

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY POTWIERDZA ZASADNOŚĆ ROSZCZEŃ PRACOWNIKÓW SFERY BUDŻETOWEJ

Czytając wyrok Trybunału Konstytucyjnego, z 28 października 2015 r. sygn. akt K21/14 odnoszę wrażenie, że wreszcie coś w głowach władzy drgnęło. Na razie są to głowy władzy sądowniczej, ale zawsze władzy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem niezgodność art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych — w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji — z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP. Wyrok oznacza, że pobieranie podatku od kwoty niższej niż zapewniająca minimalną egzystencję i zaniechanie waloryzacji kwoty wolnej od podatku jest zachowaniem naruszającym zasadę państwa prawa. Trybunał uznał za sprzeczne z Konstytucją działania rządu, które nakierowane na potrzeby fiskalne państwa, traciły z pola uwagi ochronę poziomu życia ludzkiego — tak, że podatek nie wpędzał pracowników w ubóstwo. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że w świetle zapisów Konstytucji uzasadnione jest, że obywatel ma prawo oczekiwać zagwarantowanie przez rząd środków zapewniających zaspokojenie potrzeb życiowych. Budżet państwa musi być brany pod uwagę ale nie można pod tym hasłem prowadzić działań skutkujących niesprawiedliwym obciążeniem kosztami, gdyż Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Warto aby sposób myślenia Trybunału Konstytucyjnego zainspirował inne osoby sprawujące władzę czy to na poziomie ministerstwa czy dyrektorów parków narodowych. Dotychczas było tak, że parkach narodowych można było sfinansować najbardziej dyskusyjne i dziwne projekty, a jednocześnie skrupulatnie pilnowano tego aby pracownicy parków nie otrzymali podwyżki wynagrodzenia. Warto także przypomnieć postanowienie TK z dnia 28 kwietnia 2015 r., a nawet więcej rozpropagować jego tezy. Rząd aby zmarginalizować wymowę przedmiotowego orzeczenia starał się je przemilczeć. Koniecznym jest podkreślenie, że długotrwałe zamrożenie prac Trybunał Konstytucyjny uznał za zjawisko zdecydowanie niepokojące z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych. Orzeczenie mimo, że zapadło w odpowiedzi na interwencje pracowników sądów ma walor ogólny gdyż tezy zawarte w orzeczeniu dotyczą wszystkich pracowników sfery budżetowej, których wynagrodzenia zostały zamrożone. Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że pracownicy budżetowi objęci są zasadą zaufania do państwa i dotyczy ich zasada równości. Nie jest więc tak jak próbują to przedstawić niektórzy przedstawiciele władz, że żądanie przez związki zawodowe podwyżek jest pozbawione podstaw prawnych i uzależnione od dobrej lub złej woli rządzących.

W załączeniu przedstawiam odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt 4/15.

Puszczykowo dnia 03 listopada 2015 r.

Piotr Kozłowski
Przewodniczący ZLP PN

Sygn. akt S 4/15

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres,

w związku z postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r. (sygn. P 7/15),

postanawia:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do właściwego uregulowania kwestii waloryzacji wynagrodzeń pracowników sądów.

UZASADNIENIE

1. Postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r., sygn. P 7/15 Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. – Ustawa budżetowa na rok 2010 (Dz. U. Nr 19, poz. 102), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. – Ustawa budżetowa na rok 2011 (Dz. U.

Nr 29, poz. 150), art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. – Ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. poz. 273) i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. – Ustawa budżetowa na rok 2013 (Dz. U. poz. 169; dalej łącznie: zaskarżone przepisy ustaw budżetowych) w zakresie, w jakim pozbawiają pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w 2010, 2011, 2012 i 2013 r., z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Powodem umorzenia były względy formalne: nieprawidłowy sposób zakwestionowania zaskarżonych przepisów (powodujący niedopuszczalność wydania wyroku) oraz utrata ich mocy obowiązującej (por. art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Sądy pytające w uzasadnieniach pytań prawnych zwróciły uwagę na sprzeczność „zamrożenia” wynagrodzeń pracowników sądów z ustawową gwarancją ich corocznej waloryzacji, wynikającą – ich zdaniem – z art. 4 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: ustawa o wynagrodzeniach). Wskazały ponadto m.in., że zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń nie dotyczy wszystkich pracowników sfery budżetowej, a w odniesieniu do pracowników sądów trwa już kilka lat i może mieć negatywne skutki dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Odnosząc się do tej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia o sygn. P 7/15 podkreślił, że nie ma kompetencji do oceny, czy zaskarżone przepisy ustaw budżetowych są zgodne z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach – jego uprawnienia nie obejmują bowiem rozwiązywania „poziomych” konfliktów w systemie prawa między aktami tej samej rangi. Równocześnie jednak dostrzegł, że długotrwałe „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników sądów jest zjawiskiem zdecydowanie niepokojącym z punktu widzenia realizacji zasad i wartości konstytucyjnych.

2. Mając na uwadze, że kwestie te są i były podnoszone w licznych kierowanych do niego sprawach (por. kilkanaście pytań prawnych różnych sądów, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturami P 44/13, P 7/15 i P 52/15), Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zasygnalizowanie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej niezbędności podjęcia pilnych działań ustawodawczych, zmierzających do rozwiązania powyższego problemu.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ani Konstytucja, ani ustawa o wynagrodzeniach nie gwarantują w sposób bezwarunkowy stałego, corocznego wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (por. zwłaszcza

wyrok pełnego składu TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 – dotyczący zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.). Choć więc nie istnieje bezwzględne prawo podmiotowe pracowników sfery budżetowej do automatycznej waloryzacji wynagrodzeń o określone kwoty, to nie ulega jednak wątpliwości, że także te osoby są objęte konstytucyjnymi gwarancjami, wynikającymi z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), zasady równości (por. art. 32 Konstytucji) oraz prawa do ochrony praw majątkowych (por. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawca przy podejmowaniu decyzji o zasadach kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej jest zobowiązany do przestrzegania postanowień ustawy zasadniczej oraz wnikliwego rozważenia, czy przyjęte przez niego rozwiązania są optymalne i właściwie rozkładają ciężar prowadzonych reform społecznych i gospodarczych. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcia mają dotyczyć tylko niektórych kategorii pracowników sfery budżetowej oraz pogarszają ich sytuację osobistą i ekonomiczną w sposób względnie trwały (na wiele lat). W tego typu sytuacjach wystarczającym uzasadnieniem dla podejmowanych rozwiązań nie może być jedynie ogólne powołanie się na trudną sytuację budżetową, ponieważ równowaga finansów publicznych jest tylko jedną z ważnych wartości konstytucyjnych (por. np. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, dotyczący m.in. kwotowego ograniczenia odszkodowań i zadośćuczynień dla osób represjonowanych z powodów politycznych).

W kontekście sprawy o sygn. P 7/15 należy odnotować, że wynagrodzenia pracowników sądów są całkowicie „zamrożone” od 2011 r., a w 2010 r. zostały zwaloryzowane w symboliczny sposób (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na 2010 r. wyniósł 101,0%). Zważywszy, że w latach 2010-2013 występowało zjawisko inflacji (według obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego wynosiła ona: 2,6% w 2010 r., 4,3% w 2011 r., 3,7% w 2012 r., 0,9% w 2013 r. – por. Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-latach-1950-2014/>), spowodowało to konsekwentne, coroczne zmniejszanie realnej wartości świadczeń wypłacanych tej kategorii osób. W ciągu ostatnich pięciu lat praktyczną zasadą kształtującą system wynagradzania pracowników sądów stała się ich degresywność (nominalnie świadczenia te pozostawały bez zmian, lecz

obniżała się ich siła nabywcza). Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia z punktu widzenia spójności systemu prawa, ponieważ podważa językowe rozumienie pojęcia „waloryzacji” wynagrodzeń (por. art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach) jako mechanizmu prowadzącego do ich stopniowego, przynajmniej minimalnego wzrostu (a nie – deprecjacji). Równocześnie w dokumentacji procesu legislacyjnego, prowadzącego do przyjęcia ustaw budżetowych, brak jest dowodów na przeprowadzenie przez Radę Ministrów, a następnie ustawodawcę szczegółowych analiz, czy utrzymywanie tych rozwiązań od 2011 r. jest proporcjonalne do zmian w sytuacji gospodarczej Polski oraz stanowi najbardziej sprawiedliwy społecznie (a nie tylko najłatwiejszy do realizacji) sposób poszukiwania oszczędności budżetowych.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk