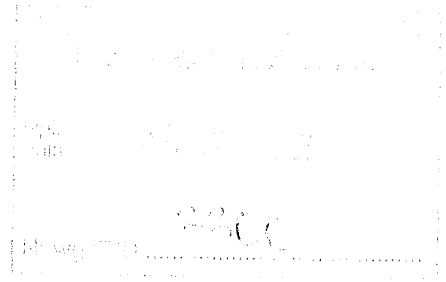




1001-8.TK.158.2023



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

**artykułu 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych
rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U.
z 2022 r. poz. 2666) z:**

- zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie
prawa i zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP;**
- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

1. Dopuszczalność i przedmiot kontroli.

Niniejszym wnioskiem kwestionowane są przepisy ustawy z dnia 1 grudnia
2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na

rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666; dalej: „ustawała okołobudżetowa 2023”). Mimo specyfiki ustawy okołobudżetowej nie ulega wątpliwości, że jej przepisy muszą być brane w przyszłości pod uwagę przez organy władzy publicznej, a przede wszystkim przez sądy przy ocenie stanów faktycznych także po upływie formalnego okresu jej obowiązywania.

Trybunał Konstytucyjny *konsekwentnie opowiada się za koncepcją tzw. przedłużonego obowiązywania aktu normatywnego, czyli koncepcją materialną obowiązywania prawa. (...) Ogólnie mówiąc, koncepcja ta zakłada, że epizodyczny (czasowy) charakter aktu normatywnego, jego spełnienie (wykonanie) w przeszłości, a także uchylene lub zmiana nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą jego mocy obowiązującej* (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, [red]. M. Safjan, L. Bosek, C.H.Beck 2016, s 1138 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w szczególności, że utrata mocy obowiązującej przepisu (por. art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) *polega na tym, że nie może on być stosowany do żadnej sytuacji faktycznej w przyszłości, czyli nie może być ani podstawą aktów stosowania prawa, ani kwalifikacji określonego stanu faktycznego (...). Zgodnie z tym stanowiskiem "stosowaniem przepisu", uzasadniającym traktowanie go – na potrzeby rozstrzygnięcia dopuszczalności orzekania przez TK – jako "przepisu obowiązującego", będzie ocena przez organy państwa, czy dany przepis znajdował zastosowanie do określonej sytuacji, a co za tym idzie – czy wywołał przewidziany w nim skutek prawny* (*ibidem*, s. 1139 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura).

Kwestionowane przepisy ustawy okołobudżetowej 2023 mają brzmienie:

Art. 10.

1. W roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. -

Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, 1259 i 2582), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia prokuratora określonej w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł.

Przywołany przepis przewiduje normę o charakterze epizodycznym, która okresowo – to jest w roku 2023 r. – modyfikuje treść art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360), zgodnie z którym podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251).

Powiązanie wysokości wynagrodzenia prokuratorów (ale także sędziów) z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce nastąpiło za sprawą wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). To właśnie wówczas nastąpiło odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej. Ustawodawca bowiem – nieprzypadkowo, bo po fali wielomiesięcznych protestów środowiska – wyszedł z założenia, że nowe rozwiązania służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich, co też ukształtuje system wynagradzania sędziów w sposób, który pełniej niż dotychczas będzie realizował wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 1461 Sejmu VI kadencji). Ustawodawca był przy tym przekonany,

że zmianom w przepisach dotyczących sędziów *towarzyszyć muszą analogiczne zmiany w ustawie o prokuraturze (tamże).*

Powyższy, nowy system ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów i prokuratorów był przedmiotem pośredniej oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyroku pełnego składu Trybunału z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12. Trybunał zauważył wówczas, że *[n]ajważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy – niejako „automatycznie”, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście, także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego. Zdaniem Trybunału, wynagrodzenie to powinno być znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w kraju.*

Spełniający powyższe założenia, zobjektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich zaczął funkcjonować w 2009 r., w wyniku porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, [...].

System wynagradzania wszystkich sędziów oparty jest na takich samych zasadach i został wyodrębniony z systemu wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia sędziego zależy w nim od następujących obiektywnych przesłanek: zajmowanego stanowiska, stażu pracy (łącznie oraz na danym stanowisku sędziowskim) oraz pełnionych w sądownictwie funkcji. System ten nie zawiera żadnych elementów uznaniowych, w rodzaju nagród lub premii, które mogłyby być uzależnione od oceny wyników czy jakości pracy sędziego i stanowić instrument wpływu na niego. [...]

Takie powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem (w miejsce wcześniejszego odniesienia do przeciętnego wynagrodzenia w sferze

budżetowej) – chroni je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych – gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się in plus w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Zarazem, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p. oraz art. 42 § 3 u.S.N.) [wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 134.].

Oczywistym jest, że prokuratorzy nie cieszą się tożsamymi gwarancjami konstytucyjnymi co sędziowie, w szczególności zaś brak wyraźnej konstytucyjnej gwarancji co do wynagrodzenia odpowiadającego godności tego urzędu. Jednak przywołane przez Trybunał Konstytucyjny argumenty związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa finansowego sędziemu i jego rodzinie, rekompensowania rygorystycznych ograniczeń w podejmowaniu innej działalności zarobkowej, sprzyjania budowaniu prestiżu urzędu, a także przeciwdziałania czynnikom mogącym negatywnie wpływać na niezależność, można z powodzeniem odnieść wprost do prokuratorów, czego wyrazem jest – istniejące od wielu lat, a zatem noszące znamiona zasady ustrojowej – powiązanie reguł wynagradzania sędziów i prokuratorów, a także wielu innych aspektów dotyczących statusu tychże. Nie jest to bynajmniej subiektywna ocena Wnioskodawcy skoro sam ustawodawca wprowadził i przez lata utrzymywał tożsamość reguł wynagradzania tych dwóch grup zawodowych.

Stosownie do obowiązujących od 2009 r. reguł mechanizmu ustalania wynagrodzeń prokuratorów – biorąc pod uwagę komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętne wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (M. P. z 2022 r., poz. 764) – ustawowa podstawa wynagrodzenia prokuratora w roku 2023 r. wyniosła 6156,25 zł i obowiązywała (jako element normy prawnej) od dnia publikacji rzeczzonego komunikatu do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw kwestionowanych przepisów

– to jest 19 grudnia 2022 r. To właśnie tego dnia prokuratorzy – jako adresaci normy prawnej – uzyskali wiedzę o obniżeniu podstawy ich wynagrodzenia o ponad 11% jego wysokości. Oznacza to, że na kilka tygodni przed spodziewaną wypłatą wynagrodzenia za styczeń 2023 r. okazało się, że wynagrodzenie miesięczne za pracę w całym roku 2023 r. będzie znacznie niższe (o niemal 1352,99 zł – 3616,03 zł miesięcznie, a zatem 16 234,56 – 43 392,36 zł rocznie w zależności od stanowiska oraz stażu pracy asesora i prokuratora).

Tymczasem treść przepisu art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze wspólnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego generuje specyficzną sytuację prawną, dobrze rozpoznaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – powstanie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej (dalej: „e.m.u.”) prawa do wynagrodzenia po stronie prokuratorów. Jak bowiem zauważył pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu przywołanego już wyroku w sprawie K 1/12, *[e]kspektatywa prawa to sytuacja prawna, w której zaistniały już „załączki” przyszłego prawa, tzn. gdy została spełniona co najmniej jedna ustawowa przesłanka nabycia określonego prawa podmiotowego, lecz zarazem co najmniej jedna z pozostałych przesłanek nie została spełniona (tak: J. Kuropatwiński, Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym, Bydgoszcz 2006, passim). Szczególną kategorię ekspektatyw stanowią ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Trybunał Konstytucyjny definiuje e.m.u. w swoim orzecznictwie jako prawa tymczasowe, istniejące w sytuacji, „gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy”, „a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego” (tak: wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).*

W konsekwencji Trybunał zakwalifikował ustawowy mechanizm ustalania wynagrodzenia sędziów – tożsamy do mechanizmu ustalania wynagrodzenia

prokuratorów – jako generujący ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. Pogląd ten został wyrażony w szczególnym kontekście, mianowicie w sytuacji odstąpienia od wprowadzonego w 2009 r. mechanizmu ustalania wynagrodzeń właśnie przy pomocy okołobudżetowej ustawy epizodycznej.

Trybunał ocenił, że (...) z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., sędziowie uzyskali e.m.u. prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy. W tym dniu możliwe było bowiem dokładne obliczenie wysokości wynagrodzenia, które każdy z sędziów powinien otrzymać po 1 stycznia 2012 r. i poza trwaniem stosunku pracy sędziego nie było potrzebne żadne działanie ze strony uprawnionego, ani też ze strony podmiotu zatrudniającego, aby to prawo zostało nabyte. Należy przy tym podkreślić, że sędzia zachowuje swój status prawny, co do zasady, do końca życia, z tym, że w pewnym momencie przechodzi on ze stanu czynnego w stan spoczynku (chyba, że sam z owego statusu zrezygnuje, albo dopuści się czynu skutkującego złożeniem go z urzędu lub pozbawieniem prawa do stanu spoczynku). W związku z tym sędziowie nie muszą obawiać się jak ma to miejsce w typowym stosunku pracy – utraty pracy, więc uzyskanie prawa do podwyższonego wynagrodzenia było dla nich tylko kwestią czasu (nadejścia 1 stycznia 2012 r.). Tej e.m.u. pozbawiło sędziów wejście w życie zaskarżonych przepisów (wyrok pełnego składu TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12).

Biorąc pod uwagę faktory oceny, którymi kierował się Trybunał względem analizowanej ekspektatywy oraz ich tożsamość w odniesieniu do prokuratorów (trwałość stosunku pracy, przejście w stan spoczynku), należy skonstatować, że z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. prokuratorzy uzyskali e.m.u. prawa do wynagrodzenia w 2023 r. obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy, czego zostali następnie pozbawieni poprzez wejście w życie kwestionowanych przepisów ustawy okołobudżetowej 2023.

Odstąpienie od ustawowego mechanizmu określania wynagrodzeń prokuratorów ustawodawca uzasadnił następująco:

Działanie takie podyktowane jest, jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2023 r. szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych niezbędnych wydatków. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będą niższe.

Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na rok 2023 zabezpieczono zatem niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną.

W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w tzw. ustawach kominowych oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023.

Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należy mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa (uzasadnienie projektu ustawy druk nr 2654 Sejmu IX kadencji).

Z kolei w dołączonej do projektu ustawy o budżecie na 2023 r. Ocenie Skutków Regulacji zaznaczono, że *projektowane zmiany dotyczące ustalenia w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do kwoty w wysokości 5 444,42 zł, spowodują oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 710 mln zł (tamże).*

Trzeba przy tym wyjaśnić, że pisząc o „wzroście” wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jako wzroście analogicznym do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa, zaplanowanym na 2023 r. (wzrost o 7,8 %), projektodawcy ustawy o budżecie na 2023 r. odnosili się do podstawy wynagrodzenia obowiązującej w 2022 r. Pominęto przy tym, że na mocy art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r., poz. 2445) podstawę tego wynagrodzenia stanowiło przeciętne wynagrodzenie ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w drugim kwartale roku 2020 (powiększone o 26 zł), nie zaś jak to wynikałoby z mechanizmu przyjętego w ustawie – Prawo o prokuraturze, w drugim kwartale 2021 r. Trzeba bowiem pamiętać, że zaskarżone przepisy modyfikują zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego w kolejnym, trzecim roku budżetowym z rządu.

W efekcie powyższego nie można mówić o żadnym „wzroście wynagrodzenia” prokuratorów (jak i sędziów), skoro – jak już wyżej wskazano – zdążyli oni już nabyć maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa do wynagrodzenia w 2023 r. obliczonego od kwoty wynikającej z komunikatu Prezesa GUS dotyczącego roku 2022 r.

2. Wzorce kontroli.

Artykuł 2 Konstytucji RP ma następujące brzmienie: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Wynikająca z powyższego przepisu zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi zbiór różnych wartości wyrażonych w Konstytucji, dotyczących ustroju państwa, charakterystyki rządzących nim praw oraz relacji między państwem a jednostką. Przepis ten stanowi często podstawę do otworzenia zasad pochodnych, niewyrażonych wprost w Konstytucji, ale bez których ciężko wyobrazić sobie współczesne demokratyczne państwo prawa (zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2.). Jedną z takich zasad jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Jak trafnie rzecz ujmuje komentator przytoczonej przepisu, *[z]asada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na*

prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (TK – K 27/00). Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (TK – P 3/00) [M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja ...*, op. cit., art. 2].

Nie chodzi wszak o bezwzględny zakaz zmienności prawa w warstwie generującej uprawnienia jednostek. Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie, [n]ie można jednak utożsamiać ochrony zaufania z niezmiennością prawa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne unormowanie ich praw lub obowiązków nie ulegną kiedykolwiek zmianie, ani tego że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla nich niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. **Granicą jednak jest, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego** [podk. własne] (zob. m.in. wyrok Kp 2/08, cz. III, pkt 5.2 oraz wyroki z: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., K 5/11, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1) [M. Zubik,

W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2].

Zasada lojalności, choć sama jest zasadą wywodzoną z klauzuli państwa prawnego, jest także źródłem dalszych zasad, które nazywane są zasadami pochodnymi drugiego stopnia. Wśród nich, w kontekście niniejszego wniosku, najważniejsza jest zasada ochrony praw słuszenie nabytych. Zasada ta *zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych* (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100). Rzecz jasna również ta zasada nie ma charakteru absolutnego. Jak wskazano w piśmiennictwie (...) *prawa nabyte mogą być ograniczane lub znoszone w razie kolizji wartości leżących u ich podstaw z innymi wartościami konstytucyjnymi, którym w danej sytuacji należałoby przyznać pierwszeństwo ochrony. Aby ocenić, czy ograniczenie praw nabytych jest dopuszczalne, należy rozważyć: „1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”* (TK – K 43/12). Najczęściej odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych uzasadniane są potrzebą zapewnienia równowagi budżetowej oraz pogorszeniem sytuacji ekonomicznej państwa (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja ...*, op. cit., art. 2). Co wymaga odnotowania, związek zasady ochrony praw nabytych z zasadą lojalności jest tego rodzaju, że naruszenie zasady ochrony praw słuszenie nabytych jest zawsze

złamaniem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, art. 2).

Zasada ochrony praw nabytych dotyczy także ekspektatyw nabycia prawa, z tym, że jedynie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (e.m.u.). Przypomnieć w tym miejscu należy, że jest to taka sytuacja, która wymaga spełnienia przez obywateli wszystkich zasadniczych przesłanek nabycia danego prawa pod rządami dawnej ustawy oraz nienabycia prawa z uwagi na nagłą niemożliwość do przewidzenia zmianę tej ustawy (zob. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, art. 2). Jak wskazano w przywołanym już wyroku pełnego składu Trybunału, *E.m.u., co do zasady, korzystają z tej samej ochrony co nabyte prawa podmiotowe* (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 134).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady ochrony nabytych praw i e.m.u. jest dość bogate. Jak trafnie podsumował M. Jackowski, *[i]ntensywność ochrony jest zróżnicowana także w zależności od rodzaju nabytego prawa. Najsilniej chronione są prawa majątkowe, a wśród nich prawa rzeczowe, a także prawa z ubezpieczenia społecznego* (zob. M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, zaś własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Powyższy przepis gwarantuje nie tylko ochronę własności istniejącej, ale także – jak wsadzano w piśmiennictwie z powołaniem się na bogate orzecznictwo TK – ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (L. Garlicki, S. Jarosz-Zukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 64). W konsekwencji wskazano, że (...) *Jeżeli można więc stwierdzić, że po stronie danego podmiotu istniała już «ekspektatywa maksymalnie ukształtowana», należy do tej ekspektatywy odnieść*

podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym". W takich przypadkach właściwym wzorcem kontroli będzie zatem art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz ewentualnie z art. 21 ust. 1 konstytucji (tak np. w wyroku z 24 października 2000 r., SK 7/00, pkt III.3) [tamże].

Należy zwrócić uwagę, że w przywołanym już wyroku pełnego składu Trybunału w sprawie K 1/12, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zostały uznane za adekwatny wzorzec kontroli dotyczący odstąpienia od mechanizmu ustalania wynagrodzenia, który został wprowadzony w ustawach ustrojowych w 2009 r.

Konstytucyjna ochrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych, uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty (zob. wyrok TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK 2000, nr 6, poz. 188.). Również obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma charakteru bezwzględnego - prawodawca może zróżnicować zakres lub środki ochrony, ale działanie takie musi mieć racjonalne uzasadnienie, być proporcjonalne i znajdować oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (zob. wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., SK 10/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 139.).

Stąd podstawą limitowana korzystania z konstytucyjnych praw majątkowych jest zasadniczo art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuujący ogólną zasadę proporcjonalności, która przewiduje formalne i materialne wymogi, którym musi sprostać ustawodawca zwykły. Ocena spełnienia konstytucyjnych wymogów ograniczenia praw i wolności przeprowadzana jest z użyciem "testu proporcjonalności", pozwalającego odpowiedzieć na pytania, czy: po pierwsze, wprowadzona regulacja wywoła zamierzone skutki, po wtóre, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, i po trzecie, czy jej efekty są proporcjonalne do

ciężarów nałożonych na obywateli (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.).

4. Niezgodność kwestionowanych przepisów z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Jak już wyżej wskazano, nie ulega wątpliwości, że poprzez wejście w życie kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie na 2023 rok prokuratorzy zostali pozbawieni e.m.u. prawa do wynagrodzenia w 2023 r. nabytej z chwilą ogłoszenia komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r., obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy.

Jak wynika z zaprezentowanych wyżej rozważań dotyczących wzorców kontroli, kluczem do oceny zgodności z Konstytucją powyższego zabiegu ustawodawcy – czyli zbadania kwestii, czy doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady lojalności – jest zidentyfikowanie innych wartości konstytucyjnych, które pozbawiałby tego działania arbitralności. Z uzasadnienia projektu ustawy o budżecie na 2023 r. wynika jedynie, że działanie ustawodawcy motywowane było „szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, że poważne trudności budżetowe, zagrażające równowadze finansów publicznych, a zatem konieczność utrzymania równowagi budżetowej, mogą być argumentem za zgodnym z Konstytucją RP pozbawieniem e.m.u. prawa do wynagrodzenia. Zdaniem TK *w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych* (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

W konsekwencji, uznanie przez Trybunał za zgodne z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych i zasadą lojalności pozbawienie e.m.u. prawa do wynagrodzenia powstałej w mechanizmie kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów od 2009 r. wymagało zatem, po pierwsze, przeprowadzenia oceny stanu finansów publicznych, a po drugie, obwarowane było dodatkowo jednorazowością tamtej sytuacji i sięgnięcia po daną grupę zawodową – w tamtym wypadku sędziów – w ostatniej kolejności (zob. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, *op. cit.*, pkt. 5.2.4).

3.1 Stan finansów publicznych jako faktor oceny zgodności z Konstytucją pozbawienia ekspektatywy prawa do wynagrodzenia prokuratorów w 2023 r.

Co się tyczy pierwszego ze wskazanych faktorów (stan finansów publicznych), projektodawcy ustawy o budżecie na 2023 r. wskazali na czynniki (wewnętrzne i geopolityczne) mające mieć negatywny wpływ na sytuację budżetową, których to czynników nie sposób kwestionować (agresja Rosji na Ukrainę; odbudowa gospodarki po pandemii). Niemniej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, *op. cit.*), dla oceny kondycji finansowej państwa, która rzutuje na ocenę konstytucyjności działań ustawodawcy polegających na odebraniu e.m.u., zasadnym jest posługiwanie się konkretną metodą mierzenia stanu gospodarki, uznaną przez ustrojodawcę (zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji), czyli ustalaniem relacji długu publicznego (wieloletnich zobowiązań sektora finansów publicznych, powiększanych o deficyt budżetowy z kolejnych lat) do poziomu PKB (łącznie wartości dóbr i usług wytworzonych na terenie danego kraju w ciągu roku).

Jak zauważył Trybunał, *[n]iewątpliwie przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia, powodujące, że państwo jest zobowiązane ponosić coraz większe wydatki z tytułu odsetek od pożyczanych kwot, oznacza duże ryzyko i pogarsza jego gospodarcze perspektywy. Zbyt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do*

recesji. Celem zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom, będącym skutkiem nadmiernego zadłużenia, ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia, a dla uniknięcia zagrożenia jego przekroczeniem, ustawodawca ustanowił dodatkowo dwa tzw. progi ostrożnościowe, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur (wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, op. cit.).

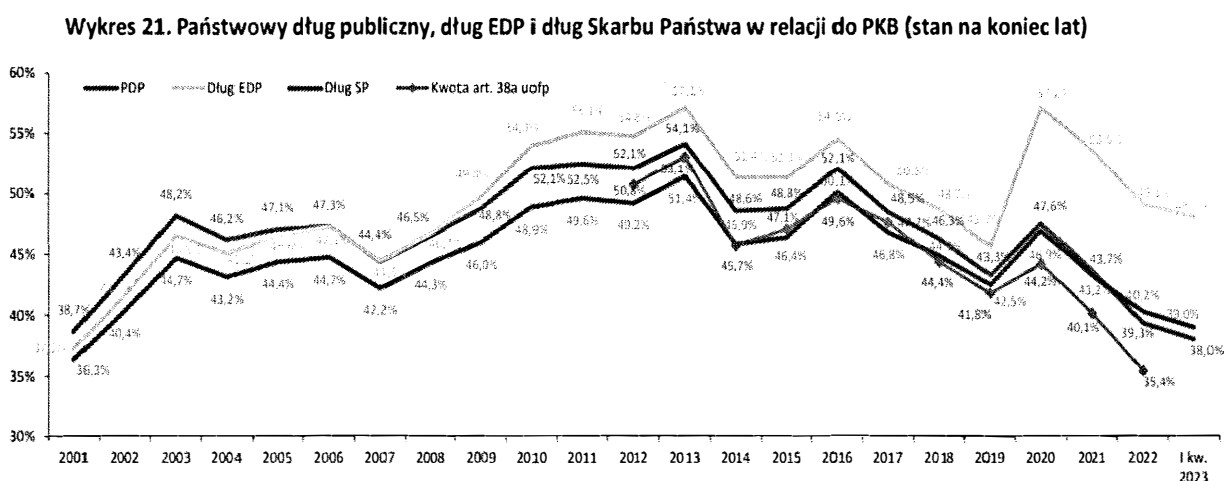
Obecnie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270) przewiduje jeden próg ostrożnościowy określony na 55%, który powinien być podstawą odniesienia wskaźników makroekonomicznych, które warunkują ocenę stanu finansów publicznych. Za alarmującą uznawał Trybunał Konstytucyjny sytuację, gdy wskaźnik relacji długu publicznego do PKB (bez względu na metodologię) przekroczył (wówczas II.) próg ostrożnościowy 55%, a dodatkowo Polska była objęta procedurą nadmiernego deficytu ze strony organów Unii Europejskiej (zob. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, op. cit.).

Nie umknęło uwadze Trybunału Konstytucyjnego, że istnieją dwie, oficjalne metody obliczania wskaźnika relacji długu publicznego do PKB. Wynikiem jednej z nich jest publikacja obwieszczenia Ministra Finansów w trybie ustawy o finansach publicznych (metoda rządowa, tzw. Państwowy Dług Publiczny; dalej: „PDP”), zaś druga wynika z „metodologii unijnej” (dalej: „EDP”, czyli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych). Z uwagi na to, że wskaźnik relacji długu publicznego do PKB liczony według metodologii unijnej (EDP) przekroczył w 2011 r. próg ostrożnościowy 55%, Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/12 wyciągnął „niepokojące wnioski” co do stanu finansów publicznych.

Z całą mocą należy podkreślić, że aktualne odczyty, obiektywnych i uznawanych przez Trybunał Konstytucyjny wskaźników, nie mogą (i nie mogły w czasie uchwalaniu ustawy o budżecie 2023) służyć do wyciągania negatywnych wniosków o stanie finansów publicznych w latach 2022-2023. Najnowszy odczyt (koniec I kwartału 2023 r.) wskaźnika relacji długu publicznego

do PKB według metodologii krajowej (PDP) to 38% i jest to odczyt najniższy od początku wieku (sic!). Nieco gorszy jest odczyt z metodologii unijnej (EDP) wskazujący na 48,1% i jakkolwiek w historii tego wskaźnika był on wielokrotnie na niższym poziomie (najniżej 37,3 % w roku 2001) to jednak w ostatniej dekadzie jego wskazania wielokrotnie przekraczały 50%, a pomimo tego ustawodawca nie oceniał sytuacji budżetowej jako trudnej, uzasadniającej odebranie e.m.u. wynagrodzeń prokuratorów. Co więcej, godzi się zauważyć, że obydwa wskaźniki prezentowały wyższe wartości (PDP – 48,8%, EDP – 49,8%), a zatem stan finansów publicznych był gorszy w momencie wprowadzania przez ustawodawcę mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w roku 2009 r.

Odczyty analizowanych wskaźników na przestrzeni lat prezentuje poniższy wykres:



Źródło: Ministerstwo Finansów

IF

(źródło: Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych I kw. 2023, Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów z dnia 12 czerwca 2023 r.; dokument dostępny z poziomu witryny www.gov.pl).

Odnosić należy, że odczyty tych wskaźników niewiele (*in plus*) się różniły w dacie przyjmowania ustawy o budżecie na 2023 r., czego ustawodawca miał świadomość, gdyż dysponował odczytami kwartalnymi. W ustawie budżetowej na rok 2023 projektodawcy założyli, że na koniec 2022 r. odczyty będą

następujące: PDP – 40,5 %, EDP – 51,7 %. Co jednak istotniejsze, Rada Ministrów zakładała, że analizowane wskaźniki na koniec roku 2023 r. będą się pogarszały (PDP do 40,6% zaś EDP do 53,3 %) podczas, gdy jak wynika z najnowszych danych tendencja jest odwrotna.

Co więcej, na oficjalnej stronie Ministerstwa Aktywów Państwowych widnieje komunikat z 29 marca 2023 r. pt. „Dług publiczny i zadłużenie Skarbu Państwa – poziom i struktura”, gdzie w następujący sposób odniesiono się do odczytu wskaźnika EDP za III. kwartał 2022 r. (50,3%):

Podsumowując, w ostatnich latach kluczowe parametry polskiego długu publicznego (tym terminem obejmujemy także rozważania dotyczące długu Skarbu Państwa) uległy znaczącej poprawie. Zwiększył się udział zadłużenia nominowanego w złotym, zdecydowanie wzrósł udział rezydentów wśród posiadaczy tego długu zaś sam poziom zadłużenia, pomimo wyzwań ostatnich lat, jest niewysoki na tle innych państw UE. Podjęte po 2015 roku działania umożliwiły znaczącą poprawę struktury polskiego zadłużenia (<https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/dlug-publiczny-i-zadluzenie-skarbu-panstwa--poziom-i-struktura2>).

Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji finansowej państwa są analizy płynące z Narodowego Banku Polskiego, instytucji osadzonej przez ustrojodawcę w materii finansów publicznych. Oceniając odczyty wskaźników (NBP oparł się na EDP) Prezes NBP ocenił, że pozycja Polski jest „bezpieczna i stabilna”: *[s]ą kraje (...) które mają realny problem, jak Grecja czy Włochy, czy Portugalia, Hiszpania czy Francja. Francja da sobie radę, ale te inne kraje niekoniecznie tak łatwo. Ale Polska jest tutaj. Nie ma mowy o żadnym katastrofalnym zadłużeniu. Wprost przeciwnie, jesteśmy wyjątkowo mało zadłużeni.* [podk. własne] *I to oczywiście też decyduje o tym, że jesteśmy wysoko oceniani przez instytucje międzynarodowe i przez inwestorów (zob. <https://nbp.pl/ocena-biezacej-sytuacji-ekonomicznej-w-polsce-maj-2023/>).*

Rekapitulując tę część rozważań należy stwierdzić, że posługując się odczytami wskaźników z gospodarki, które Trybunał Konstytucyjny uznał za wyłącznie relewantne dla potrzeb oceny stanu finansów państwa, na przełomie lat 2022-2023 sytuacja tychże finansów nie pozwalała na wyciągnięcie alarmujących lub niepokojących wniosków. Co więcej sytuacja ta była znacznie lepsza niż wielokrotnie w latach, w których wynagrodzenia prokuratorów były określane zgodnie z ustawą ustrojową, a także w czasie kiedy mechanizm obliczania tychże wynagrodzeń w ogóle został wprowadzony (2009 r.).

3.2 Inne okoliczności dotyczące sytuacji finansowej i budżetowej w roku 2023.

Odnosnie do stanu finansów publicznych w sprawie K 1/12 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ocenę tegoż, a tym samym sytuację budżetową i problem arbitralności przy odstępieniu od mechanizmu ustalania wynagrodzeń należy odczytywać także z uwzględnieniem działań „oszczędnościowych” podejmowanych przez władze, zmierzających do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych i zagrożenia recesją. W sprawie K 1/12 Trybunał dopatrzył się 22 takich działań oszczędnościowych, co pozwoliło mu, z jednej strony, potwierdzić niepokojący stan finansów publicznych, zaś z drugiej, wykazać swojego rodzaju „solidarność”, czy też równość, partycypowania obywateli w konieczności przeciwdziałania zagrożeniu recesją gospodarczą.

Z analogiczną sytuacją nie mamy bynajmniej do czynienia w odniesieniu do budżetu na 2023 r. i zapisów ustawy o budżecie na 2023 r.

Godzi się bowiem zauważyć, że już w uzasadnieniu projektu budżetu na 2023 r. Rada Ministrów wskazała, że budżet ten uwzględnia m. in.:

- zwiększenie finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej z 2,2% PKB do 3% PKB zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny,

- środki na kluczowe programy społeczne z zakresu wspierania rodziny takie jak Program „Rodzina 500+”, realizację świadczenia „Dobry Start” oraz rodzinnego kapitału opiekuńczego (RKO),

- wzrost nakładów na finansowanie ochrony zdrowia zgodnie z art. 131c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych,

- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2023 r. wskaźnikiem

waloryzacji na poziomie 113,8%,

- wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 7,8%,

- wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli na poziomie 7,8%,

- realizację zadań inwestycyjnych w zakresie m.in. transportu lądowego oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,

- zwiększenie wydatków w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki (uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2023, druk nr 2653 Sejmu IX. Kadencji).

W ciągu roku budżetowego przyjęto także kolejne programy społeczne, takie jak 14. emerytura (zob. <https://www.gov.pl/web/rodzina/14-emerytura-bedzie-stalym-swiadczeniem>), której koszt w 2023 r. wyniesie 11,6 mld zł (zob. <https://www.money.pl/emerytury/wypłata-14-emerytury-jeszcze-przed-wyborami-premier-morawiecki-podal-termin-6923336957258368a.html>).

Na moment pisania niniejszego wniosku, parlament uchwalił i przekazał do podpisu Prezydentowi RP nowelizację ustawy budżetowej na 2023 rok oraz ustawy o budżecie na 2023 rok. Według Ministerstwa Finansów nowela ustaw przewiduje m.in. zwiększenie środków dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań, dodatkowe środki dla pracowników budżetówki na jednorazowe wypłaty wynagrodzeń w 2023 r. oraz dodatkowe środki dla nauczyciel

(<https://www.gov.pl/web/finanse/nowelizacja-ustawy-budжетowej-na-2023-rok-oraz-ustawa-okolobudжетowa-przyjeta-przez-sejm>).

Enigmatycznie wskazano, że przyczyną nowelizacji jest zmieniające się otoczenie makroekonomiczne, lecz w innym komunikacie Ministerstwo Finansów podało, że w okresie styczeń - czerwiec 2023 r. dochody budżetu państwa były wyższe o 7,0 mld zł w porównaniu z tym samym okresem roku ubiegłego (zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budжетu-panstwa-w-okresie-styczen---czerwiec-2023-r>, zob. także <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art38084721-budzet-panstwa-z-rekordowym-zasileniem-przez-biznes-juz-sie-nie-powtorzy>).

Z kolei w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 r. Rada Ministrów przyznała, że *[p]rzygotowanie scenariusza makroekonomicznego na potrzeby budżetu państwa na rok 2023 odbywało się w warunkach wyjątkowo wysokiej niepewności nie tylko w odniesieniu do przewidywanych tendencji w gospodarce w 2023 r., ale również co do bieżącej sytuacji makroekonomicznej. (...) Wyniki gospodarki w 2022 r. okazały się zbliżone a nawet nieznacznie lepsze od oczekiwań* [podkr. własne] *(ostatecznie tempo wzrostu realnego PKB wyniosło 5,1%) jednak perspektywy dla 2023 r. uległy pogorszeniu – zarówno dla Polski, jak i Europy* (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, druk nr 3322 Sejmu IX. Kadencji). Trzeba jednak zaznaczyć, że „pogorszenie perspektyw” na 2023 r. wydaje się nadużyciem ze strony projektodawców, skoro w maju 2023 r. Komisja Europejska opublikowała wiosenną prognozę gospodarczą, w której skorygowała w górę przewidywania dotyczące wzrostu polskiego PKB odpowiednio o 0,3 pkt proc. w 2023 r. (z 0,4% na 0,7%) i o 0,2 (z 2,5% na 2,7%) pkt proc. w 2024 r. (zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/wiosenna-prognoza-komisji-europejskiej>).

Prognozy dla sytuacji budżetowej są także analizowane w ramach Narodowego Banku Polskiego. W komunikacie NBP czytamy: *Prezes NBP skomentował także wyniki gospodarcze naszego kraju w odniesieniu do państw*

*regionu Europy Środkowej oraz strefy euro: „Sytuacja gospodarcza w Polsce, mówię to z pełną świadomością, jest bardzo dobra na tle wszystkich innych krajów (...) Natomiast następuje w polskiej gospodarce, jak w innych gospodarkach, spowolnienie wzrostu. (...) Ta linia pokazująca Polskę zielona jest znacznie powyżej innych. Ten wzrost u nas w latach 2019-2023 jest wyższy niż w innych krajach. (...) W szczególności w strefie euro” (zob. <https://nbp.pl/ocena-biezacej-sytuacji-ekonomicznej-w-polsce-maj-2023/>). W tym samym komunikacie podkreślono, że *wkrótce nastąpi ponowny wzrost płac realnych, ponieważ polska gospodarka wciąż się rozwija: [...] Mniej więcej od teraz, w drugiej połowie roku te płace realne według wszelkich danych na niebie i ziemi będą rosły z powrotem. One stosunkowo szybko przekroczą najwyższy poziom z 2022 roku (...) i pójdą wyżej, bo cały czas polska gospodarka szybko będzie się rozwijać. Tak jak się zawsze rozwija. To jest najważniejszy być może punkt mojego dzisiejszego przedstawienia ogólnej sytuacji (tamże).**

Podsumowując, nie dość, że u progu 2023 r. stan finansów państwa nie był niepokojący, to jeszcze w żadnym razie nie można mówić o podejmowaniu przez Radę Ministrów rozlicznych działań „oszczędnościowych”, czy też konieczności partycypowania obywateli w sprawiedliwym rozkładzie ciężarów wynikających ze słabej kondycji finansów publicznych.

W każdym razie sytuacja jest zgoła inna niż w roku 2011 r., w odniesieniu do którego Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność z Konstytucją odebrania e.m.u. wynagrodzeń ukształtowanej w tożsamym jak obecnie mechanizmie. Wówczas bowiem Trybunał Konstytucyjny, na podstawie – przyjętej przez Trybunał i przeprowadzonej wyżej – metodologii oceny doszedł do wniosku o „istotnym zagrożeniu równowagi budżetowej”, „zagrożeniu drastycznym pogorszeniem stanu finansów publicznych” i przyjęciu przez władze „szerokiego programu ratowania finansów publicznych” (zob. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, *op. cit.*).

W tym stanie rzeczy, abstrahując od pozostałych warunków (o czym niżej), nie sposób twierdzić, że zachodzi kolizja wartości konstytucyjnych (sytuacja budżetowa vs. prawa nabyte) i nie sposób przyznać pierwszeństwo konieczności zachowania równowagi budżetowej przed ochroną praw nabytych, w tym wypadku maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw prawa do wynagrodzenia prokuratorów w 2023 r.

3.3 Pozostałe faktory oceny konstytucyjności.

Wyniki analizy stanu finansów publicznych oraz ogólnie kondycji gospodarki, czy też sytuacji budżetowej, w tym jej założeń makroekonomicznych, nie zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za jedyne faktory oceny tego, czy pozbawienie ekspektatywy prawa do wynagrodzenia miało charakter arbitralny, co skutkowałoby stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją. Kluczowy wydaje się tu następujący fragment przywoływanego już orzeczenia: *[z] oceny stanu finansów publicznych [...] wynika, że zaskarżone przepisy zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych. Rząd i Sejm, w dążeniu do przywrócenia tej równowagi, podjęli działania naprawcze, których elementem jest zaskarżone "zamrożenie" wynagrodzeń sędziów, dokonane tylko na jeden rok i w ostatniej kolejności, po kilkuletnim już wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznał pozbawienie sędziów ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012 za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej (zob. wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, op. cit., pkt 5.2.4.).*

Oprócz zatem określonego stanu finansów publicznych i podjęcia przez władze innych działań oszczędnościowych, których elementem jest odebranie e.m.u., Trybunał przywiązał również wagę do tego, że zostało to uczynione jednorazowo i w ostatniej kolejności, po kilkuletnim już wstrzymaniu waloryzacji

wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów. Obydwa te warunki nie zostały spełnione przy odebraniu prokuratorom ekspektatywy prawa do wynagrodzenia w 2023 r.

Po pierwsze, jak już wyżej wskazano, odstępianie od mechanizmu obliczania wynagrodzeń prokuratorów (odebranie e.m.u.) zostało wprowadzone trzeci rok z rzędu. Nie ma znaczenia, że ustawodawca sięgnął obecnie po inną metodę, niż w latach 2021-2022, skoro w efekcie prokuratorom nie wypłacono wynagrodzenia obliczanego zgodnie z ustawą ustrojową

Po drugie, ustawodawca w ustawie o budżecie 2023 jedynie w stosunku do czterech grup zawodowych (zob. art. 4-12 ustawy o budżecie 2023) zdecydował się na odstępianie od ustawowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń, przy czym jedynie w odniesieniu do dwóch – sędziów (w tym sędziów SN, TK i sądów administracyjnych) oraz prokuratorów można z całą pewnością powiedzieć, że zdecydował się na najradykalniejszy krok polegający na pozbawieniu e.m.u. Jednocześnie, pozostali pracownicy sfery budżetowej mogą liczyć na wzrost wynagrodzeń o 7,8%. Co więcej bywają zawody, gdzie na stanowiskach publicznych podwyżki są znacznie większe, gdyż są obliczane w oparciu o (sic!) komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. [zob. ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2139); zob. także <https://serwiszoz.pl/wynagrodzenia/od-1-lipca-2023-r.-wyzsze-place-w-ochronie-zdrowia-7678.html>).

Co więcej, kiedy obydwie z wymienionych czynników poddać synergii, to jest prześledzić, jakie grupy zawodowe na przestrzeni trzech lat odstępiania od ustawowego mechanizmu obliczania wynagrodzeń prokuratorów, nie były przedmiotem „oszczędności” ze strony ustawodawcy, należy dojść do wniosku, że ustawodawca odwrócił optykę wynikającą z orzeczenia Trybunału

Konstytucyjnego i kształtowanie polityki płacowej w latach 2021-2023 zaczynał od pozbawienia prokuratorów oraz sędziów e.m.u. prawa do wynagrodzenia. Wymienianie w tym miejscu przykładów takich grup mija się jednak z celem, gdyż nie chodzi o polemikę, czy też recenzowanie przyjętej przez ustawodawcę i Radę Ministrów polityki płacowej. Nie chodzi bowiem o to, żeby władza będąca dysponentem środków publicznych nie miała swobody w decydowaniu w ich podziale, tylko żeby nie robiła tego w sposób polegający na jednostronnym wycofaniu się z (mającej charakter normatywny – ustawowy) umowy społecznej z daną grupą zawodową.

W 2009 r. przyjęto bowiem właśnie mechanizm, który miał ograniczyć uznaniowość w waloryzacji wynagrodzenia, który to mechanizm zasadniczo nie obowiązuje w odniesieniu do innych pracowników sfery budżetowej. Innymi słowy, sytuacja sędziów oraz prokuratorów, wolą ustawodawcy (wieńczącą kompromis roku 2008), nie jest tożsama na płaszczyźnie prawnej z innymi pracownikami sektora, stąd pozornie „równe” potraktowanie wszystkich nie może być – na co wskazał Trybunał – argumentem na rzecz konstytucyjności odebrania ekspektatywy. Innymi słowy, taki krok (odebranie ekspektatywy) ma stanowić swoistego rodzaju *ultima ratio* przy wdrażaniu polityki oszczędności w sferze wynagrodzeń sektora publicznego i kształtowaniu polityki płacowej dla tego sektora. Ze stanowiska Trybunału jednoznacznie wynika, że pozbawienie e.m.u. wynagrodzeń sędziów i prokuratorów (z uwagi na to, że jest to wycofanie się z umowy społecznej) musi nastąpić po wstrzymaniu waloryzacji innych wynagrodzeń, które nie mają takiego charakteru. W konsekwencji do takiego pozbawienia e.m.u. w ogóle nie może dojść, kiedy wobec innych, licznych grup przewidywane są podwyżki.

Dodać do tego należy, że jakkolwiek niewątpliwie prokuratorzy pełnią służbę publiczną i są pracownikami sektora publicznego, to jednak standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają nie tylko, aby to prokuratorzy byli bardzo wykwalifikowanymi specjalistami o wysokich kwalifikacjach etycznych,

ale także, aby państwo dbało o poziom tej służby. Stąd to prokuratura doczekała się sformułowania międzynarodowych standardów jej funkcjonowania w demokratycznych państwach, spośród których należało by przed wszystkim wskazać zalecenie Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (zob. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a). Wspomniany dokument formułuje pewne ogólne wskazania, stanowiąc m. in., że *[p]aństwa powinny podejmować kroki w celu: (...) zapewnienia prokuratorom rozsądnych warunków służby, takich jak wynagrodzenie, okres urzędowania i wysokość emerytury, które powinny być współmierne do pełnionej przez nich roli, a także zapewnienie odpowiednie go wieku emerytalnego, jak i tego, aby wspomniane warunki były regulowane prawnie [podk. wł.]* (pkt 5 lit. D zalecenia). W memorandum wyjaśniającym dodatkowo wskazano, że *[s]tatus prokuratorów i wysokość ich wynagrodzenia i emerytury (patrz powyższy podpunkt (d)) musi uwzględniać potrzebę zachowania pewnej równowagi pomiędzy członkami władzy sądowniczej a służbą prokuratorską, ponieważ obie te instytucje, pomimo różnej natury ich obowiązków, odgrywają ważną rolę w wymiarze sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych. Służbowe warunki materialne powinny również odzwierciedlać powagę i godność urzędu. Poprawienie sytuacji prokuratorów w niektórych państwach członkowskich, a w szczególności w Europie Środkowej i Wschodniej, powinno ograniczyć tendencję ich przenoszenia się na stanowiska sektorze prywatnym (tamże).*

Godzi się zauważyć, że status prokuratorów w polskim systemie prawnym był także przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na kanwie przepisów dotyczących stanu spoczynku. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *[o]bjęcie na poziomie ustawowym stanem spoczynku także i tej grupy zawodowej, poza uwarunkowaniami o charakterze historycznym oraz dążeniem do równego traktowania sędziów i prokuratorów, wiązało się z tym, że chociaż prokuratura nie jest organem władzy sądowniczej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej*

(por. I. Raczkowska, op. cit., s. 19).(...) Stan spoczynku sędziów ma wzmacniać zaufanie społeczne do sądów, jako organów sprawujących wymiar sprawiedliwości i z tym też celem wiążą się obowiązki nałożone na sędziów w art. 683 w związku z art. 68 nieobowiązującego już prawa o ustroju sądów powszechnych (zob.: wyrok TK o sygn. K. 1/98; postanowienie TK o sygn. Ts 118/99 oraz postanowienie wydane w związku z zazaleniem skarżącego na to postanowienie).(...) Jak wskazano powyżej, ze względu na rolę prokuratury jako organu ochrony prawnej tę ratio stanu spoczynku należy odnieść odpowiednio także i do tej grupy zawodowej.

Jak wskazano powyżej, stan spoczynku sędziów i prokuratorów oraz wiążące się z nim uprawnienia o charakterze socjalnym należy wiązać nie tylko z dążeniem do stworzenia dodatkowej gwarancji niezależności prokuratorów, ale - analogicznie do wypadku sędziów - upatrywać także w dążeniu do kształtowania pozytywnego obrazu organów ochrony prawnej w społeczeństwie, w konsekwencji zaś - z dążeniem do wzmocnienia zaufania społecznego do tych organów (por. Sprawozdanie Stenograficzne, op. cit., w tym zwłaszcza wystąpienie Ministra Sprawiedliwości - Leszka Kubickiego).

Stan spoczynku nie powinien być zatem traktowany jako przywilej określonej grupy funkcjonariuszy publicznych, lecz postrzegany jako instrument służący z jednej strony zapewnieniu niezawisłości i niezależności w wykonywaniu zadań, z drugiej zaś - zachowaniu autorytetu takich instytucji władzy publicznej, jak sądy i prokuratura. Stan spoczynku ma zatem eksponować elitarny charakter funkcji sędziego oraz prokuratora w systemie władzy publicznej, a nadto wzmacniać autorytet, którym sądy i prokuratury winny się cieszyć w społeczeństwie. Instytucja ta nie powinna być zatem postrzegana jako przywilej wiążący się z dotychczasową pracą, lecz traktowana jako gwarancja utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów oraz prokuratury w społeczeństwie (wyrok TK z 6.03.2007 r., SK 54/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 23.).

Powyższe rozważania z powodzeniem można *mutatis mutandis* odnieść do mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, skonstruowanego w oparciu o te same zasady dla obydwu grup zawodowych.

Tymczasem ustawodawca przyjął odmienną optykę w ustawie o budżecie na 2023 rok. Oceniał, że stan finansów publicznych pozwala na podwyżki w niemal całym sektorze publicznym, a jednocześnie zdecydował, że w odniesieniu do dwóch grup zawodowych należy wdrożyć politykę oszczędnościową i to poprzez odebranie praw (e.m.u.) już nabytych. Projektodawcy nie kryli przy tym swoich motywów wskazując, że *w trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne* (uzasadnienie projektu ustawy druk nr 2654 Sejmu IX kadencji). W demokratycznym państwie prawnym, szanującym zasadę lojalności i zasadę ochrony praw nabytych, nie może mieć miejsca sytuacja, w której redystrybucja środków publicznych odbywa się kosztem pozbawienia ekspektatywy prawa do wynagrodzenia dwóch grup zawodowych. Jednostronne i nagłe wycofanie się przez państwo z umowy społecznej (mającej charakter normatywny) w takim wypadku nie ma nic wspólnego ze „sprawiedliwym” podziałem kosztów pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Enigmatyczność pojęcia „priorytetowych zadań Państwa”, w kontekście wskazanych wyżej wydatków budżetu roku 2023 i innych, znanych z mediów, wydatków publicznych zasługuje jedynie na spuszczenie zasłony milczenia.

Ustawodawca wpisał się tym samym w zafałszowany obraz kwestii wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w odbiorze społecznym, gdzie ustawowy mechanizm ich wyliczania utożsamiany jest z „podwyżkami”, niespotykanymi w innych grupach zawodowych (zob. artykuł prasowy pt: *22 proc. podwyżki dla sędziów? Emeryci i budżetówka nie mogą na tyle w przyszłym roku liczyć* <https://www.fakt.pl/pieniadze/podwyzki-dla-sedziow-wieksze-niz-dla-emerytow-ujawniamy-plany-rzadu/6vj1v0t>), co organy władzy „korygują” z uwagi na brak

„przyzwolenia społecznego” (zob. artykuł prasowy J. Węcek, *Rząd tnie podwyżki dla sędziów. Tyle zyska Przylebska i Pawłowicz. Mało?* <https://www.fakt.pl/pieniadze/podwyzki-dla-sedziow-maja-byc-nizsze-nie-uwierzysz-ile-zyska-przylebska/hwpg631>).

Rekapitulując rozważania dotyczące pierwszego zarzutu niniejszego wniosku należy dojść do konstatacji, że ustawodawca, przyjmując kwestionowane przepisy ustawy o budżecie na 2023 rok, nie tyle mierzył się z recesją gospodarczą, uzasadniającą ogólne cięcia wydatków budżetowych, co potraktował kwestię pozbawienia prokuratorów e.m.u. jako normalny mechanizm redystrybucji pieniądza publicznego. Oczywiście władza ustawodawcza i wykonawcza w demokratycznym państwie może prowadzić politykę budżetową, płacową i socjalną z dużą swobodą, która podlega jedynie odpowiedzialności politycznej, tj. w procesie wyborczym. W zakres tej swobody wchodzi m. in. kształtowanie wynagrodzeń w sektorze publicznym, z tym zastrzeżeniem, że nie może to się odbywać z pogwałceniem reguł konstytucyjnych. Innymi słowy, arbitralne – co zostało powyżej wykazane – pozbawianie prokuratorów e.m.u. nie może, w świetle Konstytucji RP, być elementem tego mechanizmu.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2023 rok są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych, a w konsekwencji z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

4. Niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak już wskazywano przy wykładni wzorców kontroli, zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazują że do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych należy odnosić podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym, w tym wypadku prawom majątkowym. Przesądza to o adekwatności wzorców kontroli w postaci art. 64

ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w – wielokrotnie już przywoływanym – wyroku pełnego składu Trybunału w sprawie K 1/12.

W przytoczonym judykacie Trybunał Konstytucyjny zrekonstruował dwa faktory oceny konstytucyjności odstąpienia od mechanizmu obliczania wynagrodzeń z punktu widzenia analizowanych w tym miejscu wzorców kontroli. Pierwszy z nich sformułowano przy wykorzystaniu art. 1 oraz preambuły Konstytucji RP, wskazując, że z uwagi na fakt, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, równych w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego, funkcja gwarancyjna przepisów Konstytucji *nie może wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Przed ustawodawcą staje za to wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli* (orzeczenie TK z 11.09.1995 r., P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3). Innymi słowy, konieczność sprawiedliwego rozłożenia skutków negatywnej sytuacji gospodarczej i finansowej państwa może być argumentem za wprowadzeniem ograniczeń w odniesieniu do ochrony praw (ekspektatyw) majątkowych.

W kontekście powyższego, to jest oceniając „sprawiedliwość” partycypowania obywateli w kosztach kryzysu finansowego, Trybunał ponownie zwrócił uwagę na, po pierwsze, równoległą sytuację płacową innych grup zawodowych sfery budżetowej (w tym także posłów, senatorów, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe), które wówczas pozostawały zamrożone, w niektórych grupach przez wiele lat. Po drugie, Trybunał ponownie podkreślił fakt jednorazowości odstąpienia od ustawowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń i przewidywanie przez ustawodawcę powrotu do tego mechanizmu w kolejnym roku budżetowym.

Obydwa powyższe faktory, z uwagi na ich tożsamość, zostały już szczegółowo omówione przy okazji uzasadniania pierwszego z zarzutów niniejszego wniosku. Można jedynie przypomnieć, że zostało wykazane, iż, po

pierwsze, w odniesieniu do przepisów ustawy o budżecie 2023 nie można mówić o jakichkolwiek niepowodzeniach państwa polskiego generujących negatywne skutki ekonomiczne, w których partycypowaniu konieczna byłaby potrzeba zachowania równości obciążenia obywateli.

Po drugie, nawet gdyby sytuacja finansowa państwa kształtowała się odmiennie, ustawodawca, w szczególności w perspektywie ostatnich trzech lat, nie potraktował równo obywateli – pracowników sektora publicznego, gdyż przewidując powszechne podwyżki, w odniesieniu do sędziów i prokuratorów zdecydował się na oszczędności, mające wymiar odebrania im nabytych ekspektatyw, przez co wszedł w orbitę oddziaływania gwarancji z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Powyższa perspektywa musi rzutować na wynik tzw. testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w odniesieniu do kwestionowanych przepisów. Po pierwsze, kwestionowane przepisy nie są w stanie wywołać zamierzonych przez ustawodawcę skutków, jeśli skutkiem tym ma być poprawa złej sytuacji finansów państwa, skoro w ogóle nie może być mowy o takiej sytuacji. Oczywiście środki zaoszczędzone poprzez wejście w życie zaskarżonych przepisów posłużą do ochrony interesu publicznego, gdyż taki jest realizowany przez wszystkie wydatki budżetu państwa, niemniej w odniesieniu do tegoż interesu ustawodawca nie jest w stanie wykazać, że odebranie prokuratorom e.m.u. było niezbędne.

W szczególności niezrozumiałe jest (na poziomie prawnym) dlaczego ustawodawca nie zdecydował się skorzystać z najprostszego instrumentarium zwiększania dochodów budżetu i nie zrezygnował w 2022 r. z powszechnej obniżki podatków (zob. <https://www.gov.pl/web/premier/rekordowe-obnizki-podatkow--to-wiecej-pieniedzy-w-portfelach-obywateli>). Wreszcie, dla uzyskania ok. 710 mln zł (licząc łącznie jako zysk z pozbawienia e.m.u wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w 2023 r.) co stanowi 0,10 % wydatków budżetu państwa (zakładanych w nowelizacji budżetu), ustawodawca sięgnął po instrument, który

w swej istocie polega na *quasi*-wywłaszczeniu dwóch grup zawodowych. Niewątpliwie bowiem utrata, w dobie dwucyfrowej inflacji, powstałej już w sierpniu 2022 r. ekspektatywy – od niemal 1352,88 zł do 3616,03 zł – miesięcznego wynagrodzenia, nie jest ciężarem, który może być traktowany jako zwykły element redystrybucji środków publicznych, a pozytywny efekt poniesienia tego ciężaru, przy braku innym elementów oszczędnościowych w polityce płacowej sektora publicznego, jest dla budżetu subminimalny. Innymi słowy, na skali dotkliwości (tj. proporcjonalności *sensu stricto*) zupełnie czym innym, jest brak podwyżek dla danej grupy zawodowej (co jest zazwyczaj elementem uznaniowym, w ramach swobody ustawodawcy), a czym innym jest pozbawienie e.m.u. wynagrodzenia, która już powstała (została „obiecana”) poprzez ustawowy mechanizm, będący efektem wieloletniej umowy społecznej. W tej sytuacji środek wybrany przez ustawodawcę jawi się jako w całości nieproporcjonalny, nie spełniając konstytucyjnych warunków ograniczenia ochrony praw majątkowych.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2023 są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, że w ocenie Prokuratora Generalnego dla rozwiązania problemu niekonstytucyjnego braku waloryzacji uposażeń prokuratorskich w 2023 r. wystarczające byłoby odpowiednie zastosowanie również w tym zakresie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2023 r., wydanego w sprawie K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80). Trybunał orzekł bowiem, że art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, jest niezgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast art. 7 tejże ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji. Wyrok ten, zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP,

jest ostateczny i z chwilą opublikowania go wchodzi w skład systemu prawa z mocą powszechnie obowiązującą.

Z chwilą opublikowania przedmiotowego wyroku Trybunału (Dz. U. z 2023 r. poz. 2479 z dnia 15 listopada 2023 r.) poddane kontroli przepisy zostały derogowane z systemu prawnego, a po stronie państwa powstał obowiązek wypłacenia sędziom uposażeń, których wysokość będzie obliczona przy zastosowaniu średniego wynagrodzenia za drugi kwartał 2022 r. oraz wypłacenia wyrównania uposażeń należnych za okres od 1 stycznia 2023 r. Zasadne jest przyjęcie, że obowiązki te ciążyą na państwie również w zakresie uposażeń prokuratorów. Powołany przepis art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze nie jest bowiem jedynym przepisem gwarantującym określoną wysokość wynagrodzenia prokuratora. W szczególności, ustawa o budżecie 2023 nie wyłączyła mocy obowiązującej art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze, który ma brzmienie:

Art. 124. § 1. Wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego.

W świetle poglądów doktryny przepis ten wprowadza najistotniejszą gwarancję wysokości wynagrodzeń prokuratorów, silniejszą od gwarancji wynikających ze wspomnianego art. 123 Prawa o prokuraturze (zob. R. Kmieciak, komentarz do art.124, [w:] *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego*

urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz, [red.] P. Drembkowski, Warszawa 2021, s. 304). Do chwili derogacji art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 rok, wobec stosowania przez ustawodawcę takich samych rozwiązań w sferze uposażeń sędziów i prokuratorów, odwoływanie się do tej gwarancji nie było konieczne. Jednakże, w obecnej sytuacji prawnej, gdy Trybunał Konstytucyjny usunął z systemu prawnego normy ograniczające wysokość wynagrodzeń sędziowskich, a ustawodawca nie wyłączył obowiązywania art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze, gwarancje te zadziałały – z czego wydają się nie zdawać sobie sprawy organy władzy wykonawczej podejmujące decyzje w zakresie dystrybucji środków publicznych, które przedstawiają odmienny pogląd.

Podkreślić należy, że powołany przepis art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze należy traktować również jako przepis ustrojowy i gwarancyjny, określający pozycję urzędu prokuratorskiego, mającego istotne znaczenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP (por. na przykład wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, *op. cit.*; zalecenie *Rec(2000)19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dot. roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych; op. cit.*).

Przedstawiona wyżej ocena skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. ma silne oparcie również w innych zasadach wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadzie ochrony praw słusznie nabytych (obejmującej również ochronę ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) oraz w zasadzie ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te znajdują zastosowanie zarówno w sferze tworzenia, jak stosowania prawa przez wszystkie organy państwa.

Prokurator Generalny wyraża nadzieję, że organy władzy wykonawczej ostatecznie podejmą decyzję o wykonaniu powołanego wyroku Trybunału

Konstytucyjnego również w zakresie uposażeń prokuratorów, jednakże w chwili obecnej skierowanie niniejszego wniosku wydaje się być konieczne

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak w *petitum*.

PROKURATOR GENERALNY

Marcin Warchoń