



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 31 października 2014 r.

PG VIII TK 120/13

(P 44/13)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03. 11. 2014
L.dz. L. zał.	

W związku z pytaniami prawnymi:

1) Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń

Společnych, o następującej treści:

„czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. - Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. z 2010 r., nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. - Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. z 2011 r., nr 29, poz. 150) w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2010 r., nr 238, poz. 1578 ze zm.), 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) w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2011 r., nr 291, poz. 1707 ze zm.) 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 zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012, 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 prokuratury (Dz. U z 2011 r., nr 109, poz. 639 j.t.)”;

2) Sądu Rejonowego dla Wrocławia – Śródmieścia we Wrocławiu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, o następującej treści:

„czy art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. - Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. z 2010 r., nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. - Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U. z 2011 r., nr 29, poz. 150) w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2010 r., nr 238, poz. 1578 ze zm.), 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) w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2011 r. nr 29, poz. 1707 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. [ustawa budżetowa na rok 2013 – przyp. wł.] (Dz. U. z 2013 poz. 169) w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 poz. 1456) 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 oraz stanowionego przez nie prawa, na skutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011, 2012 i 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. 14 ust. 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych (Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1071 z późn. zm.)”;

3) Sądu Rejonowego w Sandomierzu IV Wydział Pracy, o następującej treści:

„a. czy art. 13 ust. 1 pkt.3 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. /Dz. U. 2011.29.150/ jest zgodny z art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

b. czy art. 13 ust. 1 pkt.3 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. /Dz. U. 2012.273/ jest zgodny z art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust.3 w zw. z art. 64 ust.1 ust.2 i ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

c) czy art. 13 ust. 1 pkt.3 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013r. jest zgodny z art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 45 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust.3 w zw. z art. 64 ust.1, ust.2 i ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Rzeszowie Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: SR w Rzeszowie) postanowieniem z dnia 24 czerwca 2013 r., w sprawie o sygn. akt _____, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, w którym podaje w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisy ustaw budżetowych obowiązujących na lata 2010 (art. 15 ust. 1 pkt 3), 2011 (art. 13 ust. 1 pkt 3) i 2012 (art. 13 ust. 1 pkt 3)¹, przy czym w przypadku dwóch ostatnich aktów normatywnych w powiązaniu z przepisami tzw. ustaw okołobudżetowych, a mianowicie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej² [(Dz. U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1578 ze zm.), dalej: ustawa okołobudżetowa z 2010 r.] oraz art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej³ [(Dz. U. Nr 291, poz. 1707 ze zm.), dalej: ustawa okołobudżetowa z 2011 r.].

¹ **Rok 2010: Art. 15. 1.** Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.³⁾) ustala się:

1) - 2) (...)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 101,0 %.

Rok 2011: Art. 13. 1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.¹⁾) ustala się:

1) - 20 (...)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 100,0%.

Rok 2012: Art. 13. 1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 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 i Nr 291, poz. 1707) ustala się:

1) - 2)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 100,0%.

² **Art. 44. 1.** W 2011 r. wielkość wynagrodzeń nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń z 2010 r. w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

1) urządach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy, sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych, posłów i senatorów oraz innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu;

³ **Art. 24. 1.** Wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.¹⁴⁾), nie może przekroczyć w 2012 r. wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150) albo wynikających z planów finansowych na rok 2011, w przypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 3, w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

1) urządach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy;

Sąd ten zarzucił zakwestionowanym normom naruszenie zasad: ochrony własności, praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia grup pracowniczych, objętych tymi regulacjami, prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2010, 2011 i 2012, 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 [(Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.), dalej: u.k.w.b.] w zw. z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury [(Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639), dalej: u.p.s.p.]⁴.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej Sąd wskazuje art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Pytanie prawne o treści - co do istoty problemu - w znacznej części tożsamej skierował do Trybunału Konstytucyjnego, postanowieniem z dnia 28 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt , również Sąd Rejonowy dla Wrocławia – Śródmieścia we Wrocławiu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: SR Wrocław-Śródmieście). Z uwagi na zakres roszczenia, będącego przedmiotem powództwa rozpatrywanego w sprawie zawisłej przed tym

⁴ Art. 4. 1. Kwoty bazowe waloryzowane są corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

2. Wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

3. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być różny dla poszczególnych grup pracowników.

Art. 6. 1. Podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. a i d oraz pkt 2, stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej, oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

2. Wynagrodzenia dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. b, określane są zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

3. Wynagrodzenia dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. c, określane są zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

Art. 14a. Podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

⁵ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Sądem, oraz termin wniesienia pozwu, SR Wrocław-Śródmieście rozszerzył katalog przepisów podanych w wątpliwość co do zgodności z normami konstytucyjnymi przez SR w Rzeszowie o art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013⁶ w powiązaniu z przepisem art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁷ [(Dz. U. z 2012 r., poz. 1456), dalej: ustawa o budżecie z 2012 r.).

Pytanie to, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zostało dołączone do wcześniej przedstawionego pytania SR w Rzeszowie, w celu łącznego rozpoznania w jednym postępowaniu, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy, ponieważ oba te pytania prawne zostały skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w związku z toczącymi się przed tymi sądami postępowaniami, zainicjowanymi pozwami o należności z tytułu równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia za lata 2010-2012 (w pytaniu prawnym SR w Rzeszowie) oraz 2010-2013 (w pytaniu prawnym SR Wrocław-Śródmieście), dochodzone od pozwanych sądów (odpowiednio: Sądu Rejonowego w R. oraz Sądu Rejonowego W).

Podstawowe różnice między treściami pytań wymienionych Sądów wynikają przede wszystkim z odmiennego statusu zawodowego stron powodowych w sprawach zawisłych przed tymi sądami (odpowiednio: urzędnika - sądowego SR w R i zawodowego kuratora sądowego w SR W), co skutkuje różnymi podstawami prawnymi

⁶ Art. 13. 1. (...)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 100,0%.

⁷ Art. 16. 1. Wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie może przekroczyć w roku 2013 wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 273) albo wynikających z planów finansowych na rok 2012, w przypadku gdy nie są one ujęte w ustawie budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 4, w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli - w zakresie awansu zawodowego oraz skutków przechodzących podwyższenia wynagrodzeń z roku 2012 - zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy oraz wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych, z tym że:
(...)

ustalania ich wynagrodzeń, kształtowanych w odmiennych systemach - w systemie mnożnikowym w odniesieniu do kuratorów i - w systemie niemnożnikowym w odniesieniu do pozostałych pracowników administracji sądowej, pomimo iż wynagrodzenia te oparto o takie same zasady waloryzacji. Różnice wynikają także z różnych okresów objętych roszczeniami finansowymi. SR Wrocław-Śródmieście jako wzorce kontroli konstytucyjnej także wymienił art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przedstawionych wyżej pytań prawnych SR Rzeszów i SR Wrocław-Śródmieście zostało dołączone – celem łącznego rozpoznania – kolejne pytanie prawne.

Z pytaniem tym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Rejonowy w Sandomierzu IV Wydział Pracy (dalej: SR w Sandomierzu) postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt _____, w której wcześniej, orzeczeniem z dnia _____ czerwca 2014 r., połączono do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt _____ indywidualne sprawy z powództw pięciu pracowników _____ Sądu, świadczących pracę w Oddziale Zamiejscowym z siedzibą w _____, przeciwko temu Sądowi o zasądzenie określonych kwot tytułem równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia za lata 2011-2013.

W toku rozpoznawania tych powództw SR w Sandomierzu powziął wątpliwość co do zgodności z normami konstytucyjnymi przepisów kolejnych ustaw budżetowych, obowiązujących na lata 2011, 2012 i 2013, czyniąc przedmiotem kontroli art. 13 ust. 1 pkt 3, przewidujący brak waloryzacji średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (dalej: PSB), który to przepis występuje w każdej z wymienionych w pytaniu prawnym ustaw⁸.

⁸ zob. przyp. 1 i przyp. 6

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej SR w Sandomierzu wskazał równoległe dwie normy skonstruowane z przepisów ustawy zasadniczej połączonych związkowo.

Pierwszy z wzorców obejmuje art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁹, zaś drugi - art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP¹⁰.

Wątpliwości składów orzekających wszystkich pytających Sądów powstały w toku rozpoznawania spraw (sygnatury akt j.w.) z powództw pracowników sądów wytoczonych przeciwko Sądom, w których osoby te wykonują czynności służbowe, o zapłatę wyrównania wynagrodzeń za poszczególne lata, w których zakwestionowanymi przepisami dokonano „zamrożenia” ich wynagrodzeń na skutek ich niewaloryzowania w latach: 2010-2012 – w sprawie SR w Rzeszowie, 2010-2013 – w sprawie SR Wrocław-Śródmieście oraz 2011-2013 – w sprawie SR w Sandomierzu.

Wszystkie pytania prawne dotyczą wspólnego problemu, a mianowicie wstrzymania – zakwestionowanymi przepisami ustaw budżetowych oraz ustaw okołobudżetowych – corocznej waloryzacji wynagrodzeń pracowników PSB, co miało zastosowanie także do wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratury.

⁹ Art. 24. Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. 2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

¹⁰ Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 2 i art. 64 zob. przyp. 5

W uzasadnieniu pozwów wniesionych do SR w Rzeszowie i SR w Sandomierzu podniesiono, iż regulacje prawne wprowadzone przepisami ustaw budżetowych i ustaw ośrodkowych – w zakresie, w jakim każda z nich kolejno prowadzi do zamrożenia wynagrodzenia PSB zatrudnionych w jednostkach sądownictwa – są niezgodne z Konstytucją i nie mogły stanowić podstawy do ustalania wynagrodzeń stron powodowych w wymienionych w pozwach okresach. Przekonanie o niekonstytucyjności tych regulacji wyrażone zostało już w przypadku powództwa wniesionego do SR w Rzeszowie, we wniosku powódki (równoczesnym z roszczeniem płacowym) o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w tej kwestii. Ewentualność wystąpienia z pytaniem prawnym zasygnalizowano również w sprawie zawisłej przed SR w Sandomierzu.

Stany faktyczne spraw zawisłych przed pytającymi Sądami oraz przedmiot zaskarżenia przedstawiają się następująco.

Z C. - będąca powódką w sprawie zawisłej przed SR w Rzeszowie - jest zatrudniona w tym Sądzie na stanowisku (od dnia maja 2001 r.). Podstawę prawną jej zatrudnienia stanowi przepis art. 147 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹ [(Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) dalej: u.s.p.], zaś zasady zatrudniania (a zatem również wynagradzania) określają odrębne przepisy (art. 156 u.s.p.¹²).

Wynagrodzenie powódki ustalane było – w okresie objętym roszczeniem – w oparciu o wymieniony w *petitum* pytania prawnego art. 14a u.p.s.p. oraz

¹¹ Art. 147. § 1. W sądach rejonowych i okręgowych do wykonywania określonych w ustawach czynności należących do sądów w zakresie ochrony prawnej zatrudniani są referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi, zwani dalej "referendarzami".

§ 2. W sądach działają kuratorzy sądowi (kuratorzy rodzinni i kuratorzy dla dorosłych), którzy stanowią służbę kuratorską i wykonują czynności o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym i profilaktycznym oraz inne czynności określone w przepisach szczególnych.

§ 3. W sądach są zatrudniani urzędnicy i inni pracownicy sądowi.

§ 4. W sądach mogą być zatrudniani asystenci sędziów.

¹² Art. 156. Zasady zatrudniania urzędników i innych pracowników sądowych oraz ich obowiązki i prawa określają odrębne przepisy.

rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratur oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. z 2010 r., Nr 49, poz. 229). Wynagrodzenie to nie jest objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń i składa się z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku za wysługę lat.

W 2010 r. Z C. otrzymywała wynagrodzenie zasadnicze w wysokości zł brutto miesięcznie i dodatek za wysługę lat w wysokości % wynagrodzenia zasadniczego, tj. w kwocie zł. W roku 2011 i w roku 2012 wynagrodzenie zasadnicze Z C. wynosiło odpowiednio - zł i zł.

Zdaniem powódki, w spornym okresie jej wynagrodzenie nie było waloryzowane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi inflacji, co zresztą miało miejsce już w 2010 r., kiedy to wzrosło jedynie o 1 % w stosunku do roku 2009.

W związku z powyższym Z C. wystąpiła do pozwanego Sądu Rejonowego o zasądzenie łącznej kwoty z ustawowymi odsetkami liczonymi od kwot, stanowiących różnicę pomiędzy jej wynagrodzeniem otrzymywanym w pozwanym Sądzie, poczynwszy od pierwszego terminu jego wypłaty w miesiącu styczniu każdego roku, w którym nie było ono właściwie waloryzowane, a wynagrodzeniem – zdaniem powódki – należnym przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji na poziomie wskaźnika inflacji za rok poprzedni, w tym: od kwoty zł – od dnia 29 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty, od kwoty zł – od dnia 28 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty zł – od dnia 29 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty.

Powódka powołała się na treść art. 14a u.p.s.p., przewidującego mechanizm corocznego podwyższania wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury, w terminach i na zasadach określonych dla pracowników PSB, nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w przepisach u.k.w.b. Jako podstawę prawną swego żądania powołała art. 4 ust. 2 tej ustawy przewidujący, iż

wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (oznaczającym wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego), o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w.b.¹³, corocznie określanym w ustawie budżetowej.

Zdaniem powódki, normy te kształtują obowiązek waloryzacji wynagrodzeń, a wysokość wskaźnika ich wzrostu powinna korespondować zarówno z prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na konkretny rok, jak i z poziomem inflacji z roku poprzedniego. Z C. podniosła, iż sprecyzowanie roszczenia nastąpiło na tle unormowań kolejnych, obowiązujących w latach 2010 – 2012, ustaw budżetowych i okołobudżetowych, przy czym o ile regulacja z 2010 r. ustanowiła waloryzację na poziomie 101 %, to w latach 2011 i 2012 wynagrodzenia w ogóle nie zostały zwaloryzowane. Przez ów brak waloryzacji, wbrew *ratio legis* unormowania gwarantującego systematyczny wzrost wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury, a mianowicie art. 14a u.p.s.p., w powiązaniu z art. 4 ust. 2 u.k.w.b., doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Z C., regulacje wskazanych w pozwie ustaw budżetowych oraz ustaw okołobudżetowych kolidują z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym ochrony praw słuszenie nabytych. Powódka uzasadnia swoje zastrzeżenia co do poprawności konstytucyjnej regulacji ustalających na poziomie 1% (w roku 2010) lub poziomie zerowym (w latach 2011 i 2012) coroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w PSB, powodujących zamrożenie na niezmiennym poziomie wynagrodzeń pracowników sektora publicznego, nieobjętych mnożnikowym systemem

¹³ Art. 9. 1. W ustawie budżetowej ustala się:

- 1) (uchylony),
- 2) kwoty bazowe,
- 3) średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- 4) kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych, dla poszczególnych grup pracowników, o których mowa w art. 5, w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków.

ustalania wynagrodzenia, okolicznością, iż we wskazanym okresie wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych osiągnęły znaczne wartości, co oznacza spadek siły nabywczej pieniądza, a w rezultacie do rzeczywistego obniżenia wartości świadczenia wypłacanego przez pracodawcę w stosunku do kolejnego roku ubiegłego. Zdaniem powódki, wynagrodzenia powinny zostać zwaloryzowane na poziomie wskaźnika inflacji za rok poprzedni, co umożliwiłoby co najmniej neutralizację spadku płacy realnej pracowników sądów, jaki *de facto* miał miejsce.

W odpowiedzi na pozew SR w R wniósł o oddalenie powództwa i – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – podniósł, że ograniczenia w sferze wynagrodzeń pracowników sektora publicznego nie są niezgodne ze standardami konstytucyjnymi oraz normami konwencyjnymi, w sytuacji w której uzasadnia je interes publiczny, jakim może być konieczność zachowania równowagi pomiędzy wydatkami i wpływami budżetowymi w państwie i ochrony budżetu.

Pozwany Sąd odniósł się nadto do celowości wnioskowanego przez powódkę przedstawienia pytania prawnego stwierdzając, że kwestionowane przez powódkę przepisy nie obowiązują już w systemie prawa, a brak wyjaśnienia w pozwie, na czym miałyby polegać ochrona konstytucyjnych praw i wolności wynikająca z Konstytucji, nie uzasadnia niezbędności orzeczenia w świetle przepisów, które utraciły moc. Powódka nie przedstawiła żadnej argumentacji na powyższe okoliczności poza ogólnikowym twierdzeniem, że wskazane przepisy w jej ocenie pozostają niekonstytucyjne.

Z kolei A S., będący powodem w sprawie rozpoznawanej przez SR Wrocław-Śródmieście, jest zatrudniony w Sądzie Rejonowym W na stanowisku (od 2010 r., przy czym na obecnym stanowisku od marca 2012 r.). Podstawę prawną jego stosunku służbowego oraz zasady zatrudniania (w tym również wynagradzania) określają

powołane wyżej przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 147 w § 2 oraz art. 156 u.s.p.¹⁴).

W skład wynagrodzenia powoda wchodzi: płaca zasadnicza, dodatek funkcyjny, dodatek terenowy, dodatek specjalny i dodatek stażowy. Wynagrodzenie tego powoda ustalane jest w oparciu o przepisy płacowe mnożnikowego systemu wynagrodzeń, tj. o – wymieniony w *petitum* pytania prawnego tego Sądu – art. 14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych¹⁵ [(Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej: u.k.s] oraz taryfikator zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wynagrodzeń kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich (Dz. U. Nr 239, poz. 2037 ze zm.).

Średnie miesięczne dochody brutto powoda za rok 2012 r. wyniosły zł, a za rok 2013 r. - zł. W skład tych dochodów wchodzi, poza wymienionymi wyżej składnikami, nagrody uznaniowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników PSB (tzw. „trzynasta” pensja z uwzględnieniem nieobecności). Łączne wynagrodzenie brutto A S. w roku 2012 wyniosło zł, a za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 listopada 2013 r. stanowiło kwotę zł (wliczając w to dodatkowe

¹⁴ zob. przyp. 11 i 12

¹⁵ Art. 14. 1. Wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych na równorzędnych stopniach służbowych jest równe i stanowi odpowiednio do rangi stopnia służbowego wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustaloną według zasad określonych w ust. 1a i ust. 1b, określa ustawa budżetowa.

1a. W 2003 r. kwotę bazową dla zawodowych kuratorów sądowych ustala się w wysokości 1667,70 zł.

1b. Kwota bazowa, o której mowa w ust. 1a, począwszy od 2004 r., jest waloryzowana corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

2. Kuratorowi okręgowemu, jego zastępcy oraz kierownikowi zespołu kuratorskiej służby sądowej przysługuje dodatek funkcyjny, stanowiący procent kwoty bazowej, o której mowa w ust. 1.

3. Kuratorowi zawodowemu przysługuje dodatek patronacki za sprawowanie patronatu nad aplikantem kuratorskim.

4. Kuratorowi zawodowemu może być przyznany na czas określony dodatek specjalny, do wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o kwotę przyznanego dodatku funkcyjnego, w ramach posiadanych środków określonych na wynagrodzenia osobowe kuratorów zawodowych.

5. Kuratorowi zawodowemu przysługuje dodatek za pracę terenową, w wysokości 50% kwoty bazowej, o której mowa w ust. 1, z tym że kierownikowi zespołu kuratorskiej służby sądowej dodatek taki przysługuje w wysokości 12,5% kwoty bazowej.

6. Kuratorowi zawodowemu przysługuje dodatek za wieloletnią pracę, wynoszący począwszy od szóstego roku pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

7. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wynagradzania kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich, mnożniki ich wynagrodzenia zasadniczego, a także stawki dodatku funkcyjnego, patronackiego, jak również okoliczności uzasadniające przyznanie kuratorom zawodowym dodatku specjalnego, uwzględniając rangę zawodu kuratora.

wynagrodzenie roczne). W okresie od 2011 do 2013 roku wynagrodzenie kuratorów zawodowych nie było waloryzowane.

Z tego powodu A S. wystąpił przeciwko Sądowi Rejonowemu W z powództwem o zasądzenie, tytułem równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia, łącznej kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od kwoty zł – od dnia 1 marca 2012 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty zł – od dnia 28 listopada 2013 r. do dnia zapłaty. Kwoty te stanowią różnicę pomiędzy wynagrodzeniem otrzymywanym przez powoda w pozwanym Sądzie, począwszy od pierwszego terminu jego wypłaty w roku, w którym nie było ono waloryzowane, a hipotetycznym wynagrodzeniem należnym przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji na poziomie wskaźnika inflacji za rok poprzedni.

Według A S., skoro art. 14 u.k.s. określa, że wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych na równorzędnych stopniach służbowych jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stopnia służbowego, wielokrotność kwoty bazowej, określanej ustawą budżetową według zasad wyraźnie wskazanych w tym unormowaniu – a której to kwoty wysokość powinna być waloryzowana corocznie, począwszy od 2004 r., średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w PSB – to oznacza to, iż w systemie prawa stworzony został mechanizm prawny, stanowiący prawo nabyte, zapewniający stabilizację uposażenia kuratorskiego w każdym roku w odniesieniu do przeciętnego poziomu wynagrodzeń. W ocenie powoda (co wynika z uzasadnienia pytania prawnego Sądu), art. 14 u.k.s. stanowi normę zawierającą powinność waloryzowania wynagrodzeń kuratorów sądowych na poziomie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacji) za rok poprzedzający roszczenie, wskutek czego udałoby się przynajmniej zneutralizować spadek siły nabywczej pieniądza. Konieczność dokonywania corocznej, dodatniej waloryzacji wynagrodzenia tego kręgu pracowników sądowych dotyczy zwłaszcza składnika wynagrodzenia stanowiącego tzw.

dodatek terenowy, którego celem jest kompensata poniesionych kosztów w związku z koniecznością dojazdu kuratorów do miejsca wykonywania obowiązków służbowych. Powód wskazał przy tym, iż ustawodawca już w budżecie na rok 2010, kształtując wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w wysokości 1%, określił ów miernik na poziomie znacznie niższym (o 2,5 punktu procentowego) niż wskaźnik inflacji z roku poprzedniego wynoszący 3,5%, a w ustawach budżetowych na lata 2011 - 2013 w ogóle nie przewidział wzrostu wynagrodzeń pracowników sektora publicznego, co spowodowało istotny spadek realnej płacy w tym sektorze.

W związku z powyższym powód uznał, iż przedmiotowe regulacje ustaw budżetowych naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, przez uniemożliwienie corocznej waloryzacji wynagrodzeń co najmniej na poziomie spadku realnej wartości pieniądza.

W odpowiedzi na pozew pozwany Sąd Rejonowy W
wniósł o oddalenie powództwa w całości. W uzasadnieniu swojego stanowiska strona pozwana wskazała, że roszczenie powoda obejmuje żądanie zapłaty należności, o jakie – jego zdaniem – powinno zostać podwyższone wynagrodzenie za pracę w latach 2012-2013, na podstawie art. 14 ust. 1a i ust. 1b u.k.s. Podwyżki te powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawach budżetowych w objętych roszczeniem latach, co jednak nie nastąpiło. Pozwany Sąd Rejonowy, jako płatnik wynagrodzenia, uważa, iż nie jest uprawniony do samodzielnego kontestowania decyzji ustawodawcy w zakresie wynagrodzeń określonej grupy pracowników sądów, a tym bardziej do czynienia w tej kwestii jakichkolwiek odstępstw od ustalonych ogólnie reguł płacowych kuratorów sądowych.

W sprawie zawisłej przed SR w Sandomierzu powódki: J N.,
D W., A J., T B. oraz B K., zatrudnione w Sądzie
Rejonowym w S i świadczące pracę w Wydziałach Zamiejscowych

Sądu Rejonowego w S z siedzibą w S , domagają się zasądzenia równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia za lata 2011-2013. Podstawy prawne zatrudnienia powódek regulowane są w tych samych przepisach, które wskazane zostały wyżej w odniesieniu do statusu prawnego Z C., będącej stroną powodową w sprawie SR w Rzeszowie.

J N. (zatrudniona od czerwca 1978 r.), D W. (zatrudniona od kwietnia 1989 r.), A J. (zatrudniona od czerwca 2001 r.) i T B. (zatrudniona od listopada 1984 r.) posiadają status prawny urzędnika w rozumieniu ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. Wszystkie też świadczą pracę w pozwanym Sądzie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy, każda na stanowisku

, a ich stanowiska pracy są zaliczane do kategorii stanowisk wspomagających pion orzeczniczy, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. 2013, poz. 646), zaś wcześniej – z wymienianym wyżej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratur oraz odbywania stażu urzędniczego. Natomiast stanowisko pracy powódki B K. (zatrudnionej od lutego 1999 r. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, tj. etatu na stanowisku) jest zaliczone do kategorii stanowisk obsługi technicznej i gospodarczej, zgodnie z załącznikiem nr 2 do powołanego rozporządzenia z 16 kwietnia 2013 r.

Wynagrodzenie powódek nie jest objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń i składa się z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku za wysługę lat w wysokości proporcjonalnej do posiadanego stażu pracy, ustalane było w oparciu o art. 14a u.p.s.p. oraz powołane wyżej rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości i – w okresie objętym roszczeniem – wynosiło: w przypadku J N. – zł brutto, D W. – zł brutto, A J. – zł brutto, T B. – zł brutto. Powódka B K. otrzymywała wynagrodzenie w wysokości zł brutto. W latach 2010-2014 żadna z powódek nie otrzymała podwyżki wynagrodzenia. Wynagrodzenie to nie było bowiem waloryzowane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi inflacji, i od roku 2011 pozostawało na niezmienionym poziomie, gdyż w ustawach budżetowych na lata 2011, 2012, 2013 (a także na rok bieżący) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń został ustalony na poziomie 100,0%. Nominalna wartość wypłacanego powódkom wynagrodzenia kształtowała się stale na poziomie płacy z 2010 r. (i kształtuje się nadal), albowiem we wskazanym w pozwach okresie nie została przeprowadzona waloryzacja tych świadczeń. Powódki podniosły, iż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – prognozowany w ustawach budżetowych w latach 2011-2013 – określono zaś odpowiednio na: 101,0%, 102,8% oraz 101,6% (na rok 2014 określono ten wskaźnik na poziomie 102,4%). Z kolei faktyczny roczny wskaźnik cen towarów i usług w Polsce w latach 2010, 2011, 2012 i 2013, a zatem wskaźnik inflacji – corocznie podawany w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – wyniósł odpowiednio: 102,6%, 104,3%, 103,7% oraz 100,9 %. Zdaniem powódek, ich wynagrodzenie w tych latach powinno być każdego roku waloryzowane na poziomie wskaźnika inflacji za rok poprzedni, wskutek czego udałoby się przynajmniej zneutralizować spadek siły nabywczej, a więc realnej wartości pieniądza.

Powódki domagają się waloryzacji faktycznie wypłaconego wynagrodzenia według następujących zasad: za rok 2011 powinno ono zostać podwyższone o 2,6%, tj. o wskaźnik inflacji w 2010 r., następnie za rok 2012 powinno zostać podwyższone ponownie o 2,6%, czyli wskaźnik inflacji w 2010 r., co pozwoli obliczyć wysokość wynagrodzenia podlegającą waloryzacji w 2011 roku, oraz o 4,3 %, tj. o wskaźnik inflacji w 2011 r., co oznacza łącznie podwyższenie

wynagrodzenia w roku 2012 o 6,9%, natomiast za rok 2013 powinno zostać ponownie podwyższone o 2,6%, tj. o wskaźnik inflacji w 2010 r., uzyskując kwotę podlegającą waloryzacji w 2011 roku, oraz o 4,3 %, czyli o wskaźnik inflacji w 2012 r., i od uzyskanej w ten sposób kwoty o kolejne 3,7% ,tj. o wskaźnik inflacji w 2012 roku, osiągając w ten sposób wynagrodzenie podwyższone łącznie o 10,6%, co odpowiada wartości roszczenia w wysokości kwot, której domagają się w pozwach.

Argumenty powódek w sprawie zawisłej przed SR w Sandomierzu są zbliżone do powyżej omówionych motywów wniesienia pozwu przedstawionych przez powódkę w sprawie zawisłej przed SR w Rzeszowie. W ich ocenie, z przepisu art. 14a u.p.s.p. – przewidującego, że podwyższenie wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników PSB nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a także z art. 18 tej ustawy¹⁶, zawierającego odesłanie w kwestiach nieuregulowanych, a dotyczących urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury, do przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [(t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 269), dalej: u.p.p.], która z kolei odsyła w kwestii uregulowania zasad corocznego podwyższenia przeciętnego wynagrodzenia urzędników państwowych (art. 21 ust. 4 u.p.p.) do ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń – wynika obowiązek dokonywania corocznej, dodatkowej waloryzacji wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury.

Według powódek, wskazana przez nie konstrukcja normatywna ma charakter normy imperatywno-atrybutywnej, skutkiem czego brak waloryzacji należy ocenić jako naruszenie prawa, dające podstawę do dochodzenia słusznego roszczenia z tego tytułu. Ich zdaniem, podstawę prawną takiego roszczenia można

¹⁶ Art. 18. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą do urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.), a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie - przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

wywieść również z przepisów u.k.w.b., z których wynika, że wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w PSB waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, corocznie ustalany w ustawie budżetowej, który bezwzględnie powinien korespondować z prognozowanym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok i z poziomem inflacji z roku poprzedniego. Roszczenie powódek stanowi żądanie zapłaty kwoty, o jaką powinno zostać podwyższone ich wynagrodzenie w latach 2011-2013, a jego sprecyzowanie nastąpiło na tle unormowań kolejnych, obowiązujących w tym czasie, regulacji ustaw budżetowych, które zawiesiły waloryzację wynagrodzeń. Regulacje te nie tylko nie korespondują z *ratio legis* art. 14a u.p.s.p. oraz art. 4 ust. 2 u.k.w.b., ale przede wszystkim są sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim pozostają w kolizji z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym z wywodzoną z niej zasadą ochrony praw słusznie nabytych, w tym przypadku – atrybutu korzystania z corocznej waloryzacji wynagrodzeń przynajmniej na poziomie spadku realnej wartości złotego za rok poprzedni. Powódki uważają, iż brak corocznej waloryzacji wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury, co najmniej na poziomie inflacji za rok poprzedni – przy równoczesnym spadku siły nabywczej pieniądza, ze względu na to, iż wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, określane jako wskaźniki inflacyjne, osiągnęły znaczne wartości – doprowadził do rzeczywistego spadku wartości świadczenia wypłacanego przez pracodawcę, a zatem – do faktycznego zmniejszenia ich wynagrodzenia.

Zdaniem powódek, skutkiem niekonstytucyjnych regulacji budżetowych nie spełniono ustawowego wymogu waloryzacji wynagrodzenia na poziomie mogącym zneutralizować spadek wartości i siły nabywczej pieniądza. Utrzymywanie wynagrodzeń pracowników instytucji wymiaru sprawiedliwości nominalnie stale na tym samym, niskim poziomie stanowi – w ocenie powódek – rażąco niesprawiedliwą oraz godzącą w podstawy porządku prawnego praktykę

władzy ustawodawczej. Coroczne utrzymywanie płac na poziomie z roku poprzedniego stanowi – ze względu na czynniki ekonomiczne – jego obniżenie.

Pozwany Sąd Rejonowy w S w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości ze względu na całkowitą bezzasadność roszczenia, albowiem we wskazanych przez powódki regulacjach (art. 14a u.p.s.p., w zakresie, w jakim - co do zasad i mechanizmów podwyższania wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur - odsyła do przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń) ustawodawca nie przewidział obowiązku dokonywania waloryzacji wynagrodzenia. Brak zatem podstaw do żądanie jego podwyższania w stopniu co najmniej odpowiadającym wysokości stopnia inflacji. Pozwany uważa za bezpodstawnie powołany przez powódki art. 18 u.p.s.p., wraz z regulacjami zawartymi w u.p.p., do których ten przepis odsyła w sprawach nieuregulowanych w u.p.s.p., ponieważ kwestie, w jaki sposób i na jakich podstawach ewentualny wzrost wynagrodzenia może nastąpić, zostały już uregulowane właśnie w u.p.s.p.

Omówienie argumentów wysuniętych przez pytające Sądy na uzasadnienie sformułowanych przez nie zarzutów niekonstytucyjności wskazanych w pytaniach prawnych unormowań zostanie przedstawione łącznie, albowiem wiele z nich jest tożsamyh bądź istotnie zbliżonych, poczynając jednakowoż od tego Sądu, który je zaprezentował w najszerszy sposób.

W ocenie pytającego SR w Sandomierzu, który podziela wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanych przez powódki przepisów ustaw budżetowych, w aktualnym stanie prawnym, wynikającym z u.p.s.p. w relacji tej ustawy z u.k.w.b., zostały przewidziane mechanizmy zapewniające utrzymanie realnej wartości wynagrodzeń tej kategorii pracowników PSB, w których to mechanizmach zasadą jest przeprowadzanie waloryzacji ich wynagrodzeń. Innymi słowy - waloryzacja wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej jest obowiązkowa, w razie zaistnienia podstawowej przesłanki zastosowania tej

instytucji, a mianowicie zmiany siły nabywczej pieniądza, a obowiązek ten wynika wprost z redakcji art. 4 ust. 2 u.k.w.b.

Skoro ustawa określa zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w PSB, to jej przepisy – art. 4 i art. 6 u.k.w.b. – należy traktować jako przepisy statuujące zasady będące zarazem źródłem określonych obowiązków ciążących na właściwych organach państwa, a nie tylko jako dyrektywy adresowane do organów państwa i określającej zasady gospodarowania funduszem płac PSB. Sąd pytający stwierdza, że do zakresu przedmiotowego tej ustawy należy realne kształtowanie wynagrodzeń pracowników PSB, a nie tylko „określenie zasad gospodarowania funduszem płac i ze względu na swoją materię dotyka indywidualnych praw majątkowych tej kategorii zatrudnionych”.

Zdaniem pytającego SR w Sandomierzu, „obligatoryjna waloryzacja wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń powinna być przeprowadzona corocznie”, aczkolwiek obowiązek taki nie został przewidziany literalnie w art. 4 ust. 2 u.k.w.b. Niemniej jednak przyjęcie takiej częstotliwości dokonywania waloryzacji uzasadnia – w ocenie pytającego Sądu – brzmienie innych przepisów tej ustawy - art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.k.w.b. w zestawieniu z art. 6 ust. 1 tej ustawy¹⁷, „który statuuje nakaz określenia wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej >>w roku budżetowym<<, przy czym podstawę do określenia wynagrodzeń stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacane na podstawie odrębnych przepisów”.

Wskazany Sąd pytający uważa, iż „brak jest racjonalnych przesłanek, aby w odniesieniu do pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń

¹⁷ Art. 7. 1. Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń dla osób, o których mowa w art. 5 pkt 2, są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Art. 8. 1. Podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej następuje w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku, z zastrzeżeniem ust. 2.

Art. 6 ust. 1 – zob. przyp. 4

stosować inne niż coroczne terminy waloryzacji ich wynagrodzeń”, a obligatoryjności corocznej waloryzacji dowodzą przepisy u.k.w.b., w których wprowadzano zakazy waloryzacji, np. brzmienie przepisu art. 29b tej ustawy¹⁸, którym wprowadzono jednorazowy zakaz waloryzacji kwot bazowych oraz wynagrodzeń osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2002 r., a także przepisy tej ustawy (art. 29e – roku 2003, art. 29g – art. 29l¹⁹) zakazujące waloryzacji kwot bazowych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w kolejnych latach (2008 – 2014). Według pytającego Sądu, przepisy te byłyby zbędne, gdyby art. 4 u.k.w.b. traktować wyłącznie jako adresowaną do organów państwa dyrektywę określającą zasady gospodarowania środkami budżetowymi.

Pytający skład orzekający SR w Sandomierzu wyraża pogląd, iż przepis nakazujący waloryzację wynagrodzeń pracowników PSB, „tym samym statuuje również ekspektatywę nabycia tego prawa przez zatrudnionych w razie spełnienia przesłanek zastosowania tej instytucji, czyli zmiany siły nabywczej pieniądza”, co wynika „z samej istoty waloryzacji, która wszak polega na zmianie wartości bezwzględnej wypłacanego zobowiązania pieniężnego”. Zasadniczą zatem przesłanką powstania takiej ekspektatywy waloryzacji wynagrodzenia w danym roku budżetowym jest – wg SR w Sandomierzu – okoliczność, stanowiąca fakt notoryjny, czyli „zmiana siły nabywczej pieniądza i w okolicznościach niniejszej

¹⁸ Art. 29b. W 2002 r. kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń nie są waloryzowane.

¹⁹ Art. 29e. W 2003 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

Art. 29g. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe za okres od dnia 1 marca 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. Kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w tym okresie nie jest waloryzowana.

Art. 29h. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2010 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2010 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

Art. 29i. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2011 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2011 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

Art. 29j. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2012 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2012 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

Art. 29k. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2013 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2013 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

Art. 29l. Kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2014 r. ustala się w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. W 2014 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie jest waloryzowana.

sprawy przesłanka ta wystąpiła, albowiem w latach od 2010 do 2013 występowało zjawisko inflacji, kształtującej się na różnym poziomie i miał miejsce wzrost cen towarów i usług”. Oznacza to, że pracownicy zatrudnieni w PSB nabyli ekspektatywę waloryzacji ich wynagrodzeń w każdym roku budżetowym w latach 2011, 2012 i 2013. Obowiązek zachowania realnej wartości wynagrodzeń tej kategorii pracowników wyklucza – jak uważa SR w Sandomierzu – „ustalenie przedmiotowych wskaźników na poziomie, który w rzeczywistości wyklucza osiągnięcie tego celu, tak jak to miało miejsce w ustawach budżetowych na rok 2011, 2012, 2013, a także na rok 2014” i „nie chodzi tutaj o klasyczną podwyżkę wynagrodzenia, ale o zniwelowanie skutków inflacji, tak aby wpłacane [prawdopodobnie SR w Sandomierzu miał na myśli wynagrodzenie „wpłacane” – przyp. wł.] wynagrodzenie charakteryzowało się realną wartością” (pytanie prawne – s. 13).

W ocenie SR w Sandomierzu, prawo do wynagrodzenia jest podstawowym prawem pracowniczym, podlegającym szerokiej ochronie przewidzianej zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w przepisach Kodeksu pracy (np. w art. 84 k.p.²⁰ - wprowadzającym zakaz zrzekania się wynagrodzenia za pracę czy w art. 91 ust. 1 k.p.²¹ - zakaz dokonywania potrąceń z wynagrodzenia za pracę bez zgody pracownika wyrażonej na piśmie), a ze względu na charakter majątkowy wynagrodzenia, podlega ono ochronie w ramach art. 64 Konstytucji RP. Sąd ten podkreśla, iż „prawo pracownika do wynagrodzenia za pracę nie oznacza prawa do >>jakiegokolwiek<< wynagrodzenia, lecz jest prawem do >>godziwego wynagrodzenia<<”, a zatem przedstawiającego ekonomicznie realną wartość i „ustalonego z uwzględnieniem m.in. takich kryteriów jak: zajmowane stanowisko, posiadane kwalifikacje zawodowe, jakość oraz staż pracy”. Tylko prawo do uzyskiwania wynagrodzenia o takim charakterze, adekwatnego do realizacji

²⁰ Art. 84. Pracownik nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia ani przenieść tego prawa na inną osobę.

²¹ Art. 91. § 1. Należności inne niż wymienione w art. 87 § 1 i 7 mogą być potrącane z wynagrodzenia pracownika tylko za jego zgodą wyrażoną na piśmie.

przewidzianych dla pracownika zadań podlega ochronie konstytucyjnej. Sąd pytający wskazuje przy tym na naruszenie przez kwestionowane regulacje art. 24 Konstytucji, na mocy którego państwo jest obowiązane do ochrony pracy i sprawowania nadzoru nad warunkami pracy, z czego wywodzi, że realizacja tego obowiązku polega m.in. na ustaleniu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Państwo jest bowiem pośrednim pracodawcą dla pracowników PSB, obowiązany „zapewnić zachowanie realnej wartości wynagrodzeń wypłacanych tej kategorii zatrudnionych poprzez uruchomienie mechanizmów waloryzacji w razie zaistnienia takiej potrzeby”. Działając w tej roli, „nie może zatem stanowić prawa, którego regulacje doprowadzają do traktowania pracownika jako przedmiotu pracy i doprowadzają do jego systematycznego zubożenia, albowiem takie działanie pozostaje w sprzeczności z art. 30 Konstytucji statuującym zasadę przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Ochrona pracy powinna być bowiem rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej” (pytanie prawne, s. 13-14).

W ocenie SR w Sandomierzu, zaniechanie przeprowadzenia waloryzacji wynagrodzeń pracowników PSB w latach 2011-2013 – pomimo ewidentnego zaistnienia okoliczności uzasadniających uruchomienie tych mechanizmów – stanowi naruszenie norm Konstytucji w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego przez wymienione tamże przepisy ustaw budżetowych.

Należy zauważyć, iż tezę o ukształtowaniu przez przywołane wyżej przepisy u.k.w.b. ekspektatywy podwyższenia wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratur oraz kuratorów sądowych zawarto także w uzasadnieniu pytania prawnego SR w Rzeszowie, w którym stwierdzono: „Niewątpliwie ekspektatywa prawa do wynagrodzenia dla strony powodowej w podwyższonej wysokości była już maksymalnie ukształtowana, bowiem spełnione były wszystkie przesłanki do

nabycia tegoż prawa w kolejnych spornych latach budżetowych, w którym to okresie już nie można byłoby mówić o ekspektatywie, a o prawie nabytym. Pamiętać należy, iż sporne rozwiązania ustaw budżetowych na poszczególne lata powstają niejako w trybie wykonania ustaw regulujących prawa pracowników. To właśnie z ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury wynika prawo do podwyższania wynagrodzeń na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Jak wyżej wskazano, z treści tej ostatniej należy wywieść prawo do stałego, periodycznego wzrostu wynagrodzeń zwaloryzowanych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. W momencie więc rozpoczęcia kolejnego roku pracy pracownika sądowego, ma on prawo do uzyskanego wynagrodzenia ustalonego zgodnie z powyższymi zasadami. Należy pamiętać, iż chodzi tu o odpowiedni wzrost wynagrodzenia, a nie utrzymanie go w dotychczasowej wysokości. Jasno wynika to bowiem z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, według którego średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń to wzrost wynagrodzenia na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego" (pytanie prawne SR w Rzeszowie, s. 7-8).

Identycznej treści rozważania dotyczące ekspektatywy prawa do wzrostu wynagrodzenia można odnaleźć w uzasadnieniu pytania prawnego SR Wrocław-Śródmieście (s. 8).

Według SR w Rzeszowie, „[z]estawienie norm określających zasady tej waloryzacji wskazuje, iż od 2010 r. brak jest regulacji gwarantujących wzrost wynagrodzenia, a ustawodawca w (...) [tu następuje wyliczenie przepisów kolejnych ustaw budżetowych od 2010 r. oraz ustaw okołobudżetowych wskazanych w *petitum* pytania prawnego – przyp. wł.] dopuścił się naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych” (uzupełnienie pytania prawnego – s. 3). Sąd ten zaznacza równocześnie, iż „waloryzacja nie jest w tym przypadku

utożsamiana z podwyżką ale służy zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych”. Uznaje więc, iż pozbawienie kwestionowanymi regulacjami pracowników prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy „nosi znamiona arbitralnego naruszenia słusznie nabytych praw podmiotowych”. W ocenie Sądu pytającego, unormowania ustawowe, które „utrzymują wynagrodzenie pracowników sądowych na dotychczasowym poziomie są sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”. SR w Rzeszowie nie dostrzega bowiem w okolicznościach tej decyzji ustawodawcy przesłanek pozwalających na obniżenie gwarancji ochrony własności. Zwraca zaś uwagę na to, iż pozbawienie wzrostu wynagrodzenia „nie było sytuacją jednorazową, ale stałą praktyką prawodawcy, która wbrew obowiązkowi nie zapewniała należytej ochrony praw obywateli w zakresie prawa własności” (j.w. – s. 3).

Takie same argumenty przywołuje w uzasadnieniu pytania prawnego również skład orzekający SR Wrocław-Śródmieście, zwracając uwagę na to, że z treści art. 2 pkt 4 u.k.w.b. „należy wywieść prawo do stałego, periodycznego wzrostu wynagrodzeń zwaloryzowanych średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń”, z czego jasno wynika, iż chodzi tu o odpowiedni wzrost wynagrodzenia, a nie utrzymanie go w dotychczasowej wysokości.

„W momencie więc rozpoczęcia kolejnego roku pracy przez pracownika sądowego ma on prawo do uzyskania wynagrodzenia ustalonego zgodnie z powyższymi zasadami” – stwierdzają zarówno SR w Rzeszowie, jak i SR Wrocław-Śródmieście (pytania prawne – s. 8)

W ocenie SR Wrocław-Śródmieście, również wskazane w *petitum* pytania prawnego przepisy ustaw budżetowych i okołobudżetowych „mogą zostać (...) uznane za naruszające prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych oraz pozostawać w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa - art. 64 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji” (j.w. – s. 8).

SR Wrocław-Śródmieście dodaje, iż wątpliwości co do zgodności z Konstytucją zakwestionowanych w pytaniu prawnym unormowań „uzasadnia niesporny stan faktyczny w niniejszej sprawie, z którego wynika, iż w grupie zawodowej powoda wynagrodzenia nie podlegają waloryzacji od kilku lat i nie jest to jednorazowa, wyjątkowa sytuacja, związana ze stanem finansów państwa w danym roku budżetowym, lecz stała praktyka pozwalająca na oszczędności kosztem określonej grupy pracowników sfery budżetowej” (pytanie prawne – s. 9). Sąd ten przypomina stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/12, w którym, rozstrzygając kwestię dotyczącą jednorocznego zamrożenia wynagrodzeń sędziów, Trybunał uznaje za dopuszczalną taką sytuację jedynie jednorazowo i incydentalnie, po czym stwierdza, iż nie dostrzega możliwości „takiej wykładni kwestionowanych przepisów, która pozwalałaby na wyinterpretowanie z nich normy zgodnej z Konstytucją. W rozpatrywanej sprawie zarówno treść przepisów (jednostek redakcyjnych tekstu prawnego), jak i wyinterpretowanej z niego normy (wypowiedzi prawodawcy jednoznacznie polecającej/zakazującej określonego postępowania) jest jednoznaczna”. Ten pytający Sąd uważa zarazem, że „stwierdzanie sprzeczności między treścią normy interpretowanej z ustawy, a treścią norm konstytucyjnych nie mieści się w kompetencjach sądów powszechnych i należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego” (j.w. – s. 10).

SR Wrocław-Śródmieście zauważył przy tym, iż „kwestionowane akty normatywne, jako ustawy budżetowe utraciły już moc obowiązującą z upływem danego roku”, wyraził jednakże stanowisko, że wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest jednak w zakwestionowanym zakresie dopuszczalne, „zmierza bowiem do ochrony praw podmiotowych jednostki”, a z całokształtu podniesionych przez ten Sąd w uzasadnieniu pytania prawnego argumentów wynika, iż do naruszenia takowej ochrony w sprawie zawisłej przed tym Sądem doszło.

Pytające Sądy – dzieląc wnioski strony powodowej (jak w przypadku SR w Rzeszowie) w kwestii sformułowania pytania prawnego, czy tylko sugestie powódek (jak w przypadku SR w Sandomierzu) – zarzucają regulacjom wskazanym w pytaniach prawnych przede wszystkim sprzeczność z normami konstytucyjnymi i zasadami z nich wynikającymi, takimi jak zasada ochrony własności i innych praw majątkowych, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa (warto jednak dodać, iż pozwane Sądy w swych odpowiedziach na pozwy nie znalazły podstaw do formułowania pytań prawnych w rozpoznawanych sprawach o roszczenia płacowe).

Podstawowe tezy uzasadnień pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez wymienione wyżej Sądy są zatem jednobrzmiące co do swej istoty, aczkolwiek różnią się formą argumentacji.

W ocenie wszystkich pytających Sądów, niezależnie od statusu pracowniczego stron powodowych i systemów prawnych kształtujących ich wynagrodzenia, z przepisów ustaw normujących stosunki pracownicze w sądach powszechnych, określających obowiązki i prawa szeroko pojętej grupy zawodowej urzędników sądowych (z art. 14a u.p.s.p. w przypadku urzędników sądowych, czy art. 14 ust. 1b u.k.s. w przypadku kuratorów zawodowych), wynika prawo pracownika do corocznego podwyższania wynagrodzeń na zasadach przewidzianych w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a więc prawo rzeczywistego wzrostu wynagrodzenia. Zdaniem Sądów pytających, waloryzacja jest corocznym obowiązkiem, który ustawodawca powinien wykonać, określając średnioroczny wskaźnik ich wzrostu co najmniej na poziomie statystycznego miernika w postaci wskaźnika wzrostu cen towarów i usług. W przypadku osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, co w omawianym przypadku dotyczy wynagrodzeń kuratorów, waloryzacja tym

wskaźnikiem powinna objąć wysokość kwoty bazowej, stanowiącej podstawę obliczenia wynagrodzenia.

Jak wspomniano, potwierdzenie słuszności tego stanowiska pytające Sądy wywodzą z treści normatywnej art. 4 ust. 2 w zestawieniu z art. 2 ust. 4 u.k.w.b., który zawiera definicję legalną średniorocznego wskaźnika wzrostu, określając go jako wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego, wskazującą zatem, iż chodzi tu o coroczne określenie wzrostu wynagrodzeń dla wynagrodzeń PSB. W tym kierunku ma również zmierzać treść art. 6 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej. W konstrukcji prawnej, złożonej z tych przepisów, pytające Sądy dostrzegają obowiązek waloryzowania corocznie wynagrodzeń pracowników PSB w każdym kolejnym roku kalendarzowym, a więc cyklicznie w każdej kolejnej ustawie budżetowej. Obowiązek wyklucza zaś możliwość uchylecia się od takiej waloryzacji w konkretnej ustawie budżetowej. Regulacje ustaw budżetowych na poszczególne lata w tym przedmiocie powstają bowiem niejako w trybie wykonania ustaw regulujących prawa pracowników. W momencie więc rozpoczęcia kolejnego roku pracy pracownika sądowego ma on prawo do uzyskania wynagrodzenia ustalonego zgodnie z powyższymi zasadami.

Pytające Sądy – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wielokrotnie podkreślano, iż z tej ogólnej zasady ochrony praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, wynika także ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia danego prawa podmiotowego określone przez prawo – stwierdzają zgodnie, że przywołane przepisy kształtują taką właśnie ekspektatywę do podwyższenia wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratur oraz kuratorów sądowych, którą należy uznać za ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, bowiem w kolejnych

latach budżetowych, objętych regulacją ustaw wskazanych w pytaniach prawnych, spełnione zostały wszystkie przesłanki do nabycia prawa do wzrostu wynagrodzenia. SR w Rzeszowie używa nawet formuły: „w kolejnych spornych latach budżetowych, w którym to okresie już nie można byłoby mówić o ekspektatywie, a o prawie nabytym” (pytanie prawne – s. 7). W tej samej formie czyni to SR Wrocław-Śródmieście (pytanie prawne - s. 8). „Konkretyzacja ekspektatywy waloryzacji wynagrodzenia i przekształcenie jej w indywidualne prawo podmiotowe wymagała podjęcia dalszych działań przewidzianych w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń” – stwierdza zaś dodatkowo SR w Sandomierzu (pytanie prawne – s. 12)

Zdaniem pytających Sądów, w wyniku obowiązywania kwestionowanych w pytaniach prawnych przepisów doszło, w kolejnych latach w okresie od 2010 r. do 2012 r., do nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w prawa majątkowe pracowników sądów, jakie miałyby stanowić nabyte przez nich, na podstawie unormowań zawartych w art. 4 ust. 1 i 2 i art. 6 ust. 2 u.k.w.b., w powiązaniu tych przepisów albo z art. 14a u.p.s.p. albo z art. 14 ust. 1b u.k.s., uprawnienie do corocznego wzrostu wynagrodzenia średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. „To właśnie przepisy kolejnych ustaw budżetowych wskazane w *petitum* pytania prawnego pozbawiają pracowników prawa do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia poprzez ustalenie wskaźników na dotychczasowym poziomie wynagrodzenia pracowników” – stwierdza SR w Rzeszowie (pytanie prawne, s. 6) i ten sam zarzut został powtórzony, w odniesieniu do wynagrodzeń kuratorów sądowych, przez SR Wrocław-Śródmieście (pytanie prawne, s. 5).

Reasumując, w ocenie pytających Sądów, zaskarżone przepisy ustaw budżetowych, wskazane w ich pytaniach prawnych (przy czym w przypadku pytań prawnych SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście także ustaw okołobudżetowych) – przez ustalanie średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń na stałym, niewaloryzowanym poziomie, nieuwzględniającym co

najmniej procesów inflacyjnych odzwierciedlonych w miernikach statystycznych, a zatem wbrew zasadom kształtowania wynagrodzeń pracowników sądów przewidzianym w obowiązujących regulacjach płacowych – prowadzą do zaniżania wynagrodzeń pracowników sądów i ich zamrożenia na poziomie nierównoważącym skutków procesów inflacyjnych.

Sądy pytające zaznaczają, że waloryzacji wynagrodzeń nie należy utożsamiać z ich podwyżką, lecz winno się oceniać ją jako zachowanie stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych. Pozbawienie zaś pracowników sądów prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy nosi znamiona arbitralnego naruszenia słusznie nabytych praw podmiotowych. Tym samym kwestionowane regulacje budżetowe pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Są niezgodne z Konstytucją również z powodu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zakazującej arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym, bowiem w tym przypadku godzą w ochronę prawa własności i innych praw majątkowych.

Dlatego też unormowania ustaw budżetowych, utrzymujące wynagrodzenie pracowników sądowych na dotychczasowym poziomie, są sprzeczne – zdaniem SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście – z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a według SR w Sandomierzu – także z ust. 3 tej normy konstytucyjnej i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ponieważ Sąd ten uznaje, iż „całkowite zniesienie prawa do waloryzacji wynagrodzenia za pracę wykracza (...) poza dopuszczalny zakres ograniczeń praw i wolności przewidziany w przepisach art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. SR w Sandomierzu zauważa, iż wprowadzie ustawodawcy przysługuje „swoboda modyfikowania i ograniczania praw i wolności, ale owe modyfikacje i ograniczenia nie mogą iść tak daleko, by przekreśleniu uległa podstawowa treść /istota/ danego prawa lub wolności”. W związku z tym stwierdza, że „[d]opuszczalność modyfikacji nie oznacza dopuszczalności

eliminacji zaś praktyka ustawodawcza stosowana w latach 2010-2014, która ma być kontynuowana aż do 2017r., w rzeczywistości doprowadziła do takiego konstytucyjnie niedopuszczalnego skutku.” (pytanie prawne – s. 19).

Pytające Sądy uznają, iż żadne okoliczności w zawisłych przed nimi sprawach nie pozwalają na przyjęcie, że istniały przesłanki do obniżenia gwarancji ochrony własności. Podkreślają przy tym, iż pozbawienie pracowników PSB możliwości wzrostu ich wynagrodzenia nie było zdarzeniem o charakterze incydentalnym. Nie było jednorazową decyzją ustawodawcy, wywołaną zaistnieniem okoliczności szczególnych, lecz utrwaloną (stałą) praktyką, która wbrew ciążącemu na tym ustawodawcy obowiązkowi nie zapewniała należytej ochrony praw majątkowych tej grupy obywateli.

Podniesione przez SR w Sandomierzu zarzuty naruszenia przez kwestionowane przezeń unormowania ustaw budżetowych standardów konstytucyjnych, do których przestrzegania zobowiązują przepisy art. 24 i art. 30 ustawy zasadniczej, zostały omówione wyżej, natomiast sformułowany przez ten Sąd kolejny zarzut, iż „praktyka zastosowana przez ustawodawcę skutkuje istotnym naruszeniem konstytucyjnych wartości m.in. zaś indywidualnego prawa do sądu, tudzież rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przewidzianego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej” (pytanie prawne – s. 16-17), nie został w dostateczny i wyraźny sposób uzasadniony, a zatem odniesienie się doń staje się niemożliwe. SR w Sandomierzu dowodzi naruszenia tej gwarancji konstytucyjnej przez to, iż „utrzymywanie płac pracowników sądów i prokuratury na dotychczasowym poziomie - zdecydowanie nieadekwatnym do rzeczywistych kosztów utrzymania i codziennego życia - skutkuje brakiem zainteresowania pracą w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości tudzież prokuratury jak też odpływem wartościowej kadry urzędniczej i asystenckiej, co wywiera negatywny wpływ na szybkość i sprawność prowadzonych postępowań” (pytanie prawne – s. 17). Taka argumentacja wskazuje, iż Sąd pytający uważa, że kwestionowane unormowania ustaw budżetowych, wstrzymujące coroczną

waloryzację wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur, które prowadzą do zubożenia pracowników tych instytucji, wywierają negatywny wpływ na jakość ich pracy, a przez to „na szybkość i sprawność prowadzonych postępowań”, co z kolei przekłada się na ograniczenie w realizacji przez obywateli ich prawa do sądu. Nie dotyczy to jednak uchybienia przez te przepisy możliwościom realizacji przez powódki podmiotowych praw do sądu.

Niezależnie od słuszności ocen tego Sądu w kwestii negatywnego wpływu braku waloryzacji płac pracowników sądownictwa na sprawność funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawa, nie można podzielić zarzutu uchybienia standardom wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, chociażby w świetle faktu, iż w zawisłej przed tym Sądem sprawie dochodzi w realny sposób właśnie do realizowania przez powódki prawa do rozpoznania ich roszczeń przez niezawisły sąd.

Warto nadto zauważyć, iż – niezależnie od pewnych różnic w argumentacji zawartej w uzasadnieniach przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych – ich analiza pozwala między innymi na ocenę, że składy orzekające tych sądów, występując z pytaniem prawnym, nie tylko dokonują konfrontacji zakwestionowanych przez nie przepisów z konkretnymi wzorcami konstytucyjnymi, lecz – przeprowadzając krytyczną analizę zakwestionowanych przepisów – zmierzają w rzeczywistości do potwierdzenia trafności tej negatywnej oceny, w aspekcie dokonania recenzji racjonalności decyzji ustawodawcy. Z tego powodu Ich wnioski o badanie zgodności z Konstytucją nabiera znaczenia postulatu przeprowadzenia kontroli abstrakcyjnej, nie zaś związania udzielonej na pytania prawne odpowiedzi z konkretnymi, rozstrzyganymi sprawami.

Warto również zwrócić uwagę na podniesiony przez pozwany Sąd Rejonowy w R argument, iż przesłanką przesądzającą o niecelowości przedkładania pytania prawnego jest okoliczność, że kwestionowane przez powódkę przepisy nie obowiązują już w systemie prawa, a powódka nie dowiodła

dostatecznie niezbędności orzeczenia w świetle przepisów, które utraciły moc, w aspekcie ochrony jej konstytucyjnych praw i wolności, poza ogólnikowym twierdzeniem, że dane przepisy w jej ocenie pozostają niekonstytucyjne.

Ustosunkowując się merytorycznie do zarzutów pytających Sądów, sformułowanych wobec kwestionowanych przez nie uregulowań, obejmujących w zasadzie jednobrzmiące przepisy kolejnych ustaw budżetowych, a także wywołujących ten sam skutek przepisów ustaw ołobudżetowych – warto zauważyć, co następuje.

Przedmiotem pytań prawnych sformułowanych w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z Konstytucją przepisów kolejnych ustaw budżetowych począwszy od ustawy na 2010 r., a skończywszy na ustawie dotyczącej roku 2013, a to wymaga przypomnienia, iż, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych bardziej ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa – której istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji – wywodzonej z art. 2 Konstytucji jako pochodna zasady demokratycznego państwa prawnego.²² Zasada ochrony praw słuszenie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, zapewniając ochronę słuszenie nabytych praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc takich sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia

²² zob. np. orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10 oraz wyroki TK: z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54; z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100

określonych praw podmiotowych²³. Trzeba jednak przy tym podkreślić, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie gwarantuje ochrony każdego oczekiwania na nabycie prawa. Żadne bowiem z praw majątkowych gwarantowanych Konstytucją nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ich ograniczanie przez ustawodawcę, przy czym każde takie ograniczenie może i powinno podlegać weryfikacji z punktu widzenia spełnienia konstytucyjnych przesłanek jego wprowadzenia. Również zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzania norm prawnych mniej korzystnych dla jednostek, jeżeli przemawia za tym jakaś inna wartość konstytucyjna²⁴.

W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zatem wystąpić konieczność przyznania pierwszeństwa tej innej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych.

Taką doniosłą wartością konstytucyjną, mogącą uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych, jest chociażby zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa²⁵, które stanowią wartość konkurencyjną i - w pewnym sensie - nadrzędną wobec innych wartości określonych ustawą zasadniczą, m.in. wpływających na obowiązki prawodawcy wobec członków korpusu pracowników sfery budżetowej.

W szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które obejmowały problematykę w pewnym sensie zbliżoną do omawianej w niniejszej sprawie, a mianowicie kwestie tzw. indeksacji wynagrodzeń w ramach rozwiązań przewidzianych dla pracowników sfery budżetowej w roku 1991 czy – później –

²³ por. wyroki TK: z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, wym. w przyp.22; z dnia 7 lutego 2006, sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; z dnia 3 marca 2011r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8

²⁴ zob. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, wym. w przyp. 22 oraz z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

²⁵ por. np. wyroki TK: z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z 9 dnia kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17

waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1992-1993, w szczególności zaś dotyczyły oceny konstytucyjności przepisów, na mocy których wprowadzono epizodycznie zmiany w regulacjach płacowych osób w tej grupie zatrudnionych (zniesiono indeksację czy też zawieszono waloryzację wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa²⁶), nie wykluczano, iż drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia zasad rewaloryzowania wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie dopuszczał wstrzymanie waloryzacji różnych świadczeń finansowanych z budżetu państwa z uwagi na zły stan finansów publicznych, w tym w sytuacjach związanych z zagrożeniami dla stanu tych finansów podzielał stanowisko ustawodawcy o konieczności ograniczenia wydatków budżetowych z tego tytułu.

Przyznawał bowiem równowadze budżetowej pierwszeństwo kosztem ochrony praw nabytych m.in. w wypadkach: zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych²⁷, ograniczenia uprawnień kombatanckich²⁸, zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁹, ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym³⁰ czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych³¹.

W orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie o sygn. akt K 15/91, Trybunał Konstytucyjny uznał, że *„nie można wykluczyć, iż np. drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a*

²⁶ por. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. K. 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41

²⁷ por. wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5

²⁸ por. wyrok TK z dnia 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19

²⁹ por. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8

³⁰ por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252

³¹ orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1986-1995, t. VI/1995, poz. 2 oraz wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6

nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej”, które jednak „nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej”³².

W wyroku z dnia 17 listopada 2003 r., w sprawie o sygn. akt K 32/02, w którym dokonał oceny konstytucyjności regulacji, powodujących „zamrożenie” w roku 2002 podstawy do określania wynagrodzeń dla pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń na poziomie wynagrodzenia z roku poprzedniego (co jest szczególnie istotne w kwestii rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego podniesionego przez pytające Sady, które w regułach waloryzacji wynagrodzeń tej sfery, zawartych w przepisach tego aktu normatywnego, dopatrują się wykreowania prawa nabytego), Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej „nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalanych corocznie, tj. okresowo, na podstawie prognoz budżetowych i corocznie ustalonego wskaźnika (...) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. (...) trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa”. Trybunał podkreślił ponadto, że „nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i (...) o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące

³² orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, poz. 8

waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są – przede wszystkim – dyrektywami dla organów państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem płac sfery budżetowej”³³.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej i jej ochrony wynika z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji RP, a – jak stwierdzono w wyroku Trybunału z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. akt Kp 6/09³⁴ – także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, niezależnie od wykonywanej przez nich działalności zarobkowej, „równych w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski” (preambuła Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie równowagi budżetowej jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego³⁵. W wyroku z dnia 26 listopada 2001 r., w sprawie o sygn. K. 2/00, Trybunał sformułował dyrektywę „harmonijnego pogodzenia” wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych³⁶.

Wskazane wydaje się również przypomnienie wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt K 1/12³⁷, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z 2011 r., obejmujące unormowania przewidujące tzw. „zamrożenie” w 2012 r. uposażeń sędziowskich na dotychczasowym poziomie, są zgodne m.in. z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2

³³ wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93

³⁴ zob. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

³⁵ por. orzeczenie z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39 oraz wyrok z dnia 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115

³⁶ wyrok TK z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K. 2/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 254

³⁷ wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 13

Konstytucji. Trybunał przesądził zatem generalnie o zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących wstrzymania w roku 2012 r. funkcjonowania, ustalonego przez ustawodawcę, systemu ustalania wynagrodzeń sędziowskich na podstawie obiektywnego wskaźnika, jakim ma być średnie wynagrodzenie w II kwartale roku poprzedniego.

Orzekając w sprawie wymienionych wyżej przepisów ustawy o budżecie z 2011 r., Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny ich zgodności z ustawą zasadniczą w zakresie szeregu fundamentalnych zasad wywodzonych z jej unormowań, w tym m.in. zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, pod kątem dopuszczalności ich ograniczenia, uzasadnionego koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, w tym przypadku uznając incydentalne wstrzymanie wzrostu płac sędziowskich, oznaczające pozbawienie sędziów ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012, za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej.

Analiza kwestionowanych regulacji ustawy o budżecie, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/12, doprowadziła pełny skład Trybunału do konkluzji, iż sytuacja finansów publicznych państwa wskazywała na konieczność incydentalnego, jednorazowego wdrożenia przez ustawodawcę procedur oszczędnościowych, których następstwem była decyzja o niedokonywaniu w roku 2012 waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich, pomimo iż stanowiła ona wyłom w – ustalonych przez tę samą władzę ustawodawczą – systemowych regułach kształtowania wynagrodzeń sędziów i efektywnie wpłynęła na realne obniżenie tych wynagrodzeń, lecz mimo to zasłużyła na uznanie jej za zgodną z konstytucyjnymi standardami rzetelnej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał nie dopatrył się w tej decyzji ustawodawcy naruszenia majątkowego prawa do wynagrodzenia zasadniczego sędziów, stwierdzając, iż nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w

określonej wysokości ani też prawo do podwyżki wynagrodzenia, albowiem określenie sposobu obliczania wynagrodzenia, będące konstytutywnym elementem stosunku pracy, nie tworzy prawa majątkowego do wynagrodzenia w określonej wysokości.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń, dokonane ustawą o budżecie, nie wskazuje w przypadku sędziów, których wynagrodzenia i tak są – ze względu na szczególną konstytucyjną gwarancję – znacznie silniej chronione niż wynagrodzenia wszystkich innych pracowników sfery budżetowej, na naruszenie konstytucyjnego obowiązku zapewnienia tej grupie zawodowej wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi ich obowiązków.

Podkreślił jednak, iż taka ocena dotyczy wyłącznie incydentalnej, a więc epizodycznej decyzji ustawodawcy, albowiem „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich na poziomie roku poprzedniego nie miało charakteru ustawicznego odstępowania od systemowego uregulowania sposobu kształtowania tych wynagrodzeń. Uznanie przez Trybunał konstytucyjności rozwiązania w postaci „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. wynikało zatem wyłącznie z jego jednorazowego charakteru, przy uwzględnieniu sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec innych wartości konstytucyjnie chronionych, oraz faktu, iż stanowiło tylko jedno z wielu oszczędnościowych działań ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak przy tym niezwykle istotną dla rozważań w niniejszej sprawie okoliczność, iż płace znacznej części pracowników sfery budżetowej (w tym sądownictwa) są zamrożone w zasadzie już od 2008 r., a spadek ich wartości realnej wyniósł niemal 15%.

Podjmując omawiane rozstrzygnięcie w sprawie K 1/12, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii stanu finansów publicznych oraz jego wpływu na uchwalenie konkretnych rozwiązań w ustawie o budżecie. W związku z tym przypomniał, że stan gospodarki państwa - rzutujący zarówno na

jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową - mierzony jest metodą ustalania relacji długu publicznego (PDP) do poziomu produktu krajowego brutto (PKB), a konstytucyjny limit tak określanego zadłużenia państwa wynosi 60% (co wywołało reakcję ustawodawcy w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych w celu uniknięcia zagrożenia naruszenia tego limitu, w postaci wprowadzenia możliwości uruchomienia przez władze państwa stosownych procedur oszczędnościowych).

Klauzula demokratycznego państwa prawnego, zawarta w art. 2 Konstytucji, który jako wzorzec kontroli konstytucyjnej wskazują wszystkie pytające Sądy, stanowi zbiorcze wyrażenie zasad, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii ustawy zasadniczej, w tym zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy – w omawianym przypadku wielorazowego i przez to wieloletniego „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sądów – istnienie takiego ważnego interesu publicznego zostało dostatecznie uzasadnione, a okoliczności uchwalenia kwestionowanych regulacji wskazywały na konieczność podjęcia przez ustawodawcę takich działań legislacyjnych, które, w imię wyższości pewnych wartości konstytucyjnych, pozostają w zgodzie z ustawą zasadniczą, mimo iż kolidują z niektórymi zasadami tą ustawą określonymi.

Pomimo że równowaga budżetowa stanowi tak wyjątkową wartość konstytucyjną, a szczególnym obowiązkiem ustawodawcy jest dbałość o stan finansów państwa, zwłaszcza w tzw. „sytuacji kryzysowej”, to jednak ustawodawca nie jest zwolniony z obowiązku dostrzegania pozostałych wartości konstytucyjnych, które mogą pozostawać w kolizji z zasadą ochrony tej wartości, i odpowiedniego ich wyważenia. Nie jest także zwolniony od rzetelnego rozważenia, czy wprowadzenie do porządku prawnego regulacji ograniczających

uprawnienia z tytułu unormowań płacowych pewnych grup zawodowych, których działalność finansowana jest z budżetu państwa, jest konieczne w określonej sytuacji finansów publicznych i czy nie jest działaniem niejako „na wyrost”, zwłaszcza gdy zmieniane regulacje mają dość wyraźnie charakter rozwiązań o charakterze gwarancyjnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje przecież pogląd, że trudna sytuacja budżetu państwa i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych wymagają nadzwyczajnych rozwiązań, zwłaszcza takich, jakie w tzw. pakiecie przepisów ostrożnościowych przewiduje art. 86 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸ [(Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.], który limituje zakres swobody, przysługującej zarówno Radzie Ministrów w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej w projektowaniu budżetu państwa, jak i następnie ustawodawcy w toku prac nad budżetem, przy podejmowaniu działań ostrożnościowych, wynikających z osiągnięcia określonej relacji PDP do PKB. Owe nadzwyczajne rozwiązania u.f.p. odnoszą się również m.in. do zasad ustalania wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa.

Przedmiotem pytań prawnych wymienionych Sądów Rejonowych jest zgodność z Konstytucją przepisów ustaw budżetowych w zakresie, w jakim ustaliły one średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w PSB na poziomie

³⁸ Art. 86.1. W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, ogłoszonej zgodnie z art. 38:

1) jest większa od 50 %, a nie większa od 55 %, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej;

2) jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 %, to:

a) na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:

– nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38,

– nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,

– waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,

– wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,

– nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej,

prowadzącym do zaprzestania waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów. Zagadnienie zaś konstytucyjne, poddawane ocenie Trybunału Konstytucyjnego na skutek wniesionych przez te Sądy pytań prawnych, obejmuje zbliżoną kwestię, tj. wprowadzenie przez ustawodawcę do porządku prawnego regulacji „zamrażających” na dotychczasowym poziomie uposażenia pracowników sądów, do unormowań ustawy o budżecie z 2011 r., które poddano ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12.

O ile jednak w przypadku, który obejmował przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 1/12, regulacja „zamrażająca” wynagrodzenia sędziów nastąpiła – jak już wspomniano – w wyniku decyzji ustawodawcy o charakterze jednorazowym, epizodycznym, to – będące przedmiotem niniejszej sprawy – „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników PSB, o które chodzi w pytaniach prawnych SR w Rzeszowie, SR dla Wrocławia-Śródmieścia oraz SR w Sandomierzu, a zatem wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów (co obejmuje także pracowników urzędników prokuratury), nie jest działaniem jednorazowym, lecz stało się rozwiązaniem powtarzanym wielokrotnie w kolejnych latach, czy inaczej - ustawicznie. Wynagrodzenie to pozostaje więc stale na poziomie roku 2010, przy czym już w roku 2010 ustalono wskaźnik wzrost wynagrodzeń na poziomie znacznie niższym od rzeczywistego wskaźnika inflacji, którą odnotowano w roku poprzednim.

Ma zatem słuszość SR w Sandomierzu, iż działanie ustawodawcy, polegające na zaniechaniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądownictwa i prokuratury, od roku 2012 „nabrało znamion stałej praktyki, która wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie polskiego sądownictwa powszechnego tudzież prokuratury” (pytanie prawne - s. 15).

Regulacje ustawowe przewidziane zarówno w art. 14a u.p.s.p., odwołującym się do art. 4 u.k.w.b., jak i w art. 14 u.k.s., pomimo odmienności niemnożnikowego i mnożnikowego systemów wynagradzania, w ramach których funkcjonują, kreują prawo do wynagrodzenia ukształtowanego corocznie w

oparciu o wskaźnik waloryzacji ustalany corocznie w ustawie budżetowej, który powinien prowadzić wprost do podwyższenia tego wynagrodzenia. Stanowi on „mechanizm ochrony wynagrodzeń tej kategorii pracowników przed nadmierną deprecjacją” – jak stwierdza SR w Sandomierzu.

Są to zatem regulacje gwarancyjne i w takim aspekcie można z tych gwarancji wywodzić prawo nabyte, ukształtowane jako prawo do wynagrodzenia corocznie ustalanego w oparciu o czynnik, który nie zawsze może skutkować istotną progresją uzyskiwanej płacy, lecz przede wszystkim ma stabilizować jej wartość ekonomiczną. To, czy w kolejnym roku nastąpi podwyższenie wynagrodzenia, powinno zatem zależeć od relacji pomiędzy wysokością omawianego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń a wartością wskaźnika odpowiadającego poziomowi inflacji w roku poprzednim (wysokości rzeczywistego wzrostu cen towarów i usług), bądź co najmniej poziomowi prognozowanemu, a oba te wskaźniki powinny mieć charakter wskaźnika statystycznego.

Rozważając temat tzw. ekspektatywy prawnej, trzeba zauważyć, że instytucja ta pojawia się zawsze w związku z mniej lub bardziej zabezpieczonym prawnie oczekiwaniem konkretnego podmiotu (bądź grupy podmiotów) na nabycie prawa podmiotowego (na powstanie stanu jego wymagalności), wierzytelności lub prawa rzeczowego, które polega na tym, iż normalny stan faktyczny nabycia takiego prawa jest już częściowo urzeczywistniony.

W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to takie prawo tymczasowe, które istnieje, jeżeli zostały spełnione „wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy”³⁹. To zaś oznacza, że istnieje pewna relewantna prawnie sytuacja, cechująca się istnieniem wyraźnych zawiązków przyszłego prawa, w której

³⁹ zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97

dopiero w przyszłości mają nastąpić okoliczności, od których uzależnione jest powstanie prawa podmiotowego, a w konsekwencji jego realizacja.

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, należy zwrócić uwagę na kwestie, które bardzo szczegółowo omówił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. akt K 32/02. Przedmiotem gwarancji wynikających z tej zasady jest tylko przysługujące już określonemu podmiotowi prawo, określone jako prawo podmiotowe. *„Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidulanego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto – zgodnie z ustawą – przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”*⁴⁰.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z analizowaną zasadą należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione.

Należy zgodzić się z pytającymi Sądami co do ogólnej tezy, że wynagrodzenie za pracę podlega ochronie, a także, iż podlegają ochronie prawa nabyte, zaś wszelkie ingerencje ustawodawcy w systemy wynagradzania wymagają poszanowania zasad wynikających z Konstytucji.

Ustawodawca ma obowiązek kierowania się konstytucyjnymi regułami tworzenia prawa z poszanowaniem takich zasad, jak: zasada bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także kierunkowych zasad szczególnych, odnoszących się - jak w tym przypadku - do praw majątkowych określonej grupy zawodowej.

⁴⁰ zob. przyp. 33

Trzeba jednakże rozważyć, czy pewien stan oczekiwania na realizację prawa podmiotowego – w którym jedna przesłanka przyszłego nabycia tego prawa została już spełniona, a więc wypełniła się treścią norma materialna stanowiąca podstawę ustalenia tego prawa, lecz zarazem nie ziściła się jeszcze jedna przesłanka, będąca równocześnie formalnym kryterium, a mianowicie „nie zadziałał” mechanizm nabycia tego prawa – ma na tyle istotne znaczenie prawne, że można ten stan uznać za ekspektatywę, objętą konstytucyjną ochroną przysługującą prawom nabytym.

Ekspektatywa prawna bowiem to taka sytuacja, w której zaistniały już widoczne dostatecznie załączki przyszłego prawa, a więc która spełnia wskazane wyżej warunki, „*a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego*”.⁴¹ Ekspektatywa tego rodzaju musi tedy stwarzać dostateczny stopień pewności nabycia konkretnego, pełnego prawa podmiotowego, a takiej pewności nie sposób dostrzec w przypadku prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości, nawet gdy znane są zasady jego kształtowania, które jako zasady ustalone są w ustawie, lecz brak wskaźników jego obliczania, określanych w innym akcie normatywnym, np. w ustawie budżetowej.

Należy przypomnieć, że – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 32/02 – „*trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników*

⁴¹ zob. zdanie odrębne sędziego TK Biruty Lewaszkiewicz - Petrykowskiej do wyroku TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256

państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana.”⁴²

Przepisy obejmujące zasady ustalania wynagrodzeń i gwarantujące ich kształtowanie na podstawie określonych czynników, nawet jeśli mają oparcie w dyrektywie ustawowej, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych do wzrostu wynagrodzeń, albowiem są dyrektywami dla organów państwa, w zakresie przestrzegania reguł kształtowania płac pracowników wynagradzanych ze środków budżetowych (i to w stopniu, który nie doprowadzi do kolizji z innymi wartościami, albowiem państwo powinno zapewnić „warunki wykonywania pracy” i tylko taką gwarancję nadzoru nad zapewnieniem tych warunków można wywieść z art. 24 Konstytucji).

Nie można bowiem utożsamiać sposobu ukształtowania stosunku pracy, i jego dookreślenia w regulacjach obejmujących zasady ustalania wynagrodzenia, z ekspektatywą indywidualnego, podmiotowego prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości.

Z tych względów, nie można podzielić zarzutu naruszenia przez kwestionowane regulacje konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych jako maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy uzyskania podwyższonego wynagrodzenia przez podmioty występujące z roszczeniami w sprawach, w których sformułowano ten zarzut w pytaniach prawnych.

Prawo do wynagrodzenia w wysokości ustalonej każdego roku na poziomie gwarantującym zachowanie możliwie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych należności pieniężnych można jednak uznać za prawo nabyte niejako globalnie, na podstawie treści przepisów, zawartych w powołanych przez pytające Sądy, jako źródło tego prawa, regulacjach – art. 14a u.p.s.p., przez odwołanie się do art. 4 u.k.w.b., czy w art. 14 ust. 1b u.k.s. – regulujących status

⁴² zob. przyp. 33

zawodowy pracowników sądów i prokuratur oraz status zawodowy kuratorów sądowych. Jedynie tak określone prawo nabyte naruszają, zakwestionowane przez pytające Sądy, unormowania ustaw budżetowych, uchybiając tym zasadzie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, a więc pozostają – w pewnym stopniu – w kolizji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W niniejszej sprawie w obszarze konfliktu wartości chronionych ustawą zasadniczą pozostają: po jednej stronie - konstytucyjnie chroniona równowaga budżetowa i stan finansów publicznych, a po drugiej - uzasadniona systemowymi regulacjami ustawowymi perspektywa ustalenia wynagrodzeń pracowników sądów w określonym czasie i w określonej wysokości (począwszy jednak od roku 2011, a nie od roku 2010, w którym jednak nastąpiło określenie średniorocznego wskaźnika na niezbyt wysokim poziomie, lecz jednak poziomie wzrostowym).

Aczkolwiek przy podobnym konflikcie wartości, w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 12/03⁴³, Trybunał Konstytucyjny przyznał pierwszeństwo zachowaniu równowagi budżetowej jako wartości silniej konstytucyjnie chronionej niż zasady wynagradzania sędziów (uznając, że równie silnej ochrony konstytucyjnej nie można przyznać „oczekiwaniu” na podwyższenie wynagrodzeń z tytułu stawek awansowych, które jeszcze nie stały się prawem obowiązującym, a zatem nie wystąpiła w tamtym przypadku kategoria ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, podlegającej ochronie przysługującej prawom nabytym), to – w przypadku omawianych regulacji – mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną.

System wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratury, który w tym zakresie odwołuje się do przepisów u.k.w.b., przewiduje, iż każdego roku z dniem 1 stycznia następuje podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej, na podstawie czynnika, który wynika corocznie z ustawy budżetowej (realnie podwyższenie to następuje w ciągu 3 miesięcy po

⁴³ por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8

ogłoszeniu ustawy budżetowej, która zazwyczaj publikowana jest w lutym lub marcu danego roku, z wyrównaniem wynagrodzenia od dnia 1 stycznia, albowiem ustawy budżetowe przewidują, iż wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 1 stycznia danego roku). Czynnikiem ten oparty jest o formułę „wzrostu” i wyznacza poziom waloryzacji.

Waloryzacja to – w ocenie wyrażonej w doktrynie – zasada prawna, która określa, że w razie zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, wierzyciel powinien otrzymać równowartość ekonomiczną (wyższą lub niższą) wierzytelności z chwili jej powstania.⁴⁴ Ze sformułowania „powinien” wynikają istotne dla interpretacji charakteru operacji finansowej określanej jako „waloryzacja” kwestie. Powinność to bowiem według Słownika Języka Polskiego: „świadomy obowiązek wynikający z pełnionej funkcji lub z poczucia odpowiedzialności moralnej; konieczność, obowiązek.”⁴⁵

Skoro zatem waloryzacja oznacza zapewnienie równowartości ekonomicznej, a jednocześnie stanowi powinność, to waloryzacja, o której mowa w powołanych przepisach u.k.w.b. i u.k.s., jest również powinnością państwa wobec adresatów tych przepisów. Zgodzić się należy z SR w Sandomierzu, gdy stwierdza, że „przeprowadzenie waloryzacji ma skutkować zachowaniem realnej wartości wynagrodzenia i w warunkach inflacji, realizacja tego celu musi wiązać się z podniesieniem wysokości wynagrodzenia do poziomu niwelującego negatywne skutki zmiany siły nabywczej pieniądza” (pytanie prawne – s. 13).

Tak więc regulacje, tworzące w tym systemie wyłom, zwłaszcza te, które nie mają charakteru incydentalnego, uzasadnionego szczególnymi okolicznościami, a stają się utrwaloną metodą „omijania” systemowej reguły waloryzacji, naruszają prawo do wynagrodzenia obliczanego w oparciu o rozwiązania gwarancyjne, a tym samym kolidują z konstytucyjnym standardem ochrony praw nabytych, wynikającym z zasad: zaufania do państwa i

⁴⁴ zob. A. Kawalko, H. Włtczak, *Zobowiązania*, wyd. 2. Warszawa: C.H.Beck, 2008, s. 29.

⁴⁵ źródło: <http://sjp.pl>

stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 ustawy zasadniczej.

Kwestionowane regulacje prowadzą w rzeczywistości do zasadniczej zmiany w systemie wynagradzania, prowadzącej do deprecjacji wynagrodzeń, a poza tym ich niezbędność dla zachowania równowagi budżetowej nie została dostatecznie obiektywnie uprawdopodobniona.

W sytuacji finansów publicznych państwa w latach 2011 – 2013 nie występowało bowiem zagrożenie aż tak wysokim długiem publicznym, który by uzasadniał ustawiczne „mrożenie” wynagrodzeń pracowników PSB, prowadzące do ich systematycznego, faktycznego obniżania. Odnotować zaś można nawet było pewne tendencje spadkowe poziomu tego długu, a do tego utrzymujący się pozytywny trend stałego wzrostu PKB. Mimo to ustawodawca zdecydował się corocznie efektywnie redukować płace tej grupy pracowników, korzystając „na wyrost” z procedury ostrożnościowej przewidzianej w powołanym wcześniej przepisie u.f.p.

Ustawodawca uprawniony jest bez wątpienia do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Jest też oczywiste, że zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań⁴⁶, a każdy mechanizm wzrostowy wynagrodzeń gwarantowany jest li tylko przez ustawę zwykłą.

Wydaje się jednak uprawnione stwierdzenie, że ustawiczne, wręcz trwałe „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników PSB (koniecznym staje się zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa budżetowa na rok 2014 ponownie przewiduje określenie

⁴⁶ por. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294

na zerowym poziomie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń⁴⁷, co także czyni znowu projekt przyszłej ustawy budżetowej na rok 2015⁴⁸), w tym wynagrodzeń pracowników sądów, nie pozostaje w odpowiedniej relacji do założonych celów gospodarczych i nie zostało dostatecznie uzasadnione koniecznością równoważenia budżetu. To oznacza, że ustawodawca nie zachował wymogów uzasadniających odstępstwo od systemu ustalania wynagrodzeń tej grupy pracowników.

W związku z powyższym, warto w tym miejscu przypomnieć niektóre kwestie z zakresu problematyki budżetowej, kształtowania się stanu finansów państwa, relacji długu publicznego do kategorii produktu krajowego brutto i podejmowanych działań w celu zachowania równowagi finansów publicznych. Te właśnie okoliczności stanowiły bowiem stały motyw kolejnych decyzji ustawodawcy zawartych w kwestionowanych przez pytające Sądy regulacjach.

Rzeczpospolita Polska została objęta programem równoważenia budżetu państwa, określonego w art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) jako tzw. procedura nadmiernego deficytu, a więc podjęcie działań obliczonych na ograniczanie nadmiernego deficytu budżetowego, już w 2004 r., wkrótce po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

W *Programie Konwergencji*, a więc w dokumencie rządowym, przedłożonym Komisji Europejskiej i zaopiniowanym przez Radę Unii Europejskiej ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) w lipcu 2004 r., Polska zobowiązała się zlikwidować nadmierny deficyt sektora instytucji

⁴⁷ Art. 9. 1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 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.) ustala się:

(...)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 100,0%.

⁴⁸ „Art. 9. 1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 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.) ustala się:

(...)

3) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w wysokości 100,0%”.

(tekst dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa>)

rządowych i samorządowych do 2007 r. (decyzja Rady 2005/183/WE z dnia 5 lipca 2004 r. o nałożeniu na Polskę Procedury Nadmiernego Deficytu, na mocy art. 104. 7 TWE)⁴⁹. W opinii wydanej w dniu 14 marca 2004 r. Rada ECOFIN stwierdziła, że *Program Konwergencji - Aktualizacja 2005* zakłada pewien postęp w ograniczaniu nadmiernego deficytu, ale nie zapewnia jego skutecznej korekty w 2007 r. W dniu 28 listopada 2006 r. Rada ECOFIN przyjęła, na mocy art. 104 ust. 8 TWE, decyzję stwierdzającą nieskuteczność działań Polski w reakcji na rekomendacje Rady z 2004 r. Opinia i decyzja wydane w roku 2006 opierały się o dane z aktualizacji *Programu Konwergencji 2005*, sporządzonej w styczniu 2006 r., oraz prognozy przygotowane przez Komisję Europejską w IV kwartale 2006 r. Dane te zostały zawarte w odpowiedzi Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2006 r. na interpelację poselską nr 5476 (Sejm RP V kadencji).⁵⁰

Rząd Polski, już w styczniu 2009 r., a więc jeszcze przed rekomendacjami Rady, przyjął pakiet działań ograniczających przyrost deficytu. Dotyczyły one przede wszystkim redukcji wydatków na administrację państwową. Następnie, po przyjęciu przez Radę ECOFIN rekomendacji, znowelizowano ustawę budżetową na 2009 rok, w której zawarto nowe prognozy wpływów podatkowych oraz zwiększono pozapodatkowe wpływy budżetowe i dodatkowo obniżono poziom wydatków planowanych na 2009 r. Zmiana sytuacji gospodarczej spowodowała zmniejszenie przewidywanych wpływów o 30,1 mld PLN i wydatków o 21,1 mld PLN. W rezultacie zwiększono deficyt budżetu państwa do 27,2 mld PLN.

W dniu 8 lutego 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*⁵¹. W dokumencie tym stwierdzono wprost, iż

⁴⁹ *Program Konwergencji*, jako oficjalny dokument rządowy po raz pierwszy przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2004 r. Określa cele polityki gospodarczej obliczone na uzyskanie wysokiego, długookresowego tempa wzrostu gospodarczego, osiągniętego przy utrzymaniu stabilności makroekonomicznej (co oznacza - przy poziomie inflacji oraz saldzie rachunku obrotów bieżących pozwalających zachować stabilność kursu walutowego), warunkującego proces realnej konwergencji z 15 krajami Unii Europejskiej, które były państwami członkowskimi Unii Europejskiej do 30 kwietnia 2004 r. (źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>).

⁵⁰ tekst odpowiedzi dostępny na stronie internetowej Sejmu RP: <http://orka2.sejm.gov.pl>

⁵¹ tekst dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>, *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, s. 6

„skutki światowego kryzysu gospodarczego oraz niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie miały istotny wpływ na przygotowanie w 2009 r. budżetu na 2010 rok, dlatego też założenia makroekonomiczne, stanowiące podstawę ustawy budżetowej na 2010 r., przyjęto na bardzo ostrożnym poziomie, ograniczono o 10% wydatki bieżące oraz zamrożono fundusz płac w sferze budżetowej”, przez co bilans tzw. ryzyk dla realizacji budżetu państwa stał się bardziej pozytywny. Z dokumentu tego wynika nadto, iż podjęte działania ograniczające nierównowagę fiskalną, przy równoczesnym przyroście inwestycji publicznych, doprowadziły do tego, iż Polska gospodarka w 2009 r. odnotowała wzrost gospodarczy (w tym wzrost PKB w granicach 1,7 %)⁵².

Rada ECOFIN w dniu 7 lipca 2009 r.⁵³ stwierdziła mimo to kolejny raz, opierając się jednakże na danych z roku poprzedniego (w 2008 r. odnotowano deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,7 % PKB, co oznaczało nieznaczne przekroczenie wartości referencyjnej, która przyjmowana jest na poziomie 3 %), występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i wystosowała, na podstawie art. 104.7 TWE, rekomendacje dotyczące jego redukcji, poprzez m.in.: zlikwidowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r.; ograniczenie nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób, poprzez podjęcie działań średniookresowych; wdrożenie, zgodnie z planem, impulsu fiskalnego w 2009 r., szczególnie planu inwestycji publicznych, przy jednoczesnych zmianach w znowelizowanym budżecie, które zapobiegną dalszemu pogarszaniu się sytuacji finansów publicznych; zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie przynajmniej 1,25 pkt.

⁵² dokument wym. w przyp. 51

⁵³ Decyzja Rady (2009/589/WE) z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. U. UE.L. z 2009r..nr 202.str. 46).

RADA UNII EUROPEJSKIEJ, uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 104 ust. 6, uwzględniając zalecenie Komisji, uwzględniając uwagi przedstawione przez Polskę, a także mając na uwadze, co następuje [...]

8) Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtuje się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i w 2008 r. wyniósł 47,1 % PKB.

procentowego PKB, począwszy od 2010 r.; przedstawienie szczegółowych działań niezbędnych do zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r., a także reform ograniczających pierwotne wydatki bieżące w najbliższych latach.

W takiej właśnie – jak opisana wyżej – sytuacji gospodarczej, a także w takich zewnętrznych jak i wewnętrznych uwarunkowaniach makroekonomicznych oraz stanie budżetu państwa, podejmowana była przez władzę wykonawczą w projekcie ustawy budżetowej na rok 2010, decyzja o ustaleniu na poziomie 1%, tj. znacznie niższym od poziomu inflacji, średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w PSB, stanowiącego miernik wzrostu wynagrodzeń urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury, nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a równocześnie będącego podstawą waloryzacji kwoty bazowej, określanej każdorazowo w ustawie budżetowej, według której to kwoty obliczane są wynagrodzenia kuratorów zawodowych. Wskaźnik na tym poziomie z pewnością nie mógł prowadzić do „waloryzacji” wynagrodzeń, lecz jedynie do ich nieznacznego, wręcz - symbolicznego podwyższenia nominalnego (dla zobrazowania skali tej „podwyżki” można wskazać, iż w przypadku Z C. – powódki w sprawie SR w Rzeszowie – przedstawiałaby się ona kwotą ok. zł).

O ile zatem przyjęcie rozwiązań w zakresie zmniejszenia wydatków sektora publicznego, w tym częściowe „zamrożenie” wynagrodzeń w administracji państwowej, znajduje uzasadnienie w sytuacji budżetowej, w świetle treści rekomendacji Rady ECOFIN z dnia 7 lipca 2009 r., a także w dokumentach rządowych dotyczących kształtowania w następnych latach polityki finansowej państwa, to jednak podkreślenia wymaga, że decyzja w sprawie istnienia nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce oraz zalecenie tej Rady UE, mające na celu jego likwidację, odnoszą się przede wszystkim do sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy czym Rada ECOFIN sprecyzowała, że konsolidacja finansów publicznych i gruntowne reformy po stronie wydatków

powinny objąć w szczególności takie sfery jak: system ubezpieczeń społecznych dla rolników, system rent inwalidzkich oraz system wcześniejszych emerytur.

Rada ECOFIN zaleca, aby jakość finansów publicznych poprawiać poprzez wdrożenie zadaniowego przeglądu i budżetowania wydatków, z czym automatyzm zamrożenia wynagrodzeń pozostaje w kolizji. Co więcej, w opinii tej Rady, środki konsolidacji budżetowej, zmierzając do zapewnienia trwałej poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, powinny mieć jednocześnie na celu wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki.

Wydaje się niemal pewne, że systematyczne, coroczne ograniczanie środków finansowych na wynagrodzenia pracowników sądów – w tym urzędników na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy⁵⁴ (m.in. sekretarzy i starszych sekretarzy sądowych), gwarantujących profesjonalne i kompetentne wykonywanie zadań pomocniczych w wymiarze sprawiedliwości – może przyczynić się do obniżenia sprawności postępowań sądowych, których znaczenia dla wydolności procesów gospodarczych nie sposób nie dostrzec.

Należy dodać, iż Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010-2013 (dalej: WPF), przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 sierpnia 2010 r., w wersji zaktualizowanej w dniu 5 kwietnia 2011 r. na lata 2011-2014, zakładał, iż „w obszarze sądownictwa podstawowym celem jest zapewnienie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu”, a „niezbędnym warunkiem realizacji tego celu jest zapewnienie profesjonalnych kadr wymiaru sprawiedliwości - według najwyższych standardów europejskich” i w tym celu „prowadzone są przedsięwzięcia, które finalnie mają doprowadzić do zwiększenia dostępności sądów dla obywateli, poprawy jakości orzecznictwa oraz skrócenia czasu

⁵⁴ Załącznik Nr 1 Tabela stanowisk, na których są zatrudniani urzędnicy w sądach i prokuraturze, oraz kwalifikacji wymaganych do zajmowania tych stanowisk do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 646)

*postępowań sądowych i zagwarantowania wszystkim podmiotom rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie*⁵⁵.

Truizmem wydaje się być w tej sytuacji stwierdzenie, iż cele te mogą być realizowane wyłącznie przy zapewnieniu wysokiego poziomu zawodowego kadry sędziowskiej i urzędniczej, a do tego niezbędne jest godziwe wynagradzanie, odpowiadające profesjonalizmowi i stawianym tej kadrze wysokim wymaganiom.

Na marginesie warto zauważyć, iż WPFP, od czasu pierwszej jego aktualizacji, nie przewidywał sytuacji, w której poziom państwowego długu publicznego (PDP) w relacji do PKB w najbliższych latach przekroczy 55%. Prognozował natomiast stopniowe obniżenie tej relacji do wartości poniżej 50% w 2014 r. (*„W latach 2011-2014 relacja państwowego długu publicznego do PKB będzie malała co roku. Zgodnie z założeniami WPFP w 2011 r. wyniesie ona 52,7%, a do 2014 r. spadnie do 49,7%, tj. poniżej pierwszego progu ostrożnościowego przewidzianego w ustawie o finansach publicznych.”* - Rozdział VIII Państwowy dług publiczny) i przewidywał wzrost realnego PKB w 2012 r., który to wskaźnik miałby ukształtować się na poziomie 4,0%, zaś podobna tendencja wzrostowa PKB miała utrzymać się w kolejnych latach, z niewielkim spowolnieniem (3,7 % w 2013 r. i 3,9 % w 2014 r. – wg prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych zawartych w Rozdziale III WPFP). Ostatecznie jednak wskaźnik wzrostu PKB wyniósł w 2012 r. - 1,9%, w 2013 r. – 1,5%, a w roku 2014 przewidywany jest na poziomie 2,5%, natomiast prognoza na kolejne lata wskazuje 3,8% w roku 2015 oraz 4,3% w roku 2016.⁵⁶

Z aktualizacji WPFP w 2011 r. wynikało nadto, że relacja PDP do PKB w 2010 r. kształtowała się na poziomie 52,8 %, co oznacza, że w 2010 r. relacja ta, aczkolwiek przekroczyła pierwszy tzw. próg ostrożnościowy - 50%, to jednak

⁵⁵ uchwała Nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014 (M.P. Nr 29, poz. 324)

⁵⁶ Uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie aktualizacji wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2013-2016 (M.P. z 2013 r., poz. 503)

uksztaltowała się poniżej progu 55%. Taka sytuacja nie kreowała wprost nakazu wdrożenia specjalnych, dyscyplinujących działań, przewidzianych art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a u.f.p., w sektorze wydatków publicznych, w postaci konieczności „zamrożenia” wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Takie działania, wprowadzone prewencyjnie dopuszczalne, stają się dyrektywnie obligatoryjne dopiero po przekroczeniu tzw. drugiego progu ostrożnościowego, tj. w przypadku, gdy wartość relacji PDP do PKB przekroczy 55 %. Aktualizacja WPFP z 2013 r. wskazywała, iż relacja PDP do PKB na koniec 2012 r. wyniosła 52,7%, zaś prognozy tych wielkości w latach 2013-2016 przewidywały utrzymanie się w tym obszarze tendencji spadkowej (w 2013 r. – 52,7%, w 2014 r. – 52,5%, w 2015 r. – 52,4%, a w 2016 r. – 51,0%)

Z przytoczonych danych wynika, że stan równowagi finansów publicznych zmierzał systematycznie i zmierza nadal do uzyskania ich większej stabilności, a wyniki gospodarcze i stan finansów publicznych właśnie w roku 2011, w ustawie budżetowej na który to rok podjęto pierwszą decyzję o wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń w PSB, nie uległy istotnemu pogorszeniu.

Uznając, iż konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych wymaga extraordinaryjnych rozwiązań, nie można jednak zaakceptować stanu, gdy działania te dotyczą corocznie wynagrodzeń określonej grupy pracowniczej, której zapewniono gwarantowane ustawowo – co do zasad – waloryzowanie wynagrodzeń, zwłaszcza gdy dzieje się tak w sytuacji nie do końca pewnego zaistnienia dostatecznych przesłanek owych nadzwyczajnych okoliczności, wskazujących na konieczność ochrony wyższych niż prawa podmiotowe wartości konstytucyjnych.

System kształtowania wynagrodzeń, aczkolwiek nie jest niewzruszalny, zwłaszcza gdy dotyczy wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, to jednak wymaga, aby każda jego zmiana w tym systemie, nawet epizodyczna, a tym bardziej ustawiczna, respektowała standardy konstytucyjne. Dotyczy to zwłaszcza

powinności przedstawienia rzetelnych dowodów wskazujących na zaistnienie konieczności takiej decyzji prawodawcy.

Wskazane wyżej niedostateczne uzasadnienie wprowadzonego kwestionowanymi regulacjami naruszenia systemu kształtowania wynagrodzeń pracowników sądów, rodzącego usprawiedliwione oczekiwania, wskazuje na uchybienie zasadom odczytywanym z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadzie ochrony zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasadzie ochrony praw nabytych.

Należy ponadto zwrócić uwagę na brak konsekwencji ustawodawcy w realizacji założonego programu oszczędnościowego w obszarze finansów publicznych wyrażającego się w zamrożeniu wynagrodzeń pracowników PSB. Zwracano na te okoliczności uwagę już w stanowisku Prokuratora Generalnego przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawie o sygn. K 1/12, w której wyrok był wyżej kilkakrotnie powoływany.

Kwestię tę podniósł w niniejszej sprawie SR w Sandomierzu, stwierdzając: „Nie bez znaczenia również jest i ten fakt, że ustawodawca nie pozostał konsekwentny w stosowaniu tych rozwiązań w odniesieniu do ogółu pracowników państwowej sfery budżetowej, skoro z lektury uzasadnień do projektów ustaw budżetowych na rok 2011, 2012 oraz 2013 wynika, że nie zostali nimi objęci: nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej, funkcjonariusze Służby Celnej i Policji, członkowie korpusu służby cywilnej, funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz żołnierze zawodowi” (pytanie prawne – s. 21).

Należy również przyznać rację SR w Sandomierzu, gdy w uzasadnieniu pytania prawnego stwierdza, że ingerencja w stosunki pracy pracowników sądów i prokuratury, „polegająca na zamrożeniu wysokości wynagrodzeń i zawieszeniu obligatoryjnej waloryzacji wypłacanych im świadczeń ze względu na trudną sytuację finansową Państwa jest dopuszczalna, niemniej jednak koniecznym jest

rozważenie czy stosowane rozwiązanie ma charakter zrównoważony, a zatem czy zakładane przez ustawodawcę korzyści w sferze finansów publicznych bilansują faktyczne zmniejszenie realnej wartości wynagrodzeń tej grupy pracowników” (pytanie prawne - s. 15).

Problem „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sądownictwa można bowiem oceniać w kategoriach praktyki szkodzącej sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy, nie tyle w postaci uchybienia obywatelskiemu prawu do sądu, ile prowadzącej do ograniczenia sprawności postępowań sądowych. Taka sytuacja pozostaje niewątpliwie z kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż państwo prawne to państwo sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Praktyka ustawicznego „zamrażania” wynagrodzeń pracowników państwowych, w tym pracowników organów wymiaru sprawiedliwości, stosowana przez władzę ustawodawczą dość często (czy to w formie wstrzymania indeksacji, czy wstrzymywania waloryzacji wynagrodzeń PSB), już od pierwszych lat po przemianach ustrojowych, nazbyt często z nadużywaniem uzasadnienia koniecznością równoważenia budżetu państwa, nie tylko prowadzi do pauperyzacji tej ważnej dla funkcjonowania państwa grupy pracowniczej, ale także nie służy praktycznej realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przy podkreślanych przez SR w Sandomierzu uwarunkowaniach, takich jak wzrost ilości spraw, które wpływają do sądów powszechnych, i poszerzającą się ich kognicja, właściwe funkcjonowanie tych organów państwa wymaga wzmocnienia etatowego wysoko kwalifikowaną kadrą urzędniczą, a „utrzymywanie płac pracowników sądów i prokuratury na dotychczasowym poziomie - zdecydowanie nieadekwatnym do rzeczywistych kosztów utrzymania i codziennego życia - skutkuje brakiem zainteresowania pracą w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości” (pytanie prawne – s. 17).

Ta konkluzja SR w Sandomierzu również zasługuje na pełną akceptację.

Warto także przypomnieć i w pełni zgodzić się ze stanowiskiem Krajowej Rady Sądownictwa, która w uchwale nr 325/2014 z dnia 31 lipca 2014 r., zwróciła uwagę na wysoce niekorzystne skutki praktyki ustawicznego „zamrażania” wynagrodzeń pracowników sądów, stwierdzając, iż „nieakceptowane jest zamrożenie od kilku lat wynagrodzeń urzędników, asystentów i pracowników obsługi oraz planowane utrzymanie zamrożenia płac do 2017 roku. W istocie powoduje to realne obniżenie ich płac”.

Pomimo dokonanej wyżej oceny wyrażonych przez pytające Sądy wątpliwości konstytucyjnych i nabrania przekonania o naruszeniu przez zakwestionowane regulacje ustaw budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, najistotniejszą kwestią, która wyłania się w niniejszej sprawie i wymaga rozważenia, jest zagadnienie, czy zostały spełnione przez pytające Sądy wszystkie warunki dopuszczalności pytania prawnego, określone w art. 193 Konstytucji⁵⁷, zwłaszcza zaś - czy od wyjaśnienia przedstawionych przez te Sądy wątpliwości konstytucyjnych zależy rozstrzygnięcie spraw, w toku rozpoznawania których zwrócono się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi.

Odnosząc się zatem do tego zagadnienia – stosownie do reguły, wynikającej z treści wymienionego przepisu Konstytucji (art. 193), iż każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na owo pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem [tej samej treści regulację zawiera także przepis art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁸ (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)],

⁵⁷ Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

⁵⁸ Art. 3. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

dalej: ustawa o TK] – należy podkreślić, że każde pytanie prawne musi być skonstruowane w oparciu o przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, a jego podstawą powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania przed sądem.

Kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego, jest formą kontroli konkretnej. W związku z tym za punkt odniesienia kontrola ta ma zawsze jednostkową sprawę, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy. To odróżnia ów rodzaj kontroli od kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej niezależnie od stosowania aktu normatywnego w konkretnej sprawie.

Pierwsze dwie ze wspomnianych przesłanek – przesłanka podmiotowa (oznaczająca, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie sąd) oraz przesłanka przedmiotowa (oznaczająca, iż przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) – zostały, w przypadku każdego z pytań prawnych w sprawach rozpoznawanych przez pytające Sądy, spełnione.

Pytania prawne sformułowane zostały przez właściwe organy władzy sądowniczej i dotyczą aktów normatywnych rangi ustawowej. Materią pytania prawnego pytające Sądy uczyniły bowiem zgodność konkretnych przepisów ustaw budżetowych (a w przypadku SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście – także dwóch ustaw o budżecie) z Konstytucją, aczkolwiek sformułowały zarzuty wobec unormowań, które nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia zawisłych przed tymi Sądami spraw.

Przesłanka przedmiotowa jest zawsze ściśle powiązana z kolejnym kryterium dopuszczalności pytania prawnego, a mianowicie istnieniem bezpośredniego związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, zadane

Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sąd, a przyszłym rozstrzygnięciem sprawy, zawisłej przed tymże sądem. Kryterium to wyznacza bowiem trzecią przesłankę, konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, określaną jako przesłanka funkcjonalna.

W postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *„przedmiotem pytania prawnego musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy”*, stwierdzając dalej: *„W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty.”*⁵⁹.

W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał również, że *„pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (...)”*⁶⁰.

Z kolei, w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., w sprawie o sygn. akt P 21/01, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *„przedstawione przez sąd pytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek aktu normatywnego, lecz tylko takiego, na podstawie którego wydane zostanie rozstrzygnięcie sądu”*.⁶¹ Oznacza to, iż sąd

⁵⁹ postanowienie TK z dnia 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz powołany w nim wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14

⁶⁰ *ibidem*

⁶¹ wyrok TK z dnia 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37

może zwrócić się z pytaniem prawnym tylko co do zgodności z Konstytucją takiego przepisu prawnego, w oparciu o który zamierza rozstrzygać sprawę.

Jeszcze dobitniej nieodzowność spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego – i zakres obowiązków spoczywających w związku z tym na pytającym sędzie – wyraził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 4 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 12/08, w którym przypomniał, że musi istnieć realna zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem i, podtrzymując poglądy wyrażone w dotychczasowym dorobku orzeczniczym⁶², stwierdził: *„Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi TK, udzielonej w stosownym orzeczeniu”*⁶³.

Odwołując się zaś do swojego dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa, Trybunał zwrócił uwagę na subsydiarny charakter pytania prawnego, dochodząc do wniosku, że *„[s]ąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałoby wartości konstytucyjne”*, zwłaszcza że już w postanowieniu z dnia 27 lutego 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 31/06, Trybunał zaznaczył, iż *„[p]ytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem*

⁶² por. np. postanowienia TK: z dnia 29 marca 2000r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z dnia 10 października 2000r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z dnia 27 kwietnia 2004r., sygn. P. 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z dnia 15 maja 2007r., sygn. P. 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; z dnia 9 grudnia 2008r., sygn. P. 52/07, OTK ZU 10/A/2008, poz. 184; z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009 r., poz. 5; z dnia 21 października 2009 r., sygn. P. 31/07, OTK ZU nr 9/A/2009 r., poz. 144 oraz wyrok TK z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P. 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53

⁶³ postanowienie TK z dnia 4 października 2010 r., sygn. P. 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86

dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (...), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego"⁶⁴.

Również w piśmiennictwie podkreśla się ścisły związek pytań prawnych z postępowaniem w indywidualnej sprawie, co w praktyce wyraża się w tym, że *„przedmiotem pytania może być tylko taka wątpliwość konstytucyjna, która jest ważna dla dalszego biegu postępowania”*⁶⁵.

W związku z tym wyrażany jest pogląd, że pytanie prawne może dotyczyć jedynie zagadnienia prawnego, bez którego niemożliwe jest rozstrzygnięcie sprawy w toku postępowania⁶⁶.

Przesłanka funkcjonalna oddaje bowiem istotę pytania prawnego jako instrumentu konkretnej kontroli konstytucyjności norm⁶⁷. Kompetencja sądu do skierowania pytania prawnego jest niewątpliwie ograniczona przedmiotem rozstrzygania sądu. *„Może on zwrócić się z pytaniem prawnym tylko co do zgodności z Konstytucją przepisu prawnego, w oparciu o który zamierza rozstrzygnąć sprawę”*.⁶⁸

Problem spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego polega na jego relewantności w konkretnej sprawie, co sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: *„Czy istnieje możliwość, że rozstrzygnięcie konkretnej sprawy będzie odmienne, gdyby doszło do eliminacji niekonstytucyjnej normy prawnej wskutek orzeczenia Trybunału, od rozstrzygnięcia, które mogłoby zapaść przy wykorzystaniu powyższej normy.”*⁶⁹

⁶⁴ postanowienie TK z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24

⁶⁵ A. Kabat, *Pytanie prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 105

⁶⁶ zob. K. Wojtowicz, *Pytanie prawne* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, red. J. Trzciński, Wrocław 1987, s. 215

⁶⁷ zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137

⁶⁸ K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25

⁶⁹ M. Wiącek, *op. cit.*, s. 221

W świetle kryteriów oceny dopuszczalności pytania prawnego, wyznaczonych i doprecyzowanych dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy nabrać przekonania, iż że nie została we wszystkich omawianych pytaniach prawnych wykazana owa zależność pomiędzy odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na każde z tych pytań prawnych a rozstrzygnięciem poszczególnych spraw zawisłych przed sądami pytającymi. Omawiane pytania prawne nie spełniają zatem przesłanki funkcjonalnej (art. 32 ust. 3 ustawy o TK⁷⁰), co stanowi powód do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy⁷¹.

W wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., w sprawie o sygn. akt P 20/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *„Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, obejmować powinno w zasadzie szereg elementów, które trudno w tym miejscu wyczerpująco wyliczyć. Należą do nich m.in. wykazanie, że nie wchodzi w grę rozstrzygnięcia sprawy o charakterze proceduralnym, związane np. z brakiem właściwości sądu w danej sprawie (chyba że przedmiotem pytania byłoby naruszenie art. 45 Konstytucji) oraz, że sprawy nie można rozstrzygnąć stosując - w dopuszczalnych granicach - metodę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, do czego sądy są przecież w pełni uprawnione (...) na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność*

⁷⁰ Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

3. Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

⁷¹ Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
 - 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
 - 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.
2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.
3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

*stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją."*⁷².

Analiza stanów faktycznych i prawnych wskazuje, że w sprawach zawisłych przed pytającymi sądami sytuacje takie nie zachodzą.

SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście ograniczyły się jedynie do hipotetycznego stwierdzenia, że: „[u]znanie konstytucyjności tych przepisów przesądza o oddaleniu powództwa. Z kolei stwierdzenie niekonstytucyjności wzmiankowanych regulacji - w zależności od tego, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność - albo jednoznaczne odrzucenie możliwości ukształtowania wynagrodzenia powódki za lata 2010-2012, albo dokonanie przez sąd orzekający samodzielnej oceny powyższej kwestii" (uzupełnienie pytania prawnego SR w Rzeszowie - s. 3, pytanie prawne SR Wrocław-Śródmieście - s. 10).

W przekonaniu zaś SR w Sandomierzu, „[s]twierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów - w zależności od okoliczności konkretnej sprawy - uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu chociażby o przepis art. 358¹ § 1 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Odmienne rozstrzygnięcie w tym przedmiocie skutkować będzie natomiast oddaleniem powództwa w całości jako pozbawionego podstaw prawnych” (pytanie prawne – s. 23).

Takiego kierunku rozumowania SR w Sandomierzu nie można jednak podzielić.

Przepis art. 358¹ § 1 Kodeksu cywilnego statuuje zasadę nominalizmu, która oznacza, że zapłata ma nastąpić w sumie nominalnej, bez względu na to, czy między chwilą powstania a chwilą wykonania zobowiązania doszło do obniżenia

⁷² wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111

lub podwyższenia siły nabywczej pieniądza, skutkującego zmianą wartości ekonomicznej świadczenia⁷³. Inaczej - zasada nominalizmu nakazuje spełnić zobowiązanie pieniężne poprzez zapłatę tej samej sumy pieniężnej, na jaką opiewał dług w chwili jego powstania – zgodnie z założeniem, że jednostki pieniężne mają pewną stałą wartość określoną przez państwo, która wyrażona jest na znakach pieniężnych.

Wydaje się zatem, iż SR w Sandomierzu miał na myśli nie § 1, lecz § 3 tego artykułu, gdyż to § 3 stanowi podstawę do zastosowania instytucji tzw. sądowej waloryzacji świadczenia pieniężnego, przez zmianę wysokości lub sposobu spełnienia świadczenia pieniężnego, wynikającego z zobowiązania stron. Taka waloryzacja jest możliwa po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, gdy mimo zastosowania umownej klauzuli waloryzacyjnej uzyskana suma pieniężna nadal nie odzwierciedlałaby istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza.

Zastosowanie tego przepisu jako ewentualnej podstawy do waloryzacji wynagrodzeń za pracę, w szczególności zaś podlegających ustawowym mechanizmom ich kształtowania, nie wydaje się jednak możliwe, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 czerwca 1995 r., w sprawie o sygn. akt I PZP 5/95, Sąd Najwyższy opowiedział się za dopuszczalnością waloryzowania świadczenia pieniężnego, stanowiącego składnik wynagrodzenia

⁷³ Art. 358¹. § 1. Jeżeli przedmiotem zobowiązania od chwili jego powstania jest suma pieniężna, spełnienie świadczenia następuje przez zapłatę sumy nominalnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

§ 2. Strony mogą zastrzec w umowie, że wysokość świadczenia pieniężnego zostanie ustalona według innego niż pieniądz miernika wartości.

§ 3. 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.

§ 4. Z żądaniem zmiany wysokości lub sposobu spełnienia świadczenia pieniężnego nie może wystąpić strona prowadząca przedsiębiorstwo, jeżeli świadczenie pozostaje w związku z prowadzeniem tego przedsiębiorstwa.

§ 5. Przepisy § 2 i 3 nie uchybiają przepisom regulującym wysokość cen i innych świadczeń pieniężnych.

za pracę, ale tylko wówczas, gdy świadczenie to nie zostało spełnione w terminie⁷⁴.

Inaczej mówiąc, zastosowanie zasady waloryzacji w odniesieniu do takiego świadczenia pieniężnego, które wchodzi w skład wynagrodzenia za pracę, jest możliwe pod warunkiem, że nastąpiło opóźnienie w wypłacie tego świadczenia. *A contrario* – świadczenie pieniężne wypłacone w terminie nie może być już waloryzowane.

W uchwale z dnia 3 kwietnia 1992 r., sygn. akt I PZP 19/92, Sąd Najwyższy uznał, że w sytuacji, gdy zakład pracy nie wypłacił w terminie należnego pracownikowi świadczenia, zaś między ustaloną datą wypłaty świadczenia a jego spełnieniem nastąpił znaczny spadek siły nabywczej pieniądza, to nie ma przeszkód do odpowiedniego zastosowania waloryzacji przez sąd⁷⁵.

Podstawowe znaczenie w omawianej sprawie ma jednak – zwłaszcza w świetle przedstawionego przez SR w Sandomierzu poglądu o potencjalnej możliwości przeprowadzenia sądowej waloryzacji wynagrodzeń, której domagają się powódki, w oparciu o wskazane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego w powiązaniu z Kodeksem pracy – stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 8 października 1996 r., sygn. akt I PRN 90/96, iż 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.

Według Sądu Najwyższego, „[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.

⁷⁴ uchwała SN 7 sędziów z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. I PZP 5/95, OSNAPiUS nr 4/1996, poz. 56

⁷⁵ uchwała SN z dnia 3 kwietnia 1992 r., sygn. I PZP 19/92, OSNCP z 1992, z. 9, poz. 166

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. (...) 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.”⁷⁶

Za jedyny zatem uprawniony należy uznać pogląd, zgodnie z którym zawarte w art. 300 Kodeksu pracy odesłanie do „odpowiedniego” stosowania przepisów Kodeksu cywilnego, oczywiście pod warunkiem, że przepisy te nie są sprzeczne z zasadami prawa pracy, nie wyklucza co prawda możliwości zastosowania art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego w zakresie wynagrodzenia za pracę, lecz wyłącznie w odniesieniu do wynagrodzenia, które nie zostało wypłacone pracownikowi w terminie, a nie do ustalania wysokości wynagrodzenia konstytutywnym orzeczeniem sądu, w szczególności gdy wynagrodzenie to ma podstawy w regulacjach ustawowych, nawet pomimo krytycznej oceny tych regulacji.

Podstawę do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 2 u.k.w.b, a zatem nieobjętych systemem mnożnikowym pracowników sądów, stanowią wynagrodzenia z roku

⁷⁶ wyrok SN z dnia 8 października 1996 r., sygn. I PRN 90/96, Baza LEX nr 1222362

poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej.

Przesądza o tym, jak wspomniano na wstępie, treść art. 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w.b. Wynika z niego, że przepisy ustanawiające wysokość wskaźnika wzrostu są ustalane corocznie, w każdej kolejnej ustawie budżetowej.

Zgodnie zaś z art. 14a u.p.s.p., podwyższenie tych wynagrodzeń następuje w terminach i na zasadach określonych dla pracowników PSB nieobjętych systemami mnożnikowymi.

Odesłanie w art. 14a u.p.s.p. do powołanych przepisów u.k.w.b., które z kolei odwołują się do ustawy budżetowej, ogranicza każdorazowo do jednego roku obowiązywanie przepisów określających wysokość wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, od którego jest uzależnione uposażenie urzędników i pracowników sądu.

Podobny mechanizm ustalania wynagrodzeń przyjęto w odniesieniu do zawodowych kuratorów sądowych. Zgodnie z art. 14 u.k.s., wynagrodzenie zasadnicze kuratorów sądowych na równorzędnych stopniach służbowych jest równe i stanowi odpowiednio do rangi stopnia służbowego wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość waloryzowana jest średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w PSB, ustalany na podstawie przepisów u.k.w.b.

Regulacje ustawowe, które kształtują zasady wynagradzania określonej grupy pracowników, zwłaszcza gdy są to wynagrodzenia pochodzące z budżetu, nie pozwalają na kształtowanie wysokości wynagrodzeń w oparciu o swobodne uznanie sądu, którego swobodę krępuje jedynie nakaz uwzględniania interesu obu stron oraz baczenia na zachowanie zasad współżycia społecznego, a taki uznaniowy charakter ma każde orzeczenie waloryzujące świadczenie pieniężne, o czym przekonuje treść art. 358¹ § 3 k.c.

Nawet zatem ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału o niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją nie mogłoby wywrzeć wpływu na

kierunek rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach rozpatrywanych przez pytające Sądy.

Niezależnie bowiem od krytycznej oceny tych regulacji, a nawet poważnych wobec nich zastrzeżeń w kontekście spełniania standardów konstytucyjnych, wyznaczanych w demokratycznym państwie prawnym zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy nawet stwierdzenia o naruszeniu przez ustawodawcę nabytego prawa do waloryzacji wynagrodzeń pracowników PSB, to niewątpliwie realizowanie takiej waloryzacji przez ustawodawcę stanowi element polityki państwa.

Warto także zwrócić uwagę na taką właśnie ocenę uprawnień państwa, której dokonał Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpoznając sprawę dotyczącą dwóch rumuńskich urzędników państwowych, których uposażenie zostało zmniejszone na okres 6 miesięcy. ETPC stwierdził, iż to do państwa należy ustalenie, w sposób dyskrejonalny, wynagrodzenia pochodzącego z budżetu tego państwa i przyznawanego pracownikom państwowym, podkreślając przy tym, że kluczowe znaczenie ma zachowanie równowagi pomiędzy interesami obywateli a interesem publicznym.⁷⁷

Żadna ze wskazanych wyżej ustaw (ani ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej, ani ustawa o pracownikach sądów i prokuratury, ani ustawa o kuratorach sądowych) nie formułuje szczegółowego mechanizmu czy też algorytmu waloryzacji, według którego sądy mogłyby dokonać ustalenia płac skarżących w rozpoznawanych przez nie sprawach.

Brak jest również podstaw, by jakiegokolwiek dyrektywy w tym zakresie mogły zostać sformułowane w ewentualnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Tylko tzw. „ustawodawca pozytywny” uprawniony jest do

⁷⁷ decyzja ETPC z dnia 2 marca 2012 r., skargi nr 44232/11 i 44605/11, Mihăieş przeciwko Rumunii i Senteş przeciwko Rumunii Baza LEX nr 1101154, www.echr.coe.int

stanowienia prawa, zaś Sąd Konstytucyjny, jako tzw. „ustawodawca negatywny”, nie jest powołany do kontrolowania racjonalności i trafności regulacji przyjmowanych przez ustawodawcę oraz zastępowania władzy ustawodawczej w decydowaniu o ich treści.

Nawet zatem ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych regulacji nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed pytającymi Sądami.

Warto również w niniejszej sprawie zwrócić uwagę na fakt, iż sądy pytające uczyniły przedmiotem pytań prawnych zgodność z ustawą zasadniczą odpowiednich przepisów kolejnych ustaw budżetowych, określających w latach 2010-2013 wysokość średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w PSB w danym roku budżetowym, będącego podstawą wyliczenia wynagrodzenia dla pracowników sądów i prokuratury, a także wynagrodzenia zawodowych kuratorów sądowych (z zastrzeżeniem, iż SR w Sandomierzu ograniczył się jedynie do przepisów ustaw budżetowych na lata 2011-2013), a żaden z zaskarżonych przepisów tych ustaw budżetowych nie stanowi norm prawnych o mocy obowiązującej dłużej, niż do końca roku budżetowego, na który została uchwalona dana ustawa budżetowa, tj. do dnia 31 grudnia danego roku.

Podnieść więc należy, że w odniesieniu do wskazanych przepisów ustaw budżetowych nie znajduje zastosowania przesłanka określona w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którą dopuszcza się badanie konstytucyjności aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

Ani art. 2, ani art. 7 Konstytucji (który jako wzorzec związkowy wskazuje wyłącznie SR w Sandomierzu, nie przedstawiając wszak jakiejkolwiek argumentacji uzasadniającej naruszenie tego wzorca) czy art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (który ze swej natury może być jedynie wzorcem subsydiarnym) nie

kreują bowiem żadnego prawa podmiotowego, porównywalnego z prawami określonymi w rozdziale II Konstytucji.

Z kolei, wskazane przez dwa pierwsze pytające Sądy jako przepisy związkowe do unormowań ustaw budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013, regulacje innych aktów normatywnych, a mianowicie – przepisy trzech ustaw o budżecie z lat 2010 - 2012, zobowiązujące wymienione w nich organy władzy publicznej do „zamrożenia” w latach 2011-2013 wydatków na wynagrodzenia w jednostkach sektora finansów publicznych, miały co prawda w istocie tożsame znaczenie normatywne, jak unormowania budżetowe, i chociaż nie „zamrażały” one wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, to wszelako zobowiązywały wymienione w nich organy do „zamrożenia” wydatków na wynagrodzenia w jednostkach sektora finansów publicznych.

Adresatami tych norm były jednostki sektora finansów publicznych, na które ustawodawca nałożył zakaz wydatkowania przekraczającego kwoty wynagrodzeń z lat poprzednich.

Istotne wątpliwości może budzić zatem fakt, iż SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście nie wyjaśniają, jakie znaczenie mają te przepisy w sprawach o indywidualne roszczenia, rozpatrywanych przez te Sądy. Inaczej mówiąc – Sądy te nie określiły związku pomiędzy przepisami ustaw o budżecie a żądaniem waloryzacji „zamrożonych” wynagrodzeń pracowników sądów, stanowiącym przedmiot sporu w sprawach zawisłych przed tymi Sądami. Jest to dodatkowym asumptem do zakwestionowania istnienia *in casu* przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych SR w Rzeszowie i SR Wrocław-Śródmieście.

Reasumując – ocena stanów faktycznych spraw, które zostały opisane w uzasadnieniach omawianych pytań prawnych, pozwala na konkluzję, że werdykt

każdego z Sądów nie może mieć związku, ani tym bardziej zależeć, od rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Nawet bowiem stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych postanowień ustaw budżetowych na lata 2010-2013 nie umożliwi dokonania sądowej waloryzacji wynagrodzeń w zawisłych przed tymi Sądami sprawach.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcę Prokuratora Generalnego