



**1001-8.TK.169.2023**

**(K 26/23)**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności art. 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 oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, a także o zbadanie zgodności powołanego wyżej przepisu art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**artykuł 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) jest niezgodny 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**

**Wniosek Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej i legitymacja Wnioskodawcy.**

Inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie wniosek Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ZZPiPP RP) dotyczy zbadania zgodności art. 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; dalej: ustawa o budżecie 2023) z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W okolicznościach przedstawianych we wniosku nie ma wątpliwości co do legitymacji Wnioskodawcy. Rada Główna jest bowiem ogólnokrajowym organem związku zawodowego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji

RP, kwestie wynagrodzeń prokuratorów niewątpliwie mieszczą się w zakresie objętym działaniem ZZPiPP RP.

Prokurator Generalny w pełni podziela stanowisko Wnioskodawcy, iż w obowiązującym stanie prawnym prokuratorom przysługiwała (i nadal przysługuje) maksymalnie ukształtowana ekspektatywa (dalej również: e.m.u.–ekspektatywa maksymalnie ukształtowana) prawa do wynagrodzenia ustalonego w sposób zgodny z treścią art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360) i podziela argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wniosku.

Nadmienić należy, że tożsamy zakres zaskarżenia, wzorce kontroli oraz zbieżną argumentację przedstawiono we wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn.1001-8.TK.158.2023, który jest rozpoznawany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze K 25/23.

Jedynie uzupełniająco należy przedstawić co następuje.

### **Przedmiot kontroli.**

Kwestionowane przepisy ustawy o budżecie 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.*

Z przepisu tego wynika norma epizodyczna, która „czasowo” – to jest w roku 2023 r. – modyfikuje normatywną treść art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360). Zgodnie

z tym przepisem Prawa o prokuraturze 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 i sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce nastąpiło za 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). Jak trafnie zauważył Wnioskodawca, powołując się na uzasadnienie tej ustawy, *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” (...) [uzasadnienie wniosku, s. 6-7].*

W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, Trybunał Konstytucyjny ocenił kwestię istnienia ekspektatywy prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia. Ekspektatywa 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 ekspektatywa 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).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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.

*E.m.u.*, co do zasady, korzystają z tej samej ochrony co nabyte prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw nabytych sprowadza się do zakazu arbitralnego znoszenia albo ograniczania praw przysługujących jednostce. Zapewnia ona ochronę słusznie nabytych praw podmiotowych, a także *e.m.u.* (tak

*np. [...] wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Nie wynika z niej jednak, że <każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości> (wyroki z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73 i z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59) [OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134].*

Nie może być więc kwestionowane, że z chwilą opublikowania Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (M. P. poz. 764) prokuratorzy uzyskali e.m.u. ustalenia wysokości ich wynagrodzeń w 2023 r. przy zastosowaniu podstawy w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r.

Trzeba przy tym podkreślić, że Prokurator Generalny podtrzymuje też pogląd, przedstawiony w swoim pisemnym stanowisku z dnia 24 października 2023 r., złożonym w sprawie K 1/23, zgodnie z którym w stanie prawnym wykreowanym przez zaskarżone przepisy ustawy o budżecie 2023 r. mamy do czynienia *de facto* z obniżeniem nominalnej wysokości wynagrodzeń prokuratorów (zob. stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 24 października 2023 r., sygn. 1001-8.TK.11.2023).

Zgodnie bowiem z przyjętymi przez ustawodawcę w ustawie o budżecie 2023 „nowymi” regułami kwota stanowiąca podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziego w 2023 r. stanowi 7,8% wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (5024,48 zł plus 26 zł), w sytuacji gdy przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. i 2022 r. stanowiło kwotę, odpowiednio, 5 504,52 zł i 6 156,25 zł.

Za poglądem o *de facto* obniżeniu nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów w 2023 r. przemawia zatem już sam „nowy” model kształtowania

wynagrodzeń prokuratorów i sędziów w tymże roku określony w zaskarżonych przepisach ustawy o budżecie na 2023 rok, w którym „zwiększeniu” o 7,8% podlega kwota (plus 26 zł) stanowiąca podstawę obliczania owych wynagrodzeń jaka została ogłoszona w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. (chodzi o Komunikat Prezesa GUS zawarty w M. P. z 2020 r., poz. 711).

Wszak w uzasadnieniu projektu ustawy o budżecie na 2023 rok nie wspomina się o tym, że w dwóch poprzednich latach (2021 i 2022) realnie „zamrożono” wysokość wynagrodzeń prokuratorów.

Jednocześnie sugeruje się, iż *[p]rzyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest (...) analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa*” (uzasadnienie projektu ustawy o budżecie na 2023 rok, s. 3), gdy tymczasem jest to twierdzenie nieprawdziwe.

Twierdzenie o „wzroście” wynagrodzenia prokuratorów w 2023 r. byłoby prawdziwe wówczas, gdyby o owe 7,8% zwiększono kwotę należną sędziom w 2022 r., zgodnie z regułami określonymi w ustawie zmieniającej, a zatem gdyby o 7,8% zwiększono przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r., które wynosiło, dla przypomnienia, 5 504,52 zł (*vide* – Komunikat Prezesa GUS zawarty w M. P. z 2021 r., poz. 730). W takim wypadku podstawę obliczania wynagrodzenia prokuratorów i sędziów w 2023 r. stanowiłaby kwota 5 933,87 zł jako wynik powiększenia kwoty 5 504,52 zł o 7,8%, a nie kwota 5 444,42 zł, którą przyjęto w zaskarżonych przepisach ustawy o budżecie na 2023 rok.

W tej sytuacji trafny jest pogląd Wnioskodawcy, iż w 2023 r., *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.* (uzasadnienie wniosku, s. 12).

Należy też zauważyć, iż z chwilą wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r., zapadłego w sprawie o sygn. K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80) prawa prokuratorów do ustalenia określonej wysokości wynagrodzenia zostały istotnie wzmocnione. Wyrok ten dotyczy wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r., wskazanych w art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie 2023, jednakże zasadne jest stanowisko, że judykat ten wywołuje skutki prawne również w zakresie niekonstytucyjnego braku waloryzacji uposażeń prokuratorów w 2023 r. Skutkuje on bowiem ziszczeniem się prawa prokuratorów do ustalenia wynagrodzeń na poziomie wynagrodzeń przysługujących sędziom sądu relewantnego do hierarchicznego szczebla danej prokuratury (tej, w której służbę pełni dany prokurator). Z chwilą opublikowania przedmiotowego wyroku Trybunału (Dz. U. z 2023 r., poz. 2479 z dnia 15 listopada 2023 r.) poddane kontroli przepisy, dotyczące wynagrodzeń sędziowskich, 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 na rok 2023 nie wyłączyła mocy obowiązującej art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze, który zrównuje wynagrodzenia prokuratorów z wynagrodzeniami sędziów zajmujących porównywalne stanowiska w hierarchii sądownictwa powszechnego i w Sądzie Najwyższym.

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. Kmiecik, 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 trybunalskiej derogacji art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na rok 2023, wobec stosowania przez ustawodawcę takich samych rozwiązań w sferze uposażeń sędziów i prokuratorów, odwoływanie się do tej gwarancji nie było możliwe. Jednakże, w obecnej sytuacji prawnej, gdy Trybunał Konstytucyjny usunął z systemu prawnego normy ograniczające wysokość wynagrodzeń sędziowskich, a ustawodawca w ustawie o budżecie na rok 2023 nie wyłączył obowiązywania art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze, prokuratorzy uzyskali prawo do ukształtowania ustalenia ich wynagrodzeń na poziomie relewantnych wynagrodzeń sędziów – z czego jednak wydają się nie zdawać sobie sprawy organy władzy wykonawczej podejmujące decyzje w zakresie dystrybucji środków publicznych, które to organy przedstawiają odmienny pogląd.

### **Wzorce kontroli i problemy konstytucyjne.**

Prokurator Generalny w pełni podziela przedstawione przez Wnioskodawcę poglądy na sposób rozumienia powołanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli.

W ocenie Prokuratora Generalnego Wnioskodawca trafnie zidentyfikował też rysujące się w niniejszej sprawie problemy konstytucyjne. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że wiodącym problemem jest naruszenie przez zaskarżony przepis wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zasad ochrony prawa słusznie nabytych, a w konsekwencji również mającej swe źródło w tym przepisie Konstytucji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Doszło bowiem do arbitralnego, nieznajdującego oparcia w żadnej zasadzie konstytucyjnej pozbawienia prokuratorów przysługującej im maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy ustalenia wysokości ich wynagrodzeń w 2023 r. przy zastosowaniu podstawy w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r., a od 15 listopada 2023 r.,

także słuszenie nabytego prawa wywiedzonego z art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze.

Tym samym doszło również do nieproporcjonalnego – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenia przysługujących prokuratorom konstytucyjnych praw majątkowych wynikających z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

### **Analiza zgodności.**

Prokurator Generalny uznaje zarzuty podniesione przez Wnioskodawców za zasadne i w pełni zgadza się z przedstawioną we wniosku argumentacją.

W szczególności Prokurator Generalny uznaje za trafną i wyczerpującą argumentację, przedstawioną przez Wnioskodawców na s. 17 - 31 pisma inicjującego postępowanie. Wykazano tam, że ani sytuacja w zakresie dopuszczalnego konstytucyjnie poziomu zadłużenia państwa, ani wskaźniki gospodarcze, ani też wreszcie kształt budżetu na 2023 r., nie wskazują na to, by zachodziła kolizja wartości konstytucyjnych uzasadniająca ingerencję w słuszenie nabyte prawa prokuratorów i sędziów. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego, jednakże odstępstwo od ochrony praw nabytych jest dopuszczalne jedynie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, op. cit. oraz powołane tam wyroki w szczególności wyrok z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). W realiach przedmiotowej sprawy wartością uzasadniającą ingerencje w prawa nabyte jest rzekomo konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa lecz – jak to wykazano we wniosku – twierdzenia o konieczności odstępstwa od zasad ustalania

wynagrodzeń prokuratorów i sędziów nie znajdują żadnego oparcia w rzeczywistym stanie rzeczy.

Ingerencja ustawodawcy wynikająca z art. 10 ustawy o budżecie 2023 – niezalenie od innych faktorów (mających znaczenie dla określenia konstytucyjności regulacji ustawy o budżecie 2023 dotyczących wynagrodzeń sędziowskich) jest więc *per se* naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony tych praw, a ponadto w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jest bowiem oczywiste, że zaskarżony przepis art. 10 ustawy o budżecie 2023 pozbawił prokuratorów e.m.u., która, co do zasady, korzysta z tej samej ochrony co nabyte prawa podmiotów. Z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/23, tj. z dniem 15 października 2023 r., zaskarżony przepis pozostaje ponadto w rażącej sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych, naruszając takie prawa które wprost wynikają z art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze.

W tej sytuacji należy przedstawić stanowisko, że art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych – wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Jak trafnie zauważają Wnioskodawcy, *przy wykładni wzorców kontroli, zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazują że do ekspektatywy 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 (uzasadnienie wniosku, s. 31).*

W tej sytuacji wyniki testu proporcjonalności jednoznacznie wskazują nieproporcjonalność wprowadzonych ograniczeń praw majątkowych prokuratorów. Celowe i wystarczające wydaje się w tym miejscu powołanie się na Wnioskodawców, którzy podnoszą:

*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 (ibidem , s. 33).*

Przedstawione wyżej argumenty jednoznacznie świadczą więc o tym, że przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2023 rok są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z uwagi na wszystkie podniesione wyżej okoliczności, wnoszę więc jak na wstępie.

~~PROKURATOR GENERALNY~~

*Marcin Warchoń*