, że niezwykle trudna do przeprowadzenia okazałaby się w praktyce zmiana proporcji między uposażeniem poszczególnych osób. Gdyby uposażenia przyrastały w takim samym stopniu określonym procentowo, to istniejące różnice uposażeń powiększałyby się, jeżeli chodzi o liczby bezwzględne i mogłyby ulec zmianie tylko w razie uzyskania środków przewyższających minimum, o którym mowa w art. 99 ust. 3, co przy istniejących uwarunkowaniach gospodarki budżetowej należałoby uznać za praktycznie nierealne.

Na opisaną konsekwencję sztywnej indeksacji zwrócił już uwagę Sąd Najwyższy (wprawdzie w odniesieniu do płac nauczycieli), w wyroku z dnia 14 lipca 1994 r., I PRN 45/94 (OSNAPiUS 1994 nr 8 poz. 129). Niewykluczona byłaby też taka sytuacja, w której policjant - po zastosowaniu "indeksacji" z art. 99 ust. 3 - uzyskałby wyższe uposażenie niż stawka przewidziana dla jego stanowiska.

W ramach wykładni systemowej pożyteczne jest także porównanie systemu uposażania policjantów z zasadami rządzącymi wynagradzaniem innych grup zawodowych zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej. I tak wynagrodzenie nauczycieli ukształtowane jest w znacznej mierze podobnie do uposażenia policjantów. Podobieństwo to sprowadza się do "widełkowego" sposobu określenia płacy nauczycieli w przepisach wykonawczych do Karty Nauczyciela (zarządzeniach Ministra Edukacji Narodowej) oraz do deklaracji zawartej w tejże Karcie w art. 31 ust. 2, który stanowi, że zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli określają przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Te ostatnie przepisy zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.) określały tzw. normatywny wskaźnik wynagrodzenia.

Sąd Najwyższy we wspomnianym wyżej wyroku, a także w innym wyroku, z 7 czerwca 1994 r., I PRN 28/94 (OSNAPiUS 1994 nr 9 poz. 144), przyjął, że nauczyciele nie mają roszczenia (prawa podmiotowego) do wynagrodzenia wynikającego z owego normatywnego wskaźnika wynagrodzenia, czyli do corocznego podwyższania wynagrodzenia wyliczonego przy użyciu tego wskaźnika. Obecnie po uchyleniu wymienionej ustawy odmienną nieco konstrukcją przyjęto w ustawie 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).

Regulacje prawne dotyczące uposażeń policjantów i wynagrodzeń nauczycieli oczywiście różnią się między sobą. Są jednak w tym sensie podobne, że ustawy

pragmatyczne zawierają przepisy deklarujące wzrost dochodów, tyle że Karta Nauczyciela czyni to poprzez dodatkowe odesłanie do przepisów innej ustawy. Sama konstrukcja prawna jest jednak w zasadniczych elementach podobna.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela poglądy wyrażone w przytoczonych wyrokach i jest zdania, że można je odpowiednio odnieść do analizy przepisu art. 99 ust. 3 ustawy o Policji. Ustawa ta nie zawiera odesłania do ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, jednakże podobną rolę co owo odesłanie pełni unormowanie art. 99 ust. 4, który stanowi, że Rada Ministrów ustala corocznie wysokość środków przeznaczonych na wzrost uposażeń policjantów. Oznacza to - podobnie jak w przypadku nauczycieli - że odpowiedni wzrost uposażeń policjantów jest zadaniem Rady Ministrów, niewywiązanie się z tego zadania nie rodzi natomiast prawa podmiotowego po stronie każdego policjanta.

Stosowanie zasad wykładni systemowej uprawnia też do porównania analizowanych przepisów z regulacjami całkowicie odmiennymi, np. dotyczącymi sędziów i prokuratorów zawartymi w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.). Przepisy te określały, że wynagrodzenia tych grup zawodowych stanowiły wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej (obecnie wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej). Taki sposób regulacji, w powiązaniu z treścią przepisów wykonawczych do wskazanych ustaw, pozwala każdej osobie wykonującej zawód sędziego lub prokuratora na obliczenie należnego wynagrodzenia. "Indeksacja" wynagrodzeń tych osób nie jest zatem uregulowana poprzez ogólną deklarację powiązaną z ustawowym nałożeniem na Radę Ministrów obowiązku zapewnienia środków na podwyżki.

Te istotne różnice prowadzą do wniosku, że jedynie wynagrodzenie uregulowane w przepisach prawnych "mnożnikowo" pozwala na ukształtowanie roszczenia każdego pracownika o wynikającą z tych przepisów podwyżkę. Różnice te znalazły wyraz w ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202 ze zm.). Grupy zawodowe otrzymujące wynagrodzenie określane "mnożnikowo" (tzn. oprócz sędziów i prokuratorów osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe) - podobnie jak policjanci - są uprawnione do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych, co spowodowane jest wstrzymaniem z dniem 1 lipca 1991 r. działania mechanizmów podwyższania ich dochodów. Jednakże co do sędziów, prokuratorów i osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawodawca przewidział wyjątek, wyłączając z grona uprawnionych do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych osoby, "których roszczenia z powyższego tytułu zostały w pełni zaspokojone" (art. 30 ust. 1 pkt 1 lit. c). Z treści tego przepisu wypływa wniosek, że:

- po pierwsze - osoby otrzymujące wynagrodzenie "mnożnikowe" mimo zawieszenia mechanizmów bieżącej ich waloryzacji, zachowały roszczenia o podwyższenie wynagrodzeń,
- po drugie - roszczenia te mogły zostać zaspokojone i ustawodawca dopuszcza taką sytuację.

Sytuacja taka nie jest natomiast przewidziana między innymi w odniesieniu do policjantów. Zastosowanie wykładni systemowej prowadzi zatem do wniosku, że w

światle całokształtu regulacji prawnej dotyczącej uposażeń policjantów oraz przy porównaniu unormowania z art. 99 ust. 3 i 4 z innymi przepisami określającymi wzrost wynagrodzeń innych grup zawodowych, niemożliwe jest udzielenie twierdzącej odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Powyższe wywody należy jeszcze uzupełnić przedstawieniem zmian w omawianej regulacji prawnej. Otóż przepisom art. 99 ust. 3 i 4 ustawy o Policji została nadana nowa treść przez art. 17 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).

Obecnie brzmią one następująco:

"3. Przeciętne uposażenie policjantów stanowi wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej.

4. Wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa w ust. 3, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia".

W chwili obecnej charakter prawny normy ust. 3 nie budzi już zatem żadnych wątpliwości. Z jego treści nie można z całą pewnością wywieść roszczenia poszczególnej osoby o ukształtowanie uposażenia, ponieważ mowa jest o wynagrodzeniu "przeciętnym". Wskazać też należy, że działanie przepisu art. 99 ust. 3 i 4 ustawy o Policji już uprzednio było zawieszane poczynając od 1 lipca 1991 r.:

- w 1991 r. na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87 poz. 396), z tym że Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91 (OTK 1992 cz. I poz. 8) uznał między innymi przepis ten za niezgodny z Konstytucją (z art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 7) w zakresie odnoszącym się do czasu przed dniem jego wejścia w życie, a także po dniu wejścia w życie z powodu nieustanowienia *vacatio legis* (art. 1, art. 3 ust. 1) oraz za niezgodny z art. 67 ust. 2 i art. 68 Konstytucji. Sejm przyjął owo orzeczenie, lecz nie dokonał zmiany zakwestionowanych przepisów,
- w 1992 r. na podstawie art. 16 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 25 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej państwa w 1992 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 83) oraz art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 229), z tym, że za okres od 1 stycznia do 9 marca 1992 r. wspomniany przepis ustawy z dnia 25 stycznia 1992 r. utracił moc na podstawie obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 1994 r. (Dz. U. Nr 74, poz. 338),
- w 1993 r. na podstawie art. 9 pkt 2 lit. c 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 w państwie (Dz. U. z 1993 r., Nr 1, poz. 1),
- w 1994 r. na podstawie art. 10 pkt 2 lit. c 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 przedstawionych przepisów ustaw nie można wprost wyprowadzić jednoznacznego wniosku co do odpowiedzi na rozpatrywane pytanie. Można natomiast na ich podstawie stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy było początkowo zawieszenie mechanizmu podwyższania uposażeń policjantów, a wreszcie odmienne jego ukształtowanie. Wzmacnia to przedstawiony wyżej pogląd co do charakteru prawnego normy art. 99 ust. 3 ustawy o Policji w jej poprzednim brzmieniu.

Z tych wszystkich względów należało podjąć uchwałę o wyżej podanej treści.

=====