

**WYROK**

z dnia 17 listopada 2003 r.

**Sygn. akt K 32/02\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Ewa Łętowska,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 listopada 2003 r., wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji,

## o r z e k a:

**Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 7 oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE:

**I**

1. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” wniosła o zbadanie zgodności art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji.

Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”, dokonano m.in. zmiany 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 ze zm.).

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 206, poz. 2010.

Zdaniem wnioskodawcy, przepis art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, wprowadzając do ustawy z 23 grudnia 1999 r. przepisy art. 29b-29d, spowodował „zamrożenie” w roku 2002 podstawy do określania wynagrodzeń dla pracowników nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń na poziomie wynagrodzenia z roku poprzedniego. W konsekwencji oznaczało to zawieszenie na okres jednego roku obowiązywania mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, co – w ocenie wnioskodawcy – jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a w szczególności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nich prawa oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Waloryzacja służy zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych. W ocenie wnioskodawcy, roczny okres obowiązywania art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 23 grudnia 1999 r., przewidującego mechanizm waloryzacji kwot bazowych oraz wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej spowodował, że pracownicy ci nabyli w ten sposób prawo do waloryzacji wynagrodzenia za pracę. Jednocześnie doszło do odpowiedniej modyfikacji treści stosunku pracy tychże pracowników. Pozbawienie pracowników państwowej sfery budżetowej, na mocy art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy nosi znamiona arbitralnego naruszenia słusznie nabytych praw podmiotowych. Wprowadzone ograniczenia nie znajdują bowiem podstawy w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. W szczególności zaś wystarczającego uzasadnienia dla pozbawienia pracowników państwowej sfery budżetowej prawa do waloryzacji wynagrodzeń nie stanowi kryzys finansów publicznych wyrażający się w zbyt niskim poziomie środków budżetowych.

W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca w nadmierny sposób obciążył grupę pracowników sfery budżetowej konsekwencjami kryzysu finansów publicznych. Oprócz bowiem zawieszenia waloryzacji wynagrodzeń w 2002 r., pracownicy ci zostali objęci „zamrożeniem” stawek wynagrodzenia za pracę na poziomie 2001 r., zaś niektórzy z nich (nauczyciele oraz nauczyciele akademicy) przesunięciem w czasie terminu, zapisanych w odrębnych ustawach, podwyżek.

Pozbawienie pracowników państwowej sfery budżetowej, na mocy art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy w 2002 r. nosi jednocześnie znamiona arbitralnego naruszenia, wynikającego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych. Prawo pracownika państwowej sfery budżetowej do wypłaty zwaloryzowanego wynagrodzenia za pracę jest – w ocenie wnioskodawcy – bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Pracodawca nie podjął jednocześnie działań mających na celu zapewnienie jednostkom warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Przy wprowadzaniu w życie ustawy nowelizującej doszło więc, zdaniem wnioskodawcy, do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji, i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nich prawa.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa nowelizująca została wprowadzona w życie bez zastosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. Została ona bowiem uchwalona 21 grudnia 2001 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw z 29 grudnia 2001 r. Przepisy ustawy nowelizującej weszły w życie 1 stycznia 2002 r., na podstawie art. 8 tejże ustawy. Adresatom norm w niej zawartych przyznano zatem formalnie 2 dni na dostosowanie się do treści nowych przepisów.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa nowelizująca została wydana również z naruszeniem zasady praworządności wynikającej z art. 7 Konstytucji. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa dotyczy w szczególności procesu stanowienia prawa.

Zarówno organy władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej obowiązane są przy stanowieniu przepisów prawa do zachowania przewidzianego prawem trybu.

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) reprezentatywne organizacje związkowe posiadają prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Uprawnieniu temu towarzyszy obowiązek organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego kierowania założeń albo projektów aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związków zawodowych z zachowaniem terminu co najmniej 30 dni na przedstawienie opinii (art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych).

Projekt ustawy nowelizującej został przesłany do zaopiniowania Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej pismem z 16 listopada 2001 r. W piśmie tym wyznaczony został termin na przedstawienie opinii do 30 listopada 2001 r. Termin ten wyniósł zatem 10 dni, nie zaś 30 dni, co przewiduje art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Nie czekając jednak na opinię Związku, skierowano projekt do prac parlamentarnych. W ich rezultacie 21 grudnia 2001 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą.

2. Stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. W piśmie z 24 września 2002 r. stwierdził, iż przepis art. 1 pkt 3 ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych staw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, należy zgodzić się z wnioskodawcą, co do ogólnych tez, że wynagrodzenie za pracę podlega ochronie, w tym także w zakresie ekspektatyw, zaś jakiegokolwiek ingerencje ustawodawcy wymagają zachowania zasad wynikających z Konstytucji. Wnioskodawca nie uwzględnił jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, że powinnością ustawodawcy jest również dbałość o zachowanie równowagi budżetowej, która jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego problemów. Ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę.

Jak podkreśla Prokurator Generalny, swobody parlamentu są oczywiście ograniczone postanowieniami Konstytucji o wolnościach obywateli. Wolności te jednak nie mają charakteru absolutnego. Ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu będzie uzależniona od tego, czy w konkretnym przypadku ustawodawca zachował wymogi uzasadniające odstępstwo od zasad, o których mowa w uzasadnieniu wniosku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zachodzi pytanie, czy zawieszenie na rok waloryzacji wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej narusza zasadę proporcjonalności oraz czy nie narusza istoty prawa lub wolności, którego ograniczenie dotyczy.

Odwołując się do stenogramów debaty sejmowej nad projektem kwestionowanej ustawy, Prokurator Generalny podkreśla, że analizowany przepis znajdował się w pakiecie tzw. ustaw okołobudżetowych. W czasie prac nad budżetem państwa w roku 2002, stan finansów wymagał decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu. Taka konieczność została wykazana w, rozpoznanej przez TK, sprawie K 47/01 (wyrok z 27 lutego 2002 r.).

Stawiany przez wnioskodawcę zarzut przerzucenia skutków kryzysu finansów państwa na pracowników sfery budżetowej jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, nieuzasadniony jako, że inne grupy obywateli również zostały nim dotknięte. Okoliczności

te są wnioskodawcy znane, gdyż on sam był inicjatorem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 19/02.

Zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, istotnie weszły w życie za ledwie kilka dni po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Nie przesądza to jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, o naruszeniu zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji. W analizowanej sprawie, zachodzi „taki ważny interes publiczny”, na jaki zwracał uwagę TK w orzeczeniu K. 9/92, który uprawnia ustawodawcę do rezygnacji z zastosowania techniki przepisów przejściowych. Jak podnosi przy tym Prokurator Generalny, kwestionowana regulacja prawna odnosi się jedynie do odroczenia na rok waloryzacji wynagrodzeń. Nie wydaje się zatem, żeby miała ona wpływ na tyle istotny, na decyzje podejmowane przez pracowników sfery budżetowej, aby wymóg zachowania okresu przystosowawczego był niezbędny.

Stan finansów państwa wymagał natomiast ze strony ustawodawcy podjęcia określonych działań i to w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu, co miało niewątpliwy wpływ, nie tylko na skrócenie *vacatio legis*, lecz również na skrócenie okresu wyznaczonego związkom zawodowym na zaopiniowanie projektu ustawy. Odwołując się do wyroku TK (K. 10/94) Prokurator Generalny podkreśla, iż istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym zajęcia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. Prokurator Generalny akcentuje, iż Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wyraził poglądu o niekonstytucyjności przepisu tylko z tego powodu, że tryb konsultacji ze związkami zawodowymi nie został zachowany. Dlatego też Prokurator Generalny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przypomina również, iż Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślił, że – tak jak inne prawa i wolności jednostki – własność nie jest prawem absolutnym. Nie każda ingerencja w sferę własności osobistej stanowi zatem naruszenie Konstytucji. Wnioskodawca nie przedstawił bardziej szczegółowej argumentacji dotyczącej zarzutu naruszenia prawa własności, ograniczając się w istocie do stwierdzenia, że kwestionowana regulacja godzi w tę zasadę. Ustawa nowelizująca, została uchwalona w określonej sytuacji, należy zatem uznać – zdaniem Prokuratora Generalnego – że ustawodawca był uprawniony do jej uchwalenia, gdyż niewątpliwie usprawiedliwiało to obowiązek ochrony potrzeb całego społeczeństwa, który wyraża się, m.in. koniecznością zachowania równowagi budżetu państwa.

3. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1999 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o wydanie przewidzianej w tym przepisie opinii.

W piśmie z 11 lutego 2003 r., Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż w przypadku orzeczenia niekonstytucyjności art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799) powstałby – jako istotny – problem, jakim wskaźnikiem wzrostu należałoby zwaloryzować wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej. W ustawie nowelizowanej – z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw – nie został umieszczony automat dotyczący wysokości przedmiotowego wskaźnika wzrostu. Wskaźniki te, zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy, ustalane są w ustawach budżetowych na poziomie umożliwiającym sfinansowanie ich z budżetu państwa.

Wraz z projektem ustawy budżetowej na rok 2002, rząd przedłożył Sejmowi, pakiet ustaw „oszczędnościowych” zawierający m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, mający za cel „zamrożenie” wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w roku 2002, na poziomie roku 2001. W efekcie, w ustawie budżetowej na rok 2002, nie przewidziano wzrostu wynagrodzeń w istotnej tu sferze.

Prezes Rady Ministrów nadmienia, iż zwiększenie wynagrodzeń o 1 punkt procentowy w roku 2002, spowodowałoby wydatek około 364 tys. zł, przy czym 177 tys. stanowiłyby wynagrodzenia z pochodnymi pracowników objętych przepisami ustawy z 23 grudnia 1999 r., natomiast 187 tysięcy złotych – koszty wydatków z tytułu tzw. relacjonowanych wynagrodzeń. W ustawie budżetowej na rok 2003 nie zostały jednakże przewidziane środki na ewentualne sfinansowanie wymienionych uprzednio wydatków.

4. Stanowisko w sprawie przedstawił w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu. W piśmie z 21 lipca 2003 r. stwierdził, iż zaskarżony przepis jest zgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Marszałek Sejmu podniósł m.in., iż ustawa nowelizująca z 21 grudnia 2001 r. należała do tzw. ustaw okołobudżetowych ustanawiających podstawy normatywne realizacji dochodów i wydatków państwa w wysokości ustalonej w projekcie budżetu na rok 2002. „Zamrożenie” wydatków na wynagrodzenia w sferze finansów publicznych w roku 2002 na poziomie poprzedniego roku, było jednym ze środków prowadzących do zachowania deficytu budżetowego na poziomie kwoty przyjętej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2002.

Uznając, że nie zahamowanie w roku 2001 dalszego zwiększenia deficytu budżetowego prowadziło – w niedalekim czasie – do recesji gospodarczej, należy – zdaniem Marszałka Sejmu – zaprzeczyć pogładowi o niekonstytucyjności działań ustawodawczych przeciwdziałających takiemu zagrożeniu. Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.) nie gwarantuje pracownikom sfery budżetowej corocznego wzrostu wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym corocznie na podstawie prognoz budżetowych. Wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest więc bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym uwzględnić trzeba istnienie ryzyka ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych wskaźników.

W ocenie Marszałka Sejmu, pracownicy sfery budżetowej ponieśli w 2002 roku pewien uszczerbek finansowy noszący znamiona ograniczenia praw majątkowych nabytych *in abstracto*. Tym niemniej znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wartości konstytucyjnej, tj. obowiązku podjęcia działań na rzecz przywrócenia równowagi budżetowej i poprawy stanu finansów publicznych. Nie nastąpiło więc naruszenie wartości konstytucyjnych, zaliczanych do elementów demokratycznego państwa prawnego ani też konstytucyjnego obowiązku państwa ochrony praw majątkowych.

Odnosząc się do kwestii zachowania *vacatio legis*, Marszałek Sejmu podnosi, iż kwestionowany przepis ustawy nowelizującej z 21 grudnia 2001 r. był tylko normatywnym potwierdzeniem wcześniej przyjętych założeń. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 11 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Nie sposób w tym przypadku mówić o zaskoczeniu adresatów przepisów zawieszających, na okres roku, waloryzację ich wynagrodzeń, jak również o potrzebie pozostawienia im przez

ustawodawcę jakiegoś czasu na przystosowanie się do postanowień unormowań szczególnych, dotyczących roku 2002. W związku z tym wejście w życie zaskarżonego przepisu nie naruszyło konstytucyjnej reguły zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

W stosunku do zarzutu naruszenia zasady praworządności wynikającej z art. 7 Konstytucji, Marszałek Sejmu podnosi, iż obowiązek konsultacji ze związkami wynika z ustawy o związkach zawodowych. Nie został on natomiast sformułowany w Konstytucji. Wydaje się zatem, iż naruszenie trybu konsultacji nie wystarcza do orzeczenia o niekonstytucyjności postępowania ustawodawczego. Punktem odniesienia dla badania konstytucyjności postępowania ustawodawczego może być, w ocenie Marszałka Sejmu, konstytucyjny model stanowienia ustaw oraz ich wprowadzania w życie, uregulowany bezpośrednio w Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. W omawianej sprawie możliwość taka zaistniała.

## II

Na rozprawie wnioskodawca oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.) określiła zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz limity zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zgodnie z postanowieniami art. 4 tej ustawy tzw. kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być – przy tym – różny dla poszczególnych grup pracowników. Wskaźniki te ustala się w ustawie budżetowej (art. 9 ust. 1). Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (art. 7 ust. 1). Rada Ministrów, w terminie do 15 czerwca każdego roku, przedkłada Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a także – ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych, zrzeszającym pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, w celu wyrażenia ich opinii. Wraz ze wskazaną tu propozycją Rada Ministrów przedkłada informację o:

- 1) prognozowanej dynamice produktu krajowego brutto,
- 2) prognozowanych zmianach cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- 3) prognozowanym wroście wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw,
- 4) prognozowanym zatrudnieniu w gospodarce narodowej,
- 5) prognozowanych zmianach w stopie bezrobocia,
- 6) prognozowanym zatrudnieniu w państwowej sferze budżetowej,

7) wynagrodzeniach z roku poprzedniego pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (art. 7 ust. 2).

Nie przedstawienie przez organizacje związków zawodowych opinii, w terminie 20 dni od dnia przedłożenia propozycji, uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (art. 7 ust. 3). Jeżeli Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników (art. 7 ust. 4). Natomiast, jeżeli w terminie do 20 lipca nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w przedłożonej Komisji propozycji (art. 7 ust. 5).

2. Wnioskodawca kwestionuje art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799). Przepis ten w ustawie z 23 grudnia 1999 r. – po jej art. 29a – dodał artykuły 29b-29d, określające zasady kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2002 r.

W wyniku wspomnianej nowelizacji kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń nie były w 2002 r. waloryzowane (art. 29b). Podstawę do określenia wynagrodzeń w 2002 r. dla pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń stanowiły, w zasadzie, wynagrodzenia z roku poprzedniego (art. 29c ust. 1). Natomiast podstawę do określenia takich wynagrodzeń dla nauczycieli ustalano, zgodnie z ust. 2 art. 29c, z uwzględnieniem zwiększenia wynagrodzeń wynikających z uzyskania kolejnych stopni awansu zawodowego, określonych w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 22, poz. 291 i Nr 122, poz. 1323 oraz z 2001 r. Nr 111, poz. 1194, Nr 128, poz. 1404 i Nr 144, poz. 1615). Nadto – w 2002 r. – wynagrodzenia finansowane z tzw. środków specjalnych nie mogły przekroczyć wielkości wynagrodzeń finansowanych z tychże środków w roku 2001 r. (art. 29d).

Istota kwestionowanych zmian sprowadzała się więc do jednorocznego zawieszenia waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w roku 2002.

3. Wnioskodawca zarzuca nowelizacji, że pozbawiła pracowników państwowej sfery budżetowej waloryzacji w roku 2002 kwot bazowych oraz wynagrodzeń, co jest – w jego ocenie – sprzeczne z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającymi z tego przepisu zasadami zaufania obywateli do państwa oraz ochrony praw słusznie nabytych. W ocenie wnioskodawcy nowelizacja nosi jednocześnie znamiona arbitralnego naruszenia prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych, wynikających z art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Do wad ustawy nowelizującej dodaje wnioskodawca także i to, że została ona wprowadzona w życie bez odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Ponadto ustawodawca naruszył zasadę wynikającą z art. 7 Konstytucji, albowiem nie zachował trybu opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych określonego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

4. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny rozważył zagadnienia, stanowiące podstawę rozstrzygnięcia z punktu widzenia: 1) zasady ochrony praw słusznie nabytych,

2) zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, 3) dochowania obowiązującego trybu uchwalenia zakwestionowanych przepisów.

5. Kwestionowanym przepisom wnioskodawca zarzuca – w pierwszej kolejności – naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Treść zasady ochrony praw słusznie nabytych była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jest nią zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, przedmiotem gwarancji wynikających z omawianej zasady jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego 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. Po drugie, podkreślić należy, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. W pewnych jednakże przypadkach (zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych) orzecznictwo uznało za dopuszczalne objęcie tą ochroną tzw. praw tymczasowych (ekspektatyw), czyli sytuacji, w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej aktu – stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie istotne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa. Ochronie tego rodzaju podlegają jednak jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Po trzecie, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstw może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Ochroną nie są natomiast objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa nie mające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien – w zasadzie – umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*.

Ocena dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga zatem rozważenia: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) czy nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

W ocenie wnioskodawcy ustawodawca w kwestionowanym przepisie dopuścił się naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Jego zdaniem waloryzacja służy



zachowaniu stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń pieniężnych. Z kolei roczny okres obowiązywania art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. w zakresie, w którym przewiduje mechanizm waloryzacji kwot bazowych oraz wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej spowodował, że pracownicy ci nabyli prawo waloryzacji wynagrodzenia za pracę. Doszło jednocześnie do odpowiedniej modyfikacji treści stosunku pracy tych pracowników. Pozbawienie ich na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy nowelizującej prawa do waloryzacji świadczeń ze stosunku pracy nosi znamiona arbitralnego naruszenia słusznie nabytych praw podmiotowych. Zdaniem wnioskodawcy wprowadzone ograniczenia nie znajdują bowiem podstawy w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. W szczególności nie stanowi takiego uzasadnienia kryzys finansów publicznych wyrażający się w zbyt niskim poziomie środków budżetowych przeznaczonych na sfinansowanie wydatków publicznych zaplanowanych w 2002 r., na który powoływali się projektodawcy ustawy.

Rozumiejąc i doceniając troskę wnioskodawcy, jako związku zawodowego, o ochronę praw pracowniczych nie można jednak akceptować w pełni (i bez zastrzeżeń) takiej oceny zaskarżonych przepisów ustawy nowelizującej, głównie z dwóch powodów.

Po pierwsze, 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. Jak słusznie zauważa Marszałek Sejmu, 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, nawet jeżeli przyjąć, że pracownicy państwowej sfery budżetowej ponieśli w roku 2002 uszczerbek finansowy noszący pewne znamiona ograniczenia praw majątkowych ujmowanych *in abstracto*, to wbrew temu, co twierdzi wnioskodawca, znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji). Nie można bowiem zapominać, że zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, od niej zależy bowiem zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań (por. wyrok z 4 grudnia 2000 r., K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294), a waloryzacja wynagrodzeń pozostaje gwarantowna li tylko przez ustawę zwykłą. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w tym stanie prawa nie nastąpiło naruszenie zasad konstytucyjnych, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Nie doszło też do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych w zakresie wyraźnie wynikającym z zasady ustrojowej z art. 21 ust. 1, a nadto z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, naruszenie których to postanowień przez kwestionowany przepis – akcesoryjnie – zarzucał wnioskodawca.

6. Ustalenie, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji wiąże się z kwestią zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, podniesioną przez wnioskodawcę.

Ustawa nowelizująca, uchwalona 21 grudnia 2001 r., została opublikowana 29 grudnia 2001 r. a w życie weszła 1 stycznia 2002 r. Zakwestionowane przepisy bezspornie weszły w życie zaledwie w kilka dni po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Przepis ust. 2 tego artykułu dopuszcza w uzasadnionych przypadkach możliwość wejścia w życie aktów normatywnych w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Badając zachowanie *vacatio legis* jako elementu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed uchwaleniem ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wielokrotnie zwracał uwagę na „odpowiedniość” wymiaru czasowego *vacatio legis*, warunkowaną przez treść i charakter wchodzących w życie przepisów oraz ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zwracał niejednokrotnie uwagę na konieczność dokonywania zmian prawa obowiązującego, pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej adresatów zmienianego prawa, z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej – odpowiedniej *vacatio legis*. Podkreślał przy tym, że zaletą takich rozwiązań jest stworzenie adresatom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Jednakże, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „ustawodawca może z nich zrezygnować – decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa – jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK z 1993 r., cz. I, poz. 6).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z takim ważnym interesem publicznym. Z jednej strony występował bowiem wysoce niekorzystny stan finansów państwa, wymagający szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu. Z drugiej strony nowy rząd uformowany po wyborach w 2001 r. miał bardzo krótki czas na przygotowanie założeń do ustawy budżetowej i samej ustawy. Ustawodawca (Sejm i Senat) musiał, z kolei, podjąć bezzwłoczne działania w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu, co musiało mieć faktyczny wpływ na poważne skrócenie typowego okresu *vacatio legis*.

Należy też mieć na uwadze, że zawieszenie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej założone już zostało na etapie projektowania budżetu na rok 2002. Kwestionowany przepis ustawy nowelizującej z 21 grudnia 2001 r. był tylko normatywnym potwierdzeniem wcześniej przyjętych założeń. W takim przypadku nie sposób mówić o całkowitym zaskoczeniu adresatów przepisów zawieszających na okres roku waloryzację ich wynagrodzeń, jak również o potrzebie pozostawienia im przez ustawodawcę odpowiednio długiego czasu na przystosowanie się do postanowień unormowań szczególnych, dotyczących roku 2002 r. Kwestionowany przepis odnosił się jedynie do odroczenia na rok waloryzacji wynagrodzeń. Nie mógł więc mieć długotrwałego wpływu na podejmowane przez pracowników sfery budżetowej decyzje, a zwłaszcza takie, dla których konieczne byłoby bezwzględne zachowanie wielotygodniowego okresu przystosowawczego. Wejście w życie zaskarżonej ustawy nie

naruszało zatem – w stopniu znaczącym – konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przezeń prawa, będącej elementem demokratycznego państwa prawa, a tym samym nie uzasadnia zarzutu istotnego naruszenia art. 2 Konstytucji.

7. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanemu przepisowi naruszenie art. 7 Konstytucji, z którego wynika konieczność zachowania obowiązującego trybu stanowienia prawa. W rozpatrywanej sprawie chodzi o tryb określony w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, który zapewnia organizacjom związkowym prawo opiniowania założeń projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Natomiast organy władzy i administracji państwowej oraz organ samorządu terytorialnego, kierują założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni.

W związku z tą kwestią należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Pierwsza wiąże się z tym, że obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi wynika z przepisów ustawy o związkach zawodowych, natomiast nie jest to reguła wyrażona wprost i *expressis verbis* w tekście Konstytucji. Punktem odniesienia do badania konstytucyjności postępowania ustawodawczego może być konstytucyjna regulacja stanowienia ustaw oraz ich wprowadzania w życie, zawarta w art. 95 ust. 1 i art. 118-124 Konstytucji. W orzeczeniu z 4 kwietnia 1995 r. w sprawie K. 10/94 (OTK z 1995 r., cz. I, poz. 9), Trybunał Konstytucyjny ocenił, że naruszenie trybu konsultacji ze związkami zawodowymi pozostaje niewątpliwie w konflikcie z przepisami ustawy o związkach zawodowych. W konsekwencji tego naruszenia organizacje związkowe nie dysponowały w pełni ustawową możliwością sformułowania swego stanowiska. Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia ich stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. W rozpatrywanej sprawie możliwość taka – choć w znacznie ograniczonym (trzykrotnie) wymiarze czasowym – zaistniała. Jak przyznaje sam wnioskodawca, miał on bowiem 10 dni na przedstawienie swojego stanowiska i przedstawił je w terminie 20 dni od otrzymania projektu ustawy.

Druga okoliczność wiąże się z określeniem znaczenia i skutków niedochowania trybu konsultacji ze związkami zawodowymi (w zakresie miesięcznego terminu pozostawionego związkom na zajęcie stanowiska). Badając dochowanie postanowień art. 19 ustawy o związkach zawodowych Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 listopada 1993 r. w sprawie K. 18/92 (OTK z 1993 r., cz. II, poz. 41), stwierdził m.in., że szczególna sytuacja związana z koniecznością przedstawienia przez rząd projektu ustawy budżetowej może usprawiedliwiać w znacznym stopniu niepełne dochowanie trybu określonego w tym przepisie.

W tym stanie rzeczy, a zwłaszcza biorąc pod uwagę krótki okres funkcjonowania nowego rządu (po wyborach z 2001 r.) i konieczność przygotowania na czas projektów ustawy budżetowej na rok 2002 oraz, tzw. ustaw „okołobudżetowych”, których treść rzutuje wprost na treść ustawy budżetowej, nadto zaś – pilną potrzebę zachowania równowagi budżetowej (będącej wartością konstytucyjnie chronioną) w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych, Trybunał Konstytucyjny uznał za priorytetowe dochowanie wskazanej tu wartości oraz konstytucyjnych powinności rządu, Sejmu i Senatu i to nawet kosztem niezachowania w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów ze związkami zawodowymi.

Na marginesie poczynionych tu konstatacji, a w szczególności wobec braku określenia wskaźnika waloryzacji budżetowej wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w odniesieniu do roku 2002, a także – w warunkach braku zabezpieczenia na

ten cel środków finansowych w ustawach budżetowych na lata 2002 i 2003 (co wynika z informacji Prezesa Rady Ministrów), Trybunał Konstytucyjny dostrzega istotne trudności operacyjne dotyczące ewentualnej realizacji postulatów wnioskodawcy.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.