

Wyrok z dnia 7 kwietnia 1998 r.

I PKN 90/98

Sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją.

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 kwietnia 1998 r. sprawy z powództwa Jerzego B., Zefiryra J., Katarzyny G.-S., Krzysztofa K., Włodzimierza K., Krystyny M., Kazimierza P., Stanisława S., Cecylii S., Jerzego Ś., Zbigniewa W., Zbigniewa W., Janiny Z. przeciwko Skarbowi Państwa - Prokuraturze Apelacyjnej w K. o zapłatę, na skutek kasacji powodów od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 18 listopada 1997 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Powodowie: Jerzy B., Zefiryn J., Katarzyna G.-S., Krzysztof K., Włodzimierz K., Krystyna M., Kazimierz P., Stanisław S., Cecylia S., Jerzy Ś., Zbigniew W., Zbigniew W. i Janina Z. we wniesionym w dniu 23 stycznia 1997 r. pozwie domagali się zasądzenia kwot stanowiących różnicę między wynagrodzeniem należnym na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19 poz. 70 ze zm.) w okresie od dnia 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1994 r. a wynagrodzeniem faktycznie w tym okresie otrzymanym oraz skapitalizowanych odsetek w wysokości zgodnej z wyliczeniem stanowiącym załącznik do pozwu, a także różnicy pomiędzy wypłaconą a należną nagrodą z zakładowego funduszu nagród za rok 1994 i w przypadku Krzysztofa K. różnicy w wypłaconej a należnej nagrodzie jubileuszowej za dwadzieścia lat pracy. Powodowie działający przez pełnomocnika-powódkę Krystynę M. podnieśli, że na podstawie art. 5 ust. 3

ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku (Dz.U. Nr 129, poz. 601) ich wynagrodzenia od 1 stycznia 1994 r. do 31 maja 1994 r. pozostały na poziomie z grudnia 1993 r. i były obliczane w oparciu o podstawę stanowiącą kwotę 296,70 zł, a za okres od 1 czerwca 1994 r. do 31 grudnia 1994 r. w oparciu o kwotę 466,50 zł. W ocenie powodów ustawodawca po raz kolejny zawiesił działanie określonej w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze zasady bieżącej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów polegającej - stosownie do wykładni Trybunału Konstytucyjnego zawartej w uchwale z dnia 17 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 81) - na ustalaniu ich wynagrodzeń przy uwzględnieniu przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku z kwartału, w którym powstało prawo do wynagrodzenia. Tryb, w którym nastąpiła zmiana reguł ustawowych obowiązujących przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń prokuratorów nie był prawidłowy z powodu umieszczenia przepisów normujących kwestię ustalania wynagrodzeń prokuratorów w ustawie "okołobudżetowej" i ustanowienia zbyt krótkiej *vacatio legis*. Powodowie są zdania, że w tej sytuacji ich wynagrodzenie w okresie od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1994 r. powinno być ustalane zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie wyrokiem z dnia 10 czerwca 1997 r. [...] oddalił powództwo. W ocenie Sądu spór w rozpoznawanej sprawie dotyczy dopuszczalności ustalania wynagrodzenia prokuratorów w 1994 r. na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku (Dz. U. Nr 129, poz. 601) i konstytucyjności tego przepisu oraz kwestii zbyt krótkiego *vacatio legis* tej ustawy. Ustawodawca wprowadzając w art. 5 ustawy odstępstwa od zasady systematycznej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów nie dokonał zmiany art. 62 ustawy o prokuraturze ani nie zawiesił mocy obowiązującej tej ostatniej ustawy. Sprzeczność między tymi przepisami należy według Sądu usunąć przy pomocy ogólnych metod wykładni dwóch równorzędnych aktów prawnych, tj. reguły *lex posterior derogat legi priori*, bowiem jeżeli akt późniejszy nie uchyla w sposób wyraźny aktu wcześniejszego, to obowiązuje akt prawny późniejszy. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. jest tzw. ustawą okołobudżetową, a zatem w przeciwieństwie do budżetu, może regulować kwestie wynagrodzeń. O ile bowiem przedmiotem ustawy budżetowej mogą być zgodnie z przepisem art. 20 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 paź-

dziennika 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) wyłącznie dochody i wydatki państwa, o tyle ustawa o budżecie jako ustawa zwykła nie stwarza takich ograniczeń. Dopuszczalne i zgodne z Konstytucją było zatem wprowadzenie w drodze tej ustawy odstępstw od zasady systematycznej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów. Chybiony jest także, zdaniem Sądu, zarzut wadliwości ustawy z 10 grudnia 1993 r. ze względu na ustanowienie zbyt krótkiej *vacatio legis*. Zgodnie bowiem z 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 56, poz. 524 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w 1994 r. akty prawne ogłoszone w Dzienniku Ustaw wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 24 grudnia 1993 r. i gdyby nie stanowiła inaczej, "weszłaby w życie w dniu 8.01.1995 r. Jednak ustawa ta ustaliła w art. 11 inną datę wejścia w życie, tj. 1 stycznia 1995 r."

Powodowie zaskarżyli powyższy wyrok apelacją, w której zarzucili temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego, polegające na zastosowaniu przy rozstrzygnięciu sprawy niekonstytucyjnych przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r., w szczególności jej art. 5 ust. 2 i 3 i pośrednio art. 11 oraz art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", zamiast art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze. Wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku przez zasądzenie powództwa zgodnie z żądaniem pozwu, po uprzednim zwróceniu się na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U. Z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.) do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy powołane wyżej przepisy 5 ust. 2 i 3 i pośrednio art. 11 oraz art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" są zgodne z art. 1 oraz art. 3 ust. 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. W uzasadnieniu swojego żądania powodowie wskazali, że zaskarżone orzeczenie nie jest trafne, bowiem prawidłowe rozstrzygnięcie tej sprawy nie zależy od wykładni obowiązujących przepisów, ale od ustalenia przez wyłącznie uprawniony do tego organ, czyli przez Trybunał Konstytucyjny, czy przepisy obowiązujące w 1994 r.

ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku były zgodne z Konstytucją. Powodowie wnieśli o skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ przepisy tej ustawy nie były do tej pory analizowane przez Trybunał Konstytucyjny, wobec czego korzystają z domniemania ich zgodności z Konstytucją.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wyrokiem z dnia 18 listopada 1997 r. [...] oddalił apelację. W ocenie Sądu skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje uzasadnienia. W szczególności nie można zgodzić się ze stanowiskiem powodów, że "niniejsza" problematyka nie była do tej pory rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem Trybunał ten 8 listopada 1994 r. rozstrzygał w podobnej sprawie dotyczącej wynagrodzeń sędziów, których sytuacja jest w tym zakresie identyczna jak sytuacja prokuratorów. Odnośnie do relacji ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku do innych ustaw, zwłaszcza zaś ustawy o prokuraturze, oraz problemu ewentualnego działania wstecz tej pierwszej ustawy Sąd stwierdził, że kwestie te były przedmiotem rozważań Sądu pierwszej instancji, które należy uznać za słuszne w świetle obowiązującego ustawodawstwa i wyrażanych wielokrotnie poglądów Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższy wyroku zaskarżyli powodowie kasacją, w której zarzucili naruszenie przepisów postępowania, a w szczególności art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 364) poprzez nieskierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego co do zgodności wskazanych w apelacji przepisów z Konstytucją, art. 328 § 2 KPC polegające na ogólnikowym, nie wyjaśniającym szczegółowo przyczyn uznania apelacji za bezzasadną, uzasadnieniu wydanego orzeczenia, które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz naruszenie prawa materialnego, polegające na zastosowaniu przy rozstrzygnięciu sprawy niekonstytucyjnych przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r., w szczególności jej art. 5 ust. 2 i 3 i pośrednio art. 11 oraz art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", zamiast art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze. Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne powodowie wnieśli o zwrócenie się na podstawie art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z pytaniem prawnym czy przepisy art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w

1994 roku oraz art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" były zgodne z art. 1 oraz art. 3 ust. 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., a nadto w zakresie pierwszej z wymienionych ustaw - z art. 20-22 Małej Konstytucji. W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych powodowie podnieśli, że sądy nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją. Sądy mają natomiast prawo do dokonywania ocen zasadności podnoszonych wątpliwości co do konstytucyjności przepisów w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do uruchomienia procedury pytań prawnych. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku w ogóle nie wyjaśnia z jakiej przyczyny podniesione w apelacji wątpliwości nie zostały uznane za uzasadnione. Nie podlega dyskusji, że wątpliwości tych nie można usunąć w drodze wykładni prawa, a od rozstrzygnięć na płaszczyźnie konstytucyjnej zależy wynik sprawy. Jeżeli dodatkowo zważyć, że sądy mają obowiązek ochrony Konstytucji, to należy zgodzić się z poglądami doktryny, iż jedynym skutecznym sposobem uniknięcia niebezpieczeństwa rozstrzygnięcia sprawy na podstawie wątpliwych konstytucyjnie przepisów jest poddanie ich kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Kasacja wywodzi, że powyższy przepis został naruszony przez Sąd drugiej instancji, który, mimo zawartego w apelacji wniosku o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności powołanych w niej przepisów ustawowych z Konstytucją, nie zastosował przepisu art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i rozstrzygnął sprawę na podstawie tych przepisów. Pogląd ten nie jest trafny.

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i Konstytucji RP nie dają podstaw do przyjęcia, że wniosek strony postępowania sądowego o zwrócenie się przez Sąd drugiej instancji z pytaniem prawnym do Try-

bunału Konstytucyjnego jest wiążący dla Sądu. Sąd ten jest jednakże obowiązany do oceny zasadności wniosku pod kątem przepisu art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten ustanawia dwie przesłanki, których łączne spełnienie aktualizuje obowiązek Sądu zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Pierwszą z nich, wyrażoną wprost w powołanym przepisie ustawy jest to, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. Sąd może zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniem prawnym, jeżeli przedmiotem orzeczenia Trybunału będą przepisy prawa materialnego lub prawa procesowego stosowane przez sąd w danej sprawie. Sąd nie ma zatem obowiązku zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli badaniem zgodności z Konstytucją byłyby objęte przepisy prawa nie mające związku ze sprawą rozpoznawaną przez ten sąd. Kolejną przesłanką przedstawienia przez sąd Trybunałowi pytania prawnego, o którym mowa w art. 3 ustawy, jest powzięcie przez sąd wątpliwości, co do zgodności stosowanego przezeń przepisu z Konstytucją. Przesłanka ta nie jest wprawdzie sformułowana wprost w treści powyższego przepisu, jak czyni to przepis art. 390 § 1 KPC, lecz wynika z istoty instytucji przedstawiania pytań prawnych. Przedstawianie wszelkich pytań prawnych, a w szczególności pytań prawnych dotyczących konstytucyjności przepisów prawa stosowanych przez sąd w celu rozstrzygnięcia danej sprawy, ma bowiem sens wówczas, gdy sąd poweźmie wątpliwość co do zgodności przepisu prawa z Konstytucją i da temu wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego. W sytuacji zaś, gdy sąd z urzędu nie poweźmie wątpliwości co do zgodności stosowanego przezeń przepisu z Konstytucją lub gdy stwierdzi, że wniosek strony o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału jest bezzasadny, bowiem w ocenie sądu przepis jest zgodny z Konstytucją, wówczas nie ma obowiązku przedstawiania tego pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Należy ponadto podkreślić, że wyrażone we wniosku strony wątpliwości co do zgodności przepisu z Konstytucją czy wręcz niezachwiane przekonanie o niekonstytucyjności przepisu aktu normatywnego, nie mogą być uznane za wątpliwości sądu. Oznaczałoby to bowiem wymuszenie przez strony przedstawienia przez sąd pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, mimo że sąd byłby przekonany o zgodności danego przepisu z Konstytucją. W konsekwencji należy uznać, że decyzja o przedstawieniu pytania prawnego, o którym mowa w art. 3 ustawy, należy do wyłącznej właściwości sądu, który nie jest związany w tym zakresie wnioskami stron postępowania. Sąd Najwyższy jest zdania, że sąd powszech-

ny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. Uznanie, jak błędnie twierdzą powodowie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa.

Sąd Najwyższy nie podziela zarzutu naruszenia przepisu art. 3 ustawy także z tego względu, że Sąd rozstrzygając niniejszą sprawę trafnie uznał, iż problematyka wynagrodzeń prokuratorów za rok 1994 jest analogiczna do problematyki wynagrodzeń sędziowskich za lata wcześniejsze, która była przedmiotem powołanych w uzasadnieniu wyroku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. W tej sytuacji przedstawianie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku było zbędne.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====