

**Wyrok z dnia 5 marca 1996 r.  
I PRN 2/96**

**Indeksacja wynagrodzeń nauczycieli, dokonywana na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.), nie powoduje powstania praw podmiotowych do wynagrodzenia wynikającego z normatywnego wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.**

Przewodniczący SSN: Józef Iwulski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 marca 1996 r. sprawy z powództwa Grażyny B., Józefa B., Ewy T. i Zbigniewa K. przeciwko Zespołowi Szkół Ogrodniczych w P. o wynagrodzenie, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy i Polityki Socjalnej [...] od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 9 czerwca 1995 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i zmienił poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Kole z dnia 16 marca 1995 r., [...] w pkt I i II w ten sposób, że oddalił powództwo.

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

Powodowie: Józef B. i Zbigniew K. - nauczyciele oraz Grażyna B. - starsza księgowa i Ewa T. - referent administracyjny pozwali Skarb Państwa - Kuratora Oświaty oraz Zespół Szkół Ogrodniczych w P. domagając się zasądzenia różnicy pomiędzy wynagrodzeniem faktycznie otrzymanym w trzech pierwszych kwartałach 1991 r. a wynagrodzeniem, które ich zdaniem powinni otrzymać w tym okresie na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.) wraz ze świadczeniami pochodnymi i odsetkami oraz odsetkami od odsetek.

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy w Kole wyrokiem z dnia 16 marca 1995 r., [...] zasądził od pozwanego Zespołu Szkół Ogrodniczych w P. na rzecz powodów różnicę między wynagrodzeniem wypłaconym im w 1991 r., a wynagrodzeniem obliczonym przy zastosowaniu normatywnego wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej w 1991 r. (tj. 103%).

Sąd ten ustalił, że powodowie mają prawo do wynagrodzenia obliczonego według zasad określonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Zasady te zostały wprawdzie zmienione przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396), jednakże przepisy te utraciły - zdaniem Sądu I instancji - moc, ponieważ Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 29 stycznia 1992 r. orzekł o ich niezgodności z Konstytucją. Sąd stwierdził nadto, że chociaż ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. sama w sobie ma charakter jedynie prawno-ustrojowy, to fakt,

iż przepisem art. 6 wprowadziła zmiany w art. 31 ust. 2 Karty Nauczyciela powoduje, że "zapis" ten nabiera charakteru roszczeniowego.

Od wyroku tego rewizję wniósł pozwany Zespół Szkół Ogrodniczych.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu wyrokiem z dnia 9 czerwca 1995 r., [...] oddalił rewizję. Sąd ten podzielił pogląd pozwanego, że ustawa z 31 stycznia 1989 r. nie tworzy praw podmiotowych dla pracowników sfery budżetowej, jednakże stwierdził, że obliuguje ona poszczególnych ministrów do uwzględnienia jej zasad w aktach niższego rzędu, konstruujących przepisy płacowe dla poszczególnych grup zawodowych wynagradzanych z budżetu państwa. Okoliczność ta, jak również fakt ustalenia w ustawie budżetowej z 1991 r. normatywnego wskaźnika w wysokości 103% oraz fakt dokonania ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. zmian w art. 31 ust. 2 Karty Nauczyciela - oznacza przekształcenie charakteru przedmiotowej regulacji z prawno-ustrojowego w roszczeniowy. Skuteczności ustawy z 1989 r. Sąd rewizyjny upatruje natomiast w tym, że przepisy ustawy z 28 września 1991 r. znoszące podwyższanie płac w oparciu o normatywny wskaźnik wynagrodzeń, nie obowiązują. Stwierdzeniu temu nie stoi na przeszkodzie - zdaniem Sądu rewizyjnego - brak obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej przepisów, skoro obwieszczenie takie ma charakter deklaratoryjny, zaś samo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest konstytutywne.

Wyrok ten zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Pracy i Polityki Socjalnej, zarzucając rażące naruszenie art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4 poz., 24), art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1991 oraz o zasadach wykonywania budżetu państwa w 1991 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 391), art. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396), art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.), § 5 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 29, poz. 222 ze zm.) i § 2 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 lipca 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników ekonomicznych, inżynieryjno-technicznych, administracyjnych i pracowników obsługi szkół (M.P. Nr 31, poz. 239 ze zm.) oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący wniósł o uchylenie tego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Kole z dnia 16 marca 1995 r., [...] i oddalenie powództwa.

W uzasadnieniu podniesiono, że powołana ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. nie zawiera przepisów płacowych pozwalających określać wynagrodzenie konkretnego pracownika. Ustawa określa jedynie zasady kształtowania środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Roszczenia płacowe z przepisów tej ustawy nie mogą być wywiedzione. Pogląd taki utrwalony jest już w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wyrażony został m.in. w uchwale z dnia 6 września 1991 r., I PZP 49/91 (OSNCP 1992, z. 4, poz. 54), w wyroku z dnia 7 czerwca 1994 r., I PRN 28/94 (OSNAPIUS 1994, Nr 9, poz. 144) oraz w wyroku z dnia 14 lipca 1994 r., I PRN 45/94 (OSNAPIUS 1994 Nr 8, poz. 129). Także Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. nie stanowi podstawy dla roszczeń konkretnych pracowników, ani nawet określonych grup zawodowych. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94 Trybunał stwierdził, że w

regulacji omawianej ustawy jej bezpośrednim adresatem jest ustawodawca, który zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy określa w ustawie budżetowej normatywny wskaźnik wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej na każdy rok. Omawiana ustawa nie kształtuje wysokości wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, lecz zawiera dyrektywy polityki płacowej w sferze budżetowej skierowane do organów państwa, które tę politykę realizują.

Wynagrodzenia powodów w spornym okresie określały, w odniesieniu do Józefa B. i Zbigniewa K. - zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 29, poz. 222 ze zm.), a w odniesieniu do Grażyny B. i Ewy T. - zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 lipca 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników ekonomicznych, inżynierjno-technicznych, administracyjnych i pracowników obsługi szkół (M.P. Nr 31, poz. 239 ze zm.). Powodom przysługiwało zatem wynagrodzenie zasadnicze określone na zasadach przewidzianych odpowiednio w § 5 i § 2 wymienionych zarządzeń. Powodowie nie podnosili zarzutu zaniżenia wynagrodzenia zasadniczego, jego pochodnych oraz nagród z zakładowego funduszu nagród - w stosunku do wynikających z powołanych zarządzeń.

Ze wskazanych wyżej przyczyn - zdaniem skarżącego - podstawą roszczeń powodów nie może być art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) stanowiący, że zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli określają przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Nie ma też istotnego znaczenia w rozpatrywanej sprawie kwestia zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. ustawą z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1991 oraz o zasadach wykonywania budżetu państwa w 1991 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 391) i ustawą z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396), a także skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r. kwestionującego te zmiany, gdyż przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. nie mogą w ogóle spowodować powstanie roszczeń płacowych.

Zaskarżony wyrok rażąco narusza prawo. Zobowiązuje on bowiem pozwanego do wypłacenia wynagrodzeń ponad wysokość wynikającą z przepisów płacowych i umów o pracę. W rozumowaniu swoim Sądy nie uwzględniły też znanych już w chwili wyrokowania orzeczeń Sądu Najwyższego.

Zdaniem Ministra Pracy zaskarżony wyrok narusza też interes Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie bowiem za podstawę rozstrzygnięcia normatywnego wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej narusza fundamentalne zasady państwa prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Powodowie wywodzili roszczenia o wyrównanie wynagrodzenia z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.). Twierdzą oni, że tzw. normatywny wskaźnik wynagrodzeń, o którym mowa w przepisach tej ustawy, daje postawę do powstania

roszczenia każdego pracownika sfery budżetowej o wynagrodzenie w wysokości obliczonej przy jego zastosowaniu. Takie rozumowanie nie ma uzasadnienia w przepisach tej ustawy. Ustawa ta nie zawiera w ogóle przepisów określających wynagrodzenia poszczególnych grup pracowników tworzących tzw. sferę budżetową (np. nauczycieli, lekarzy, urzędników), a tym bardziej nie zawiera przepisów płacowych pozwalających określać wynagrodzenie konkretnego pracownika. Ustawa - co wynika już z jej tytułu - określa jedynie zasady kształtowania środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Kształtowanie środków miało nastąpić w centralnym planie rocznym, następnie w ustawie budżetowej oraz w aktach prawnych Rady Ministrów dotyczących płac w tzw. sferze budżetowej (art. 3). Kształtowanie środków na wynagrodzenia nie może być rozumiane jako określenie wynagrodzenia pracowników. Żaden przepis ustawy nie zawiera sformułowania prawa pracownika do otrzymania wynagrodzenia obliczonego przy zastosowaniu wskaźnika, o którym mowa w art. 2 i 3. Pracodawcy też nie zostali zobowiązani do takiego określenia wynagrodzenia. Ponadto z samej istoty pojęcia "normatywny wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej" wynika, że nie może on służyć za podstawę obliczenia wynagrodzenia poszczególnego pracownika. Wskaźnik ten jest "normatywny", a zatem odnosi się do pracowników sfery budżetowej jako całości - czyli do grupy zatrudnionych, opłacanych przez budżet państwa, a nie do określenia konkretnego wynagrodzenia. Jest on wskaźnikiem "przeciętnego" wynagrodzenia, co wskazuje na to, że wynagrodzenia poszczególnych pracowników mogą być - w założeniu ustawy - wyliczone jako wyższe lub niższe niż "przeciętne".

Traktowanie omawianego wskaźnika jako normy obowiązującej przy wyliczaniu wynagrodzenia każdego pracownika spowodowałoby, że relacje płacowe w sferze budżetowej zostałyby na zawsze "zamrożone" w takich samych proporcjach. Gdyby bowiem każdy pracownik miał prawo (a zakład pracy obowiązek) do automatycznego podwyższania wynagrodzenia przy zastosowaniu tylko takiego wskaźnika, to proporcjonalne różnice między wynagrodzeniami poszczególnych pracowników całej sfery budżetowej, istniejące w momencie wejścia w życie omawianej ustawy, musiałyby być zachowane w czasie działania "wskaźnika", czyli przez wiele lat. Te wszystkie względy przemawiają przeciwko możliwości zastosowania przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. do ukształtowania roszczeń nauczycieli o wynagrodzenie. Roszczenia takie z przepisów tej ustawy nie mogą być wywiedzione. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela przy tym analogiczny pogląd wyrażony w uchwale z dnia 6 września 1991 r., I PZP 49/91 (OSNCP 1992 z. 4 poz. 54) i w wyroku z dnia 7 czerwca 1994 r., I PRN 28/94 (OSNAPiUS 1994 nr 9, poz. 144).

Jeżeli zatem przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. nie mogą w ogóle służyć powstaniu roszczeń płacowych, to nie ma istotnego znaczenia w rozpatrywanej sprawie kontrowersyjna kwestia zmian wprowadzonych w tych przepisach wymienionymi wyżej ustawami z dnia 26 i 28 września 1991 r. oraz skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r.

Także nie są trafne argumenty obu Sądów wywodzone z art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Przepis ten stanowi, że art. 31 ust. 2 Karty Nauczyciela otrzymuje brzmienie: "Zasady corocznego podwyższania przeciętnego wynagradzania nauczycieli określają przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej". Wynika z niego tylko to, że ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. ma

zastosowanie także do nauczycieli. Ponadto przepis ten wyraźnie stanowi o "przeciętnym wynagrodzeniu", a nie o wynagrodzeniu poszczególnych pracowników, także więc i z tego względu nie może on stanowić podstawy roszczenia o zwiększenie wynagrodzenia.

Zaskarżony wyrok narusza także interes Rzeczypospolitej, gdyż powoduje znaczne i nieuzasadnione wydatki z budżetu Państwa, a także bezzasadnie uprzywilejowuje powodów w porównaniu z innymi pracownikami szkół państwowych.

Z tych względów na podstawie art. 422 § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

=====