

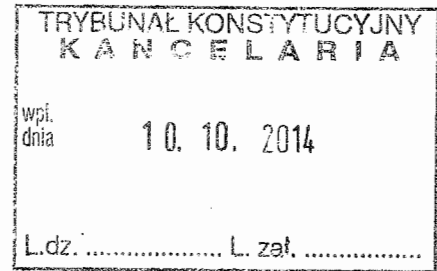


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 października 2014 r.

Sygn. akt P 44/13

BAS-WPTK-2421/13



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Sandomierzu Wydział IV Pracy z 14 sierpnia 2014 r. dołączonego do wspólnego rozpoznania z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 24 czerwca 2013 r. oraz pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Wrocławia Śródmieście we Wrocławiu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 lutego 2014 r. (sygn. akt P 44/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

1. Ze względu na tożsamość przedmiotu spraw, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do łącznego rozpoznania (pod wspólną sygn. akt P 44/13) zostały skierowane pytania prawne: Sądu Rejonowego w Rzeszowie Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 24 czerwca 2013 r. (dalej: pytanie prawne nr 1 lub – odpowiednio – sąd pytający nr 1) oraz Sądu Rejonowego dla Wrocławia Śródmieście we Wrocławiu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 lutego 2014 r. (pytanie prawne nr 2 lub – odpowiednio – sąd pytający nr 2).

W dniu 25 września 2014 r. Sejm złożył wyjaśnienia w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania.

W dniu 26 sierpnia 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło kolejne pytanie prawne z 14 sierpnia 2014 r., w którym Sąd Rejonowy w Sandomierzu Wydział IV Pracy (dalej: pytanie prawne nr 3 lub – odpowiednio – sąd pytający nr 3) zakwestionował zgodność art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169) z art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1, a także z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

Z uwagi na tożsamość sprawy (istotą zagadnienia konstytucyjnego jest bowiem brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w latach 2011-2013), pytanie prawne z 14 sierpnia 2014 r. zostało dołączone do pytań prawnych z 24 czerwca 2013 r. oraz 28 lutego 2014 r., celem łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt P 44/13.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych pytań prawnych, u podstaw faktycznych pytania prawnego Sądu Rejonowego w Sandomierzu legły połączone do wspólnego rozpoznania indywidualne sprawy pięciu pracowników Sądu Rejonowego w S , które w pozwach przeciwko pracodawcy domagają się zasądzenia odpowiednich kwot tytułem równowartości niezwaloryzowanego wynagrodzenia za lata 2011-2013. Zdaniem powódek wynagrodzenie powinno być zwaloryzowane na poziomie inflacji za rok poprzedni.

2. Przechodząc do oceny merytorycznej nowego pytania prawnego, trzeba zauważyć, że argumentacja w nim zawarta w zakresie oceny wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ustaw budżetowych w znacznej części pokrywa się z tym, co zostało przedstawione w dotychczasowych dwóch pytaniach prawnych.

Zdaniem sądu pytającego nr 3: „waloryzacja wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej jest obowiązkowa w razie zaistnienia podstawowej przesłanki zastosowania tej instytucji, a mianowicie zmiany siły nabywczej pieniądza” (pytanie prawne nr 3, s. 10). W konsekwencji, na skutek ustalenia w kolejnych ustawach budżetowych wskaźnika średniorocznego wzrostu wynagrodzeń na poziomie wykluczającym przeprowadzenie waloryzacji tych świadczeń ustawodawca naruszył art. 24 w związku z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1, a także z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

Ze względu na tożsamość formułowanych zarzutów na tle aktualnej sprawy Sejm pragnie przytoczyć najważniejsze konkluzje swojego pisma procesowego z 25 września 2014 r.

Po pierwsze, Sejm nie podziela wyrażonego powyżej stanowiska co do charakteru prawnego mechanizmu waloryzacji. Sąd pytający nr 3 – podobnie jak pozostałe sądy pytające – oparł swój wywód na błędnej wykładni przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.; dalej: u.k.w.), która określa mechanizm waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej (a zatem również w odniesieniu do pracowników sądów).

Zgodnie z postanowieniami art. 4 u.k.w., tzw. kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (do grupy tej należą powódki w zawisłych przed sądem pytającym nr 3 sprawach) waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (dalej: ś.w.w.w.).

Artykuł 9 ust. 1 pkt 3 u.k.w. przesądza, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalany jest w ustawie budżetowej. Oznacza to, że stanowi on element polityki finansowej państwa, a rozstrzygnięcia w tej mierze stanowią materię zarezerwowaną dla ustawodawcy. Decyzje co do wysokości ś.w.w.w. podejmowane są w oparciu o szereg zmiennych w postaci konkretnych wskaźników gospodarczych, odzwierciedlających kondycję finansową państwa. Wysokość wynagrodzeń tej grupy zawodowej determinowana jest zatem bezpośrednio sytuacją

budżetową państwa. Pociąga to za sobą konieczność uwzględniania ryzyka ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych wskaźników.

Z powyższych względów ustawodawca w u.k.w. nie sformułował automatycznego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej. Przeciwnie, przedmiotowa ustawa kreuje mechanizm negocjacyjnego kształtowania ś.w.w.w., zastrzegając jednocześnie kompetencję do ostatecznego jego określenia władzy ustawodawczej.

W tym miejscu Sejm pragnie ponownie przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 17 listopada 2003 r. (sygn. akt K 32/02) wskazał, że u.k.w. „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. W związku z tym 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 państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące 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”.

Po drugie, pytanie prawne nr 3, podobnie jak wcześniejsze pytania prawne, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Ewentualne orzeczenie Trybunału w przedmiocie niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją nie mogłoby bowiem wywrzeć wpływu na zmianę rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach rozpatrywanych przez sąd pytający.

Odnosząc się do tej kwestii, sąd pytający nr 3 w sposób lakoniczny zaznacza jedynie, że: „Stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – uczyni zasadnym rozważenie przesłanek waloryzacji wynagrodzeń w oparciu chociażby o przepis art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c. w zw. z art. 300 k.p.”

(pytanie prawne nr 3, s. 23). Przy tym, jak się wydaje, sąd pytający prawdopodobnie omyłkowo powołuje § 1 art. 358<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.), mając w rzeczywistości na myśli § 3 tego przepisu, który to na gruncie prawa cywilnego stanowi podstawę do tzw. sądowej waloryzacji świadczenia pieniężnego.

Powyższa kwestia również była przedmiotem analizy w przedłożonym przez Sejm stanowisku w sprawie pytań prawnych nr 1 i 2. Zdaniem Sejmu, nie jest możliwe odwołanie się przez sądy pytające do odpowiednich przepisów k.c. Zastosowanie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. do przysługującego pracownikowi wynagrodzenia za pracę jest w orzecznictwie dyskusyjne, nade wszystko jednak obwarowane szeregiem ograniczeń. Ponownie należy przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 1996 r. (sygn. akt I PRN 90/96), w którym wskazano, że: „Stosowanie «odpowiednio» przepisu Kodeksu cywilnego, to także stosowanie go z pewnymi ograniczeniami. Gdy chodzi o wynagrodzenie to «odpowiednie» stosowanie art. 358<sup>1</sup> § 3 KC 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”.

Zdaniem Sejmu, stanowiące przedmiot sporu w zawisłych przed sądami pytającymi sprawach wynagrodzenie za pracę – w zakresie jego wysokości – podlega wyłącznie ustawowym mechanizmom jego kształtowania, a w granicach wyznaczonych tymi mechanizmami – umowie partnerów i stron stosunku pracy. W konsekwencji, nawet wyeliminowanie kwestionowanych postanowień ustaw budżetowych za lata 2011-2013 nie umożliwi dokonania sądowej waloryzacji wynagrodzeń powódek.

W ocenie Sejmu, analizy i ustalenia poczynione na gruncie pytań prawnych nr 1 i nr 2, zachowują w powyższym zakresie pełną aktualność i nie ma potrzeby przedstawiania dodatkowych wyjaśnień w tych kwestiach.

3. Zaprezentowanej powyżej negatywnej oceny zagadnienia dopuszczalności prowadzenia dalszego postępowania w niniejszej sprawie nie zmienia powołanie przez sąd pytający nr 3 dodatkowych wzorców kontroli. Godzi się bowiem zauważyć, że część wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów Konstytucji pozostaje w sposób oczywisty nieadekwatna do przedmiotu kontroli (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a w odniesieniu do niektórych z powołanych przepisów Konstytucji (art. 7, art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji)

brak jakiegokolwiek argumentacji lub argumentacja ta ma nadmiernie lakoniczny charakter (art. 30 Konstytucji).

Jedynie na marginesie, odnosząc się do sformułowanego przez sąd pytający zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, wypada zauważyć, że uwzględnivszy właściwą interpretację zaskarżonych przepisów, nie sposób podzielić poglądu sądu pytającego nr 3, iż ustawodawca, zawieszając waloryzację wynagrodzeń, dopuścił się naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz powiązanych z nią zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasady zakazującej działania prawa wstecz.

W ocenie Sejmu u.k.w. nie kreuje praw podmiotowych lub ich ekspektatyw, lecz określa jedynie negocjacyjny mechanizm ustalania wysokości ewentualnej waloryzacji. W konsekwencji średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń określany corocznie w ustawie budżetowej jest tylko normatywnym potwierdzeniem propozycji podawanych do publicznej wiadomości na etapie projektowania ustaw budżetowych oraz prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, której to Rada Ministrów, corocznie – w terminie do 15 czerwca każdego roku – przedkłada propozycję wysokości przedmiotowego wskaźnika. Nie można więc mówić o retroaktywnym zniesieniu jakichkolwiek praw podmiotowych lub choćby ich ekspektatyw.

4. Podsumowując, zdaniem Sejmu, sąd pytający nr 3 nie podnosi nowych argumentów, które nakazywałyby zmianę poglądu w sprawie dopuszczalności prowadzenia postępowania w tej sprawie. Tym samym Sejm podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko w tej kwestii, uznając przedstawioną w nim argumentację jako w pełni relewantną na gruncie analizowanego zagadnienia konstytucyjnego. Okoliczności te przemawiają za koniecznością **umorzenia niniejszego postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski