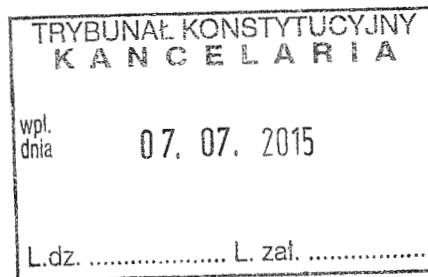




Warszawa, dnia 6 lipca 2015 roku

PG VIII TK 66/15

P 101/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o treści:

„czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 273), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. 2013.169) są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, 2013, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 79, poz. 431 z późn. zm.) w zw. z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratur [winno być: „prokuratury” – przyp. wł.] (Dz. U. z 2011 r., Nr 109, poz. 639 j.t.)”

Powodowie wskazali, że ich wynagrodzenia w latach 2011, 2012 i 2013 nie zostały w ogóle zwaloryzowane, a nadto, że ich „wynagrodzenie powinno zostać waloryzowane na poziomie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ustalonego w ustawach budżetowych na rok 2011 art. 18 – 102,3%, na rok 2012 art. 18 – 102,8%, na rok 2013 – 102,7%, wskutek czego udałoby się przynajmniej zneutralizować spadek siły nabywczej pieniądza, co faktycznie miało miejsce” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 3). Powodowie podnieśli również, iż „przepisy te [przepisy ustaw budżetowych na rok 2011, 2012 i 2013, wymienione w *petitum* pytania prawnego – przyp. wł.] nie korespondują z *ratio legis* art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury [...], a także art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw [...], a po drugie są sprzeczne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako kolidujące z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym ochrony praw słuszenie nabytych” (*ibidem*). Powodowie uważają, że obowiązek waloryzacji ich wynagrodzeń wynika z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t. j.: Dz. U. z 2011 roku Nr 79, poz. 431 ze zm.) [dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej]. Powodowie zaznaczyli, że przepisy powołanej ustawy mają do nich zastosowanie na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (t. j.: Dz. U. z 2001 roku Nr 83, poz. 953 ze zm.) w zw. z art. 18 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (t. j.: Dz. U. z 2011 roku Nr 109, poz. 639 ze zm.) [dalej: ustawa o pracownikach sądów i prokuratury].

Sąd pytający wskazał, że „analiza [...] uregulowań [art. 2 pkt 4, art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze

budżetowej – przyp. wł.] prowadzić musi do wniosku, iż zasadą jest przeprowadzenie waloryzacji wynagrodzeń pracowników objętych zakresem ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej”, i dalej: „Art. 4 ustawy [ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – przyp. wł.] stanowi, że wynagrodzenia <waloryzowane są>, a więc nie wskazuje na możliwość zastosowania waloryzacji wynagrodzenia, lecz w istocie nakłada obowiązek waloryzowania wynagrodzenia w sytuacji wystąpienia przesłanek zastosowania tej instytucji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza. Nie można więc przyjąć, że decyzja odnośnie dokonania waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej lub braku takiej waloryzacji pozostawiona została swobodnemu uznaniu dysponentów środków budżetowych” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 5 i 6).

W dalszej części cytowanego uzasadnienia Sąd Rejonowy dokonał analizy przepisów art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i podniósł, że „zasadnym jest przyjęcie, iż zasadą jest coroczna waloryzacja wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej z zastosowaniem wskaźnika w przypadku spadku siły nabywczej pieniądza.

Powyższe rodzi wątpliwość co do możliwości braku dokonania takiej waloryzacji w samej ustawie budżetowej poprzez określenie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie <100,0%>, czy też ustalenia wskaźnika na poziomie niższym niż wskaźnik inflacji. To właśnie przepisy kolejnych ustaw budżetowych [...] pozbawiają w istocie pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia poprzez ustalenie wskaźników na dotychczasowym poziomie wynagrodzenia pracowników” (*op. cit.*, s. 6-7).

Sąd pytający wskazał nadto, że przepisy ustaw budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 ustaliły wskaźnik wzrostu wynagrodzenia na poziomie 100%.

W ocenie Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe, „[j]eżeli art. 4 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...] wskazuje na obowiązek waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, tym

samym statuuje ekspektatywę nabycia tego prawa przez zatrudnionych w razie spełnienia przesłanek zastosowania instytucji waloryzacji, tj. zmiany siły nabywczej pieniądza. [...] Zasadniczą przesłanką powstania ekspektatywy waloryzacji wynagrodzenia w danym roku budżetowym jest zmiana siły nabywczej pieniądza. W sprawie niniejszej przesłanka ta zaktualizowała się, bowiem w latach 2011 – 2013 występowało zjawisko inflacji. Zatem w związku ze zmniejszeniem siły nabywczej pieniądza wystąpiła konieczność zastosowania instytucji waloryzacji wysokości wynagrodzenia, o której mowa w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...]. Można byłoby więc mówić już nie o ekspektatywie, a o prawie nabytym” (*op. cit.*, s. 7).

Jako wzorce kontroli Sąd pytający wskazał art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W ocenie Sądu Rejonowego, ochronie wynikającej z art. 64 ustawy zasadniczej podlega szeroki katalog praw majątkowych, w tym również prawo do wynagrodzenia. Sąd pytający stwierdził, że „[o]chrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących im praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałyby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 8).

Sąd Rejonowy Gdańsk - Południe zauważył, że „[w]aloryzacji nie można [...] utożsamiać z podwyżką, bowiem służy ona nie podwyższeniu realnej wysokości wynagrodzenia, lecz zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych”, oraz podkreślił, iż „[p]ozbawienie pracowników prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy - wynagrodzenia, nosi znamiona naruszenia słusznie nabytych praw

podmiotowych” i „nie było [...] sytuacją jednorazową, ale jest stałą praktyką prawodawcy, który nie zapewniał należytej ochrony praw obywateli w zakresie prawa własności” (*op. cit.*, s. 8-9).

Według Sądu pytającego, z uwagi na to, że wynagrodzenia powodów w latach 2011 - 2013 nie wzrosły w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, przepisy poszczególnych ustaw budżetowych, wymienione w *petitum* pytania prawnego, naruszają zasadę ochrony praw słuszenie nabytych i są sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Sąd Rejonowy przypomina, że „art. 2 ustawy zasadniczej statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, przy czym pojęcie demokratycznego państwa prawnego „konstytuują m. in. takie zasady jak: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasada ochrony praw nabytych i ich ekspektatyw, zasada nieretroakcji oraz zasada proporcjonalności” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9).

Sąd pytający stwierdził, że „[p]rzyjmowane przez ustawodawcę kolejne regulacje zawarte w [...] ustawach budżetowych, niwelujące słuszne oczekiwania pracowników sądów do otrzymania stosownego wzrostu ich wynagrodzeń w kolejnym roku, pozostają w sprzeczności [...] z zasadą zaufania obywatela do państwa” (*ibidem*), a następnie, iż „[z]asada ochrony praw słuszenie nabytych polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych oraz ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa, bez pełnego ekwiwalentu praw utraconych. Prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem” (*op. cit.*, s. 10).

Odnosząc się do dopuszczalności pytania prawnego, Sąd Rejonowy Gdańsk - Południe wypowiedział się o przesłance funkcjonalnej. W ocenie Sądu Rejonowego, w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustaw budżetowych za niezgodne z ustawą zasadniczą powstanie luka konstrukcyjna i będzie możliwe „zastosowanie *analogii legis* w zakresie instytucji waloryzacji przewidzianej w art. 358¹ § 3 k.c. Aksjologicznym uzasadnieniem wyprowadzenia wskaźnika waloryzacji jest zapewnienie realnej wartości wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej na generalnie niezmiennym poziomie. [...] Zatem, odwołując się do założeń aksjologicznych, jak i celu unormowania art. 4 ust 2 i art. 6 ust. 2 ustawy [...] o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...] zasadnym jest poszukiwanie zbliżonego, tak pod względem aksjologicznego założenia, jak spójności ocen prawodawcy, rozwiązania prawnego” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 12).

Zdaniem Sądu pytającego, „takim przepisem jest art. 358¹ § 3 k.c., którego **odpowiednie** zastosowanie możliwe jest w sprawie niniejszej z mocy art. 300 kodeksu pracy”, gdyż „[z]ałożeniem tego przepisu jest zapewnienie - zachowanie - rzeczywistej wartości świadczenia pieniężnego. Cel przepisów art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy [...] o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...] i art. 358¹ § 3 k.c., jak i ich uzasadnienia aksjologiczne są zbliżone. Istnieje więc możliwość zastosowania, w drodze analogii, dyspozycji tej normy, co pozwalałoby na ustalenie wysokości wynagrodzeń powodów, dodatkowo posiłkując się wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych” (*op. cit.*, s. 13), określonych w przepisach ustaw budżetowych na rok 2011, rok 2012 i rok 2013.

W ocenie Sądu Rejonowego, „[z]astosowanie przepisu art. 358¹ § 3 k.c. doprowadziłoby do zachowania realnej wartości wynagrodzeń pracowników (powodów), a więc osiągnięcie celu przepisu art. 4 i art. 6 ust. 2 ustawy [...] o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...] w zw. z art.

14a ustawy [...] o pracownikach sądów i prokuratur [winno być: „prokuratury” – przyp. wł.]” (*ibidem*).

Takiego kierunku rozumowania Sądu pytającego nie można jednak podzielić.

Art. 358¹ § 3 k.c. stanowi, że „[w] razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub umowie”.

Zastosowanie tego przepisu jako ewentualnej podstawy do waloryzacji wynagrodzeń za pracę, a tym samym oparcie na nim rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem pytającym, nie wydaje się jednak możliwe.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że waloryzacja wynagrodzenia za pracę, dokonywana przez sąd w trybie art. 358¹ § 3 k.c., jest możliwa tylko wtedy, gdy świadczenie nie zostało spełnione w terminie (*vide* - uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 1992 roku, sygn. I PZP 19/92, LEX nr 3773; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1995 roku, sygn. I PZP 5/95, LEX nr 23537; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1996 roku, sygn. I PRN 90/96, LEX nr 1222362).

W ostatnim ze wskazanych orzeczeń Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż „[o]znacza to, że w drodze waloryzacji świadczeń pieniężnych nie można zmienić ani pominąć ustawowych mechanizmów rządzących ustaleniem i zmianą wysokości wynagrodzenia za pracę. Byłoby to bowiem sprzeczne z tymi zasadami prawa pracy, które odpowiednie mechanizmy i procedury przewidują. Oznacza to tym samym, że na podstawie art. 358¹ § 3 k.c. pracownik nie może żądać waloryzacji jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia za pracę, choćby uznał, że wysokość tego składnika jest za niska i choćby według kryteriów obiektywnych wysokość ta budziła zastrzeżenia. [...]

Należy bowiem uznać, że dokonanie modyfikacji wynagrodzenia za pracę lub poszczególnych jego składników w drodze waloryzacji jest sprzeczne z zasadami prawa pracy określającymi odpowiednie tryby ustalania wynagrodzenia i zmiany jego wysokości. Jedynie w odniesieniu do świadczenia (wynagrodzenia) niewypłaconego pracownikowi w terminie uprawniony jest pogląd, że art. 358¹ § 3 k.c. może być zastosowany. W takim ujęciu zagadnienia wyraża się zasada <odpowiedniego> stosowania przepisów prawa cywilnego w prawie pracy ustanowiona w art. 300 k.p. Stosowanie <odpowiednio> przepisu Kodeksu cywilnego, to także stosowanie go z pewnymi ograniczeniami. Gdy chodzi o wynagrodzenie to <odpowiednie> stosowanie art. 358¹ § 3 k.c. polega na ograniczeniu wynikającej z przepisu możliwości zmiany wysokości tylko tego wynagrodzenia, które nie zostało wypłacone w terminie. Powyższy pogląd jest podyktowany szczególnym charakterem wynagrodzenia jako świadczenia pieniężnego i określonym ustawowo trybem jego ustalania”.

Reasumując, stwierdzić należy, iż w sprawie Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe, w której skierowano pytanie prawne, nie może zostać zastosowana instytucja waloryzacji sądowej, albowiem wynagrodzenia powodów zostały wypłacone, a zobowiązania dłużnika wygasły. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, waloryzacja wynagrodzenia mogłaby zostać przeprowadzona na podstawie art. 358¹ § 3 k.c. tylko wówczas, gdyby zobowiązanie nie zostało spełnione. W tej sytuacji uznać trzeba, iż przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie została spełniona.

Jednocześnie należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał już połączone pytania prawne Sądu Rejonowego w Rzeszowie, Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Śródmieścia we Wrocławiu oraz Sądu Rejonowego w Sandomierzu o zbadanie m. in. zgodności art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. z 2011 r., poz. 150) [dalej: ustawa budżetowa na 2011 rok], art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca

2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 273) [dalej: ustawa budżetowa na 2012 rok] oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 169) [dalej: ustawa budżetowa na 2013 rok] z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją rzekomego naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012 i 2013, waloryzowanego według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w zw. z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, a więc takie same pytania prawne, jak w niniejszej sprawie. Pytania wyżej wymienionych Sądów Rejonowych zostały zadane na kanwie identycznych - co do istoty - stanów faktycznych i prawnych, jak w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym Gdańsk - Południe. Wspomniane Sądy również rozpoznawały bowiem pozwy pracowników sądów o wynagrodzenie, które nie zostało zwaloryzowane.

Postanowieniem z dnia 11 lutego 2015 roku, sygn. akt P 44/13, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Rzeszowie, Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Śródmieścia we Wrocławiu oraz Sądu Rejonowego w Sandomierzu, stwierdzając, że w przypadku uznania przepisów ustaw budżetowych, wskazanych w *petitum* pytań prawnych, za niezgodne z Konstytucją powstanie luka prawna (zob. OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21).

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż „nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, jeżeli na skutek hipotetycznego wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstałaby luka prawna, wymagająca interwencji legislacyjnej. Jednocześnie Trybunał zwracał uwagę na to, że jeżeli zaskarżone zostały przepisy ustaw

budżetowych, które utraciły już moc obowiązującą, bowiem skonsumowały się z upływem danego roku budżetowego, a hipotetyczne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie doprowadziłoby do zmiany sytuacji prawnej osób, których sprawy są rozpatrywane przez pytające sądy, nie jest również spełniona przesłanka konieczności wydania wyroku w celu ochrony konstytucyjnych praw lub wolności (por. postanowienia TK: z 6 października 2009 r., sygn. P 77/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 140; 8 października 2009 r., sygn. P 117/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 141; 14 kwietnia 2010 r., sygn. P 40/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 40 i 10 grudnia 2010 r., sygn. P 27/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 133)” (*op. cit.*).

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w sprawie nie wystąpiła przesłanka funkcjonalna pytań prawnych, albowiem „na skutek hipotetycznego wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów powstały stan prawny nie pozwalałby pytającym sądom na odmienne rozstrzygnięcie w toczących się sprawach”.

W niniejszej sprawie zachodzi identyczna sytuacja, jak w sprawie o sygn. akt P 44/13.

Wszystkie zaskarżone przez Sąd pytający przepisy ustaw budżetowych ustalały średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Do ustalenia przedmiotowego wskaźnika zobowiązuje ustawodawcę art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Z kolei art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury przewiduje, że podwyższenie wynagrodzeń pracowników sądów nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń następuje na zasadach i w terminach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

W tej sytuacji należy zauważyć, iż wynagrodzenia powodów mogą zostać podwyższone (zwaloryzowane) tylko w oparciu o wskaźnik ustalony w ustawie budżetowej. Sąd Rejonowy, w celu wydania prawidłowego rozstrzygnięcia, z pewnością musi zastosować przepisy ustaw budżetowych. W razie uznania tych przepisów za niekonstytucyjne, zostaną one wyeliminowane z porządku prawnego. Jednakże nadal będą obowiązywały art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz art. 4 ust. 2 i art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W świetle tych regulacji, Sąd Rejonowy Gdańsk – Południe musi przyjąć, że zwiększenie wynagrodzenia za pracę powodów może nastąpić tylko na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, który jest ustalany w stosownych przepisach ustaw budżetowych. Aktualnie nie ma możliwości zastosowania innej normy prawnej, pozwalającej na podwyższenie wynagrodzeń pracowników sądów, w tym powodów, niż przepisy ustaw budżetowych. Jak już wyżej przedstawiono, nie można tego uczynić w oparciu o art. 358¹ § 3 k.c.

Nie można też tego uczynić, stosując, w drodze *analogii legis*, art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy, albowiem w systemie prawnym nadal będą obowiązywały przepisy, które przewidują sposób waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów (powodów w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym), to jest art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz art. 4 ust. 2 i art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Nie powstałaby więc taka sytuacja, że kwestia waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, w tym pracowników sądów i prokuratury, byłaby w ogóle nieunormowana, a dopiero taka sytuacja pozwalałaby rozważyć zastosowanie w drodze analogii art. 358¹ § 3 k.c w zw. z art. 300 k.p.

W razie uznania przez Trybunał Konstytucyjny art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2011 rok, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2012 rok oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2013 rok za niezgodne z Konstytucją

i wyeliminowania ich z porządku prawnego, powstałaby - co należy ponownie podkreślić - luka prawna, która wymagałaby interwencji ustawodawcy. Przypomnieć bowiem trzeba, że jedynym mechanizmem waloryzacji wynagrodzenia powodów jest zastosowanie ustalonego w przepisach ustaw budżetowych średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Nie powstałby natomiast wówczas taki stan prawny, który pozwoliłby Sądowi Rejonowemu na zastosowanie w drodze *analogii legis* 358¹ § 3 k.c i wydanie orzeczenia uwzględniającego powództwo.

Zatem, w przypadku uznania za niezgodne z ustawą zasadniczą przepisów ustaw budżetowych, które zostały wskazane w *petitum* pytania prawnego, i derogowania ich z porządku prawnego, Sąd Rejonowy Gdańsk - Południe w Gdańsku nie będzie mógł, w toczącej się sprawie, wydać odmiennego rozstrzygnięcia. W tej sytuacji uznać trzeba, że w niniejszej sprawie nie została spełniona przesłanka funkcjonalna.

Należy także odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. akt P 7/15 (treść postanowienia znajduje się na stronie internetowej: <http://trybunal.gov.pl>), którego odpis został doręczony Prokuratorowi Generalnemu jako uczestnikowi postępowania, umorzył postępowanie w sprawie zainicjowanej pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku o identycznej treści oraz prawie identycznym uzasadnieniu, jak w niniejszej sprawie, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Oceniając pytania prawne Sądu Rejonowego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „źródłem zastrzeżeń sądu pytającego jest nie tyle sprzeczność zaskarżonych przepisów ustaw budżetowych „zamrażających” wynagrodzenia pracowników sądów z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, co ich niezgodność z innymi regulacjami ustawowymi, z których ma wynikać prawo podmiotowe

pracowników sądów do corocznej waloryzacji ich wynagrodzeń co najmniej o wskaźnik inflacji”.

W uzasadnieniu pytania prawnego inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie Sąd pytający wprost stwierdził, iż wskaźnik wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, przewidziany przez ustawodawcę w ustawach budżetowych na lata 2011 – 2015 (a więc w okresie wykraczającym poza zakres zaskarżenia), „oznacza, że wynagrodzenia pracowników sądownictwa nie są co do zasady waloryzowane zgodnie z przepisami ustawy [...] o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej [...] pomimo tego, że jest to sprzeczne z zasadami określonymi w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 tej ustawy” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 9).

Z zacytowanego powyżej fragmentu uzasadnienia wynika zatem, iż - w ocenie Sądu Rejonowego - zachodzi sprzeczność art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2011 rok, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2012 rok oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2013 rok z art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Przedmiotem pytania prawnego nie może być jednak wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny poziomej kontroli norm. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej.

Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym już postanowieniu z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. akt P 7/15, wskazał też, że Sąd Rejonowy Gdańsk – Południe w Gdańsku „[n]ie przytoczył żadnych argumentów, które dowodziłyby możliwości odnalezienia w art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji bezwzględnego konstytucyjnego prawa podmiotowego pracowników sądów do corocznej waloryzacji ich wynagrodzeń. Eksponowane przez sąd pytający prawo podmiotowe było wywodzone jedynie z – także wadliwie interpretowanych (por. powołane cytaty z wyroku o sygn. K 32/02 oraz wyrok z 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128 i przytoczone w nim wcześniejsze orzeczenia) – przepisów ustawowych (tj. przede wszystkim art. 4 ust. 2 ustawy o

wynagrodzeniach). W pytaniach prawnych nie powołano natomiast konstytucyjnych wzorców kontroli, których treść byłaby adekwatna do zarzutów stawianych kwestionowanym przepisom ustaw budżetowych”.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „w uzasadnieniu pytania prawnego brak jest też argumentacji przemawiającej o konieczności orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o nieobowiązujących już przepisach ustaw budżetowych, które w sposób oczywisty i nieodwracalny skonsumowały się z upływem danego roku budżetowego (por. art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK)”, a „sąd pytający poprzestał na deklaracji (stanowiącej w istocie parafrazę art. 39 ust. 3 ustawy o TK), że pytania prawne są dopuszczalne, <zmierzają bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki>. Takie uzasadnienie należy uznać za niewystarczające dla uczynienia wyjątku od art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK”.

Podsumowując swoje rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „pytania prawne [Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku – przyp. wł.] nie kwalifikują się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Ich wady mają przy tym dwojaki charakter: braków merytorycznych (niespełnienie przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej) oraz formalnych (braków w uzasadnieniu pytania prawnego [...])”.

Wszystkie wyżej odnotowane uwagi Trybunału Konstytucyjnego do pytań prawnych Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe, inicjujących postępowanie o sygn. akt P 7/15, można odnieść do pytania prawnego tego Sądu skierowanego w niniejszej sprawie. Jak to już bowiem wcześniej zaznaczono, treść pytań prawnych i ich uzasadnień w obu sprawach jest niemal identyczna.

Podzielając pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. akt P 7/15, należy uznać, że pytanie prawne Sądu Rejonowego Gdańsk – Południe w Gdańsku nie spełnia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej oraz warunków formalnych.

W tym stanie rzeczy, postępowanie w sprawie badania zgodności z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2011 rok, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2012 rok oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2013 rok – w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją rzekomego naruszenia zasady ochrony własności i praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012 i 2013, waloryzowanego według norm określonych w art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w zw. z art. 14a ustawy o pracownikach sądów i prokuratury – winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z uwagi na powyższe, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego