



## KANCELARIA ADWOKACKA

Adwokat dr MAREK K. ZALEWSKI

Kościerzyna 27.07.15

**Opinia prawna w sprawie zbadania słuszności twierdzeń  
pracowników Inspekcji Weterynaryjnej  
w zakresie ich prawa do waloryzacji wynagrodzeń  
oraz w sprawie możliwości dochodzenia przez nich należności z tego tytułu  
w tzw. pozwie zbiorowym**

### Wstęp

Celem niniejszej opinii jest wypowiedzenie się pod kątem merytoryczno-prawnym na temat postulatów wysuwanych przez pracowników Inspekcji Weterynaryjnej, wchodzących w skład korpusu Służby Cywilnej, w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jednolity – Dz. U. 2014, poz. 1111). Poprzez liczne postulaty i apele (między innymi do Prezesa Rady Ministrów) grupa ta zwracała uwagę na ich ustawowe prawo do waloryzacji wynagrodzeń, zagwarantowane w art. 6 i 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity – Dz. U. 2011, nr 79, poz. 431), zwaną dalej ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń. Podstawą argumentów był brak wzrostu wynagrodzeń od kilku lat, co, wobec poziomu inflacji, niechybnie doprowadza do zubożenia wskazanej warstwy społecznej, a także zjawiska odchodzenia lekarzy weterynarii z korpusu Służby Cywilnej.

## Analiza prawna

dotycząca argumentów pracowników Inspekcji Weterynaryjnej

Art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń stanowi, iż 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. Art. 5 ust. 1 a rzeczony ustawy wyraźnie odnosi się natomiast do pracowników korpusu służby cywilnej. Art. 8 natomiast traktuje o tym od kiedy i w jaki sposób ma nastąpić wyrównanie zwaloryzowanego wynagrodzenia. Wspomniana norma prawna odsyła więc do ustaw budżetowych, gdzie należy szukać średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Ustawa nie definiuje pojęcia „średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń” niemniej wydaje się jasne, że jest to stosunek wynagrodzenia aktualnego do zeszłorocznego pomnożony przez 100 % (w ustawach budżetowych ten wskaźnik jest wyrażany właśnie poprzez procenty).

W naszym porządku prawnym powszechnie obowiązującymi źródłami prawa są: konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy oraz rozporządzenia. Ustawa budżetowa jest natomiast szczególnym rodzajem ustawy, co do której to, co ma się w niej znaleźć po części regulują akty prawne tej samej rangi. Mowa tu chociażby o art. 9 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, który stanowi, że w ustawie budżetowej musi się znaleźć zapis o wysokości średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Konsekwentnie od kilku lat w ustawach budżetowych podany wskaźnik wynosi 100 %. Stosunek wynagrodzenia z danego roku do tego z roku ubiegłego wynosi 1. Nie mamy więc do czynienia z żadnym wzrostem i waloryzacją. Pojawia się więc istotna wątpliwość i pytanie, - **czy art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń zapewnia wskazanej grupie gwarancję waloryzacji ich wynagrodzeń?**

Odpowiedź na powyższe nie należy do łatwych i jednoznacznych. Przed jej udzieleniem należy rozważyć argumenty „za” i „przeciw”, w tym przypadku w odwrotnej kolejności. Zakładając, że pracownicy budżetowi takiej ustawowej gwarancji nie posiadają, musielibyśmy stwierdzić, że art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń jest tylko i wyłącznie propozycją, postulatem, na temat tego co może, ale nie musi się znaleźć w ustawie budżetowej. Zdaniem opiniującego, takie interpretowanie wskazanej normy musiałoby

doprowadzić do wniosku, iż art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń jest przepisem martwym i zbędnym. Byłoby to rozumienie przepisu w opozycji do wykładni językowej. Artykuł nie brzmi bowiem tak, że waloryzacja jest dokonywana, jeśli państwo stwierdzi, że posiada środki na wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej. Przepis traktuje natomiast o tym, że podstawę wynagrodzeń stanowią „wynagrodzenia z roku poprzedniego zwaloryzowane”. Pozornie pomiędzy zapisami ustaw budżetowych, a art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń nie widać niespójności. Zgodnie z art. 9 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, w ustawach budżetowych są bowiem podawane wspomniane wskaźniki i od kilku lat niezmiennie wynoszą 100 %. Zdaniem opiniującego, zabieg ten służy tylko i wyłącznie ukryciu liczby zero, tyle bowiem wynosi sam wzrost wynagrodzeń. Nie mamy więc do czynienia z żadną waloryzacją.

Podsumowując wątek, zapis ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń nie jest na tyle jasny, że można z niego wysunąć prosty wniosek o niepodważalnym prawie podmiotowym, gwarancji pracowników budżetowych do waloryzacji ich pensji. Do przekonania tego należy jednak dojść poprzez to, że trudno znaleźć jakikolwiek sensowny argument na poparcie tezy przeciwnej. Zakładając racjonalność ustawodawcy i spójność systemu prawnego, sytuacją dziwną byłoby to, że jeden akt prawny traktuje o tym, że podstawą wynagrodzeń są zwaloryzowane pensje i jednocześnie odsyła do innego aktu prawnego, który stanowi już, że stosunek pensji aktualnej do zeszłorocznej, przemnożony przez 100 % wynosi 100 %, czyli że nie ma żadnej waloryzacji.

Opowiadając się za argumentami na poparcie tez o gwarancji waloryzacji należy zwrócić uwagę na to, co zostanie przedstawione poniżej. Po pierwsze zapis z art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń musi mieć jakieś swoje racjonalne uzasadnienie (*ratio legis*). Według słownika współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, przez waloryzację określa się: przywracanie określonej wartości płac, rent i emerytur, którą utraciły wskutek inflacji. Rozróżniamy waloryzację umowną (taką, którą przyjmują same strony stosunku zobowiązaniowego), ustawową - jak w interesującym nas przypadku oraz waloryzację sądową. Przepisem regulującym waloryzację sądową jest art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. według, którego - 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. Niestety, według dość stabilnego orzecznictwa przepisów o waloryzacji sądowej nie stosuje się, gdy waloryzację regulują przepisy szczególne (jak w naszym przypadku – dla

porównania Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2011 r. I OSK 621/10, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1995 r. III CZP 96/95). Kodeksy przewidują także możliwość podwyższenia renty (art. 907 § 2 k.c.) oraz alimentów (art. 138 k.r.o.). Regularnie waloryzowane są również renty i emerytury. Ponadto, zwiększeniu ulega tzw. płaca minimalna.

Powyższe wskazuje, że ustawodawca, mając na uwadze zmieniające się okoliczności, w szczególności czynniki inflacyjne, umożliwi obywatelowi samodzielne ustalenie przed Sądem prawa do waloryzacji pewnych świadczeń, bądź sam, w sposób władczy (ustawowy) świadczenia te podwyższa (np. płacę minimalną, emerytury, renty). Wystąpienie przez pracowników Inspekcji Sanitarnej z sądowym żądaniem waloryzacji, na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 1 k.c., doprowadzi do niechybnego narażenia się na słuszny zarzut, że jest to przepis ogólny, który wyłącza przepisy szczególne, w tym przypadku o waloryzacji ustawowej z **art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. W tej więc normie prawnej dana grupa musi poszukiwać ochrony i w taki sposób ten przepis musi być interpretowany, aby im tą ochronę zapewnić. Jest bowiem jakimś kompletnym dualizmem stwierdzanie wzrostu cen, z wszystkimi tego konsekwencjami w postaci wzrostu rent, emerytur i płacy minimalnej, przy jednoczesnym braku zapewnienia waloryzacji, na podstawie powyższego przepisu. Zdaniem apelującego, praktyczne uchylene się od waloryzacji wynagrodzeń, musiałoby opierać się na konkretnej podstawie prawnej, jakiej w polskim systemie prawnym brakuje.**

Analizując kwestie sądowej ochrony praw osób objętych normą prawną z art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, należy zastanowić się, czy tworzenie wzajemnie sprzecznych przepisów prawnych można zakwalifikować jako niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej. Zgodnie bowiem z art. 417 k.c., tylko w takim przypadku istnieje możliwość domagania się odszkodowania od Skarbu Państwa.

Zdaniem opiniującego w niniejszym przypadku grupa pracowników budżetowych musi szukać ochrony właśnie poprzez roszczenie odszkodowawcze. Nie jest bowiem tak, że ich wynagrodzenia zostały prawidłowo ustalone, a nieprawidłowo wypłacone. Wtedy mogliby (niemniej nie w postępowaniu zbiorowym) dochodzić wypłaty zaległych pensji w sądzie pracy. W niniejszej sytuacji jest tak, że pomimo delegacji w ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń, wynagrodzenia te zostały nieprawidłowo ustalone w ustawach budżetowych. Poprzez takie działanie państwa, pracownicy budżetowi utracili korzyści, które z kolei

uzyskaliby gdyby w ustawach budżetowych znajdował się średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń na poziomie wyższym niż 100 %. Twierdzenie to jest tym uzasadnione, że ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. 2010 nr 7, po 44) w art. 1 ust. 2 stanowi, iż w tym trybie mogą być dochodzone wyłącznie roszczenia odszkodowawcze.

Odpowiadając na wcześniej postawione pytanie należy stwierdzić, iż tworzenie kompletnie niespójnego systemu prawnego może być uznane za delikt, tj. naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 417 k.c. Komentowany przepis przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, zdefiniowanym jako „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”. Stanowi więc on ogólną podstawę odpowiedzialności władz publicznych za ich władcze działania. Przepis art. 417 k.c. znajdzie zastosowanie, o ile szkoda wyrządzona została „przy wykonywaniu władzy publicznej”. Rodzi to dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, komentowany przepis dotyczy wyłącznie skutków funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określanej mianem *imperium*, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej. Ta regulacja pozostaje w zgodzie z interpretacją art. 77 ust. 1 Konstytucji (A. Olejniczak – komentarz do art. 417 k.c., Lex Sigma). Jasne jest też, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa musi się opierać na wystąpieniu szkody i związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a bezprawnym działaniem czy zaniechaniem. Szkodą będzie w tym przypadku utrata korzyści, tj. różnicy pomiędzy świadczeniem nominalnym a zwaloryzowanym. Związek przyczynowy pomiędzy szkodą a działaniem państwa jest dość oczywisty. Gdyby bowiem w ustawach budżetowych znalazły się zapisy o zwaloryzowaniu świadczeń, zgodnie z ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń, to prostą konsekwencją byłoby uzyskanie przez pracowników sektora budżetowego prawa do ich wypłaty, a następnie wypłaty.

Występując na drogę postępowania sądowego, opierając się na roszczeniu odszkodowawczym, napotykamy jednak na jeden zasadniczy problem. Niezgodne z prawem działanie państwa polega w tym przypadku na stworzeniu niespójnego systemu prawnego. Są to działania rangi ustawowej. Art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń jest przepisem blankietowym, który nabiera znaczenia dopiero przy jego zestawieniu z odpowiednimi artykułami ustaw budżetowych. Sąd dokonując analizy normy prawnej, w zakresie waloryzacji, zawsze zada sobie pytanie o jej wysokość. Teoretyczną odpowiedź na to pytanie

znajdzie się w ustawach budżetowych, wobec których w ostatnich latach średni wskaźnik wzrostu wynagrodzeń jest określony na poziomie 100 %, co oznacza brak waloryzacji. Nie jest więc tak, że nie ma aktu prawnego, który określałby aktualną wysokość średniego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Taki akt jest i Sąd nie ma możliwości, aby takiego przepisu nie stosować. Inną kwestią jest już to, czy dany przepis aktu prawnego jest logiczny i spójny z innymi. Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W praktyce (zdaniem opiniującego), oznacza to, że **nie ma możliwości zasądzenia przez Sąd odszkodowania na rzecz pracowników Służby Cywilnej, na podstawie powyżej przytoczonych argumentów, bez uprzedniego uznania przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustaw budżetowych za niezgodne z konstytucją.** Pozostaje także pytanie, czy sam art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń jest na tyle jasny, że zapewnia gwarancję waloryzacji świadczeń. Według opiniującego odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, co nie znaczy, że z ostrożności, przy okazji badania ustaw budżetowych nie można by poddać tego przepisu kontroli przez Trybunał.

Zgodnie z art. 191 konstytucji stanowi, iż: 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Art. 191 wskazuje więc, co do zasady, ograniczony krąg organów, które mogą wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z konstytucją. Wyjątkiem

jest art. 191 ust. 1 pkt. 6, odsyłający do art. 79, który traktuje o tzw. skardze konstytucyjnej, zgodnie z którym Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Istotne jest jednak to, że aby wszcząć procedurę ze skargi konstytucyjnej, należy najpierw wyczerpać wszystkie inne możliwe środki prawne. W praktyce oznaczałoby to konieczność wytoczenia sprawy, jej przejście przez wszystkie instancje, przegranie jej, następnie wystąpienie do Trybunału, aby w razie słuszności argumentów żądać później wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania sądowego.

**To co byłoby w przedmiotowej sytuacji najwłaściwsze, to wytoczenie sprawy przed sądem powszechnym wraz wnioskiem aby ten sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z tak zwanym pytaniem prawnym, na podstawie art. 193 Konstytucji.** Zgodnie z tym przepisem 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. Wniosek taki oczywiście musi być należycie umotywowany. W praktyce oznacza to uzasadnienie go w na tyle rzetelny sposób, aby argumenty te stały się podstawą do wystąpienia z takim formalnym zapytaniem do Trybunału. Zgodnie bowiem z przyjętym orzecznictwem wystąpienia z takim zapytaniem nie jest obowiązkiem Sądu, ale jego uprawnieniem. W przypadku przegrania więc sprawy przed Sądem I instancji, nie ma potem możliwości powoływania się na argument, że Sąd nie wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2013 r. I SA/Bk 424/12, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2011 r. III SA/Kr 1016/10, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2011 r. II GSK 930/10).

Pojawia się oczywiście problem, co zrobić, gdy pomimo takiego umotywowanego wniosku sąd rozpoznający sprawę nie zamierza wystąpić do Trybunału z zapytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji. Wydaje się, że dysonans pomiędzy dwoma aktami prawnymi jest na tyle widoczny, że dziwnym by było aby Sąd takich wątpliwości nie powziął. Nie można jednak tego wykluczyć, a co już powyżej przytoczono, wobec braku

takiego działania, nie przysługuje nam na to żaden środek kontroli. W takim przypadku pozostaje nam albo wnioskować do któregoś z podmiotów, wymienionych w art. 191 Konstytucji o zainicjowanie przed Trybunałem takiego postępowania i w razie przegrania sprawy cywilnej wystąpić z żądaniem wznowienia tej sprawy. Albo też, w razie przegrania sprawy cywilnej, dopiero po jej zakończeniu, wystąpić, już samodzielnie, ze wspomnianą skargą konstytucyjną, którą reguluje art. 79 Konstytucji i następne.

**Co niezwykle istotne, Trybunał Konstytucyjny jest aktualnie w trakcie badania kilkunastu podobnych spraw, zainicjowanych głównie poprzez pytania prawne Sądów.** Pisząc „podobne sprawy” opiniujący ma na myśli te dotyczące waloryzacji płac pracowników sektora budżetowego (art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń i odpowiednie przepisy ustaw budżetowych). Zgodnie z art. 190 ust.1. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Znaczy to, że wyrok, w którym dany organ stwierdzi niezgodność danego przepisu ustawowego z konstytucją będzie wiążący dla innych Sądów. Według powszechnie stosowanej reguły orzeczniczej orzeczenie to będzie miało powszechnie obowiązującą moc nawet wtedy jeśli Trybunał w sentencji wyroku odroczy jego wykonanie w czasie. Problematyką stosowania przepisów prawa uznanych za niezgodne z Konstytucją, co do których wyznaczono termin utraty mocy obowiązującej zajmował się Sąd Najwyższy oraz niejedyn sąd apelacyjny. Wyrok uchylający przepis prawny w dacie wydania wyroku i wyrok wyznaczający inną datę utraty mocy obowiązującej przepisu wywołują ten sam skutek w obszarze stosowania prawa przez sądy. Oba te wyroki ex constitutio prowadzą do bezwzględnej i pełnej derogacji niekonstytucyjnej normy (tak w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie II Ako 149/13 z dnia 17.12.13 r., podobnie w orzeczeniu Sądu Najwyższego I KZP 30/13 z dnia 27.03.14 r., Sądu Apelacyjnego w Krakowie II Akzw 8/14 z dnia 6.02.14 r., Sądu Apelacyjnego w Katowicach II Akz 793/13 z dnia 11.12.13 r.). Podsumowując, jeśli pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej wytoczyliby Skarbowi Państwa proces i w tym czasie Trybunał Konstytucyjny wydałby jakiś wyrok, w którym uznałby pewne przepisy (mające związek ze sprawą) za niezgodne z konstytucją, to sąd rozpoznający daną sprawę cywilną musiałby wziąć pod uwagę taki wyrok, nawet jeśli Trybunał zawarłby w sentencji klauzulę, że dane przepisy przestają obowiązywać dopiero po jakimś czasie.

Istotne jest jednak to, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest ściśle sformalizowane, a sporządzenie skutecznej skargi trudne. Trybunał nie bada bowiem z urzędu całej normy prawnej przedstawionej przez wnioskodawcę do kontroli, ale tylko w takim zakresie jak zostało to dokładnie przedstawione we wniosku. Wymaga to więc bardzo



wnikliwego i dokładnego przedstawienia swoich racji we wniosku, czemu często wnioskodawcy nie są w stanie podołać. Często mamy więc do czynienia z wyrokami, które badają kolizję normy ustawowej z normą konstytucyjną wyłącznie w pewnym zakresie. Fakt więc, że Trybunał uznałby niekonstytucyjność jakiegoś przepisu w określonym zakresie, nie znaczy, że przepis ten jest w całości niekonstytucyjny. Problem powagi rzeczy osądzonej i kwestią związania wyrokami sądów nie jest łatwą materią w ogólności, a już w tym bardziej w kwestii wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą jest w takim przypadku konkretna analiza na przykładnie danego wyroku, który jeszcze w takiej jak ta sprawie nie zapadł.

W dniu 2.06.15 r. w sprawie P 52/15 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone sprawy zainicjowane przez pytania prawe sześciu sądów dotyczących tego, czy art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 roku – Ustawa budżetowa na rok 2011, art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2012 roku – Ustawa budżetowa na rok 2012 są zgodne z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w takim zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony własności, praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wskutek pozbawienia pracowników prawa do wypłaty waloryzowanego wynagrodzenia za pracę w latach 2011, 2012, według norm określonych w art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z art. 14a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratur.

**Trybunał sprawę umorzył, a więc nie rozstrzygnął merytorycznie i orzeczenie to nie ma mocy wiążącej.** Aktualnie nie jest jeszcze dostępne na stronie internetowej Trybunału uzasadnienie, niemniej gdy się ono pojawi, to z pewnością będzie można wywnioskować, co było przyczyną tego, że organ ten nie podjął się rozwikłania sprawy, co może być pomocne przy szukaniu odpowiednich argumentów w sprawie niniejszej. Niewykluczone, że powodem mogło być niedostateczne uzasadnienie swoich racji przez wnioskodawców, czy też niewłaściwie określone wzorce konstytucyjne. Pytający wskazali jako wzorzec art. 2 Konstytucji (zasada prawa i racjonalności ustawodawcy) oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zasada ochrony praw majątkowych, w tym praw nabytych) poddając pod kontrolę określony zakres przepisów.

Wracając na sam koniec do kwestii istoty roszczenia cywilnego, należy jeszcze dodać, że wraz z kwotą główną pracownicy budżetowi mogliby oczywiście domagać się zasądzenia ustawowych odsetek. Odsetki od danej kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy miesięcznym

wynagrodzeniem nominalnym a zwaloryzowanym liczone będą od dnia następującego po dniu kiedy ma nastąpić według umowy bądź ustawy wypłata miesięcznej pensji.

Na sam koniec pozostaje jeszcze kwestia typowo dowodowa. Zakładając, że w toku procedur uda się udowodnić niezgodność ustaw budżetowych z konstytucją, a państwo nie przygotuje dostatecznie szybko przepisów nowelizujących, to pojawia się problem w jaki sposób, sąd miałby określić wysokość waloryzacji. Zdaniem opiniującego trzeba się wtedy będzie (choćby przy pomocy biegłego ekonomisty) odwołać do wskaźników określających inflację za dany rok, posiłkując również stopniem zwiększenia płacy minimalnej oraz rent i emerytur.

Analiza prawna dotycząca możliwości dochodzenia roszczeń  
pracowników Inspekcji Weterynaryjnej  
w postępowaniu grupowym

**Zapisy ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. 2010 nr 7, po 44) nie pozostawiają najmniejszych wątpliwości, że w sprawie o odszkodowanie od Skarbu Państwa, ewentualnie wytoczonej przez grupę pracowników Inspekcji Weterynaryjnej, możliwe jest dochodzenie jej w postępowaniu grupowym.** Po pierwsze, mamy tu do czynienia z roszczeniem odszkodowawczym, po drugie byłyby to roszczenia jednego rodzaju oparte na takiej samej podstawie faktycznej. Po trzecie nie byłoby problemu, aby do pozwu mogło przystąpić więcej niż 10 osób. Wszystkie te wymogi określa art. 1 ustawy.

Nieco trudności mogą nasuwać warunki z art. 2 ust. 1 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Według tego przepisu postępowanie grupowe w sprawach o roszczenia pieniężne jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy wysokość roszczenia każdego członka grupy została ujednoczona przy uwzględnieniu wspólnych okoliczności sprawy. Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 2 tego przepisu ujednoczenie wysokości roszczeń może nastąpić w podgrupach, liczących co najmniej 2 osoby. Nie mogłoby być więc tak, że różni pracownicy, objęci różnym stażem wystąpiliby z pozwem zbiorowym i każdy domagałby się zasądzenia innej kwoty, bo inną kwotę korzyści z nieistniejącej waloryzacji utracił. Chodzi bowiem o to, aby ułatwienia związane z prowadzeniem sprawy w tym postępowaniu nie


zostały zniweczone przez konieczność oceny rozdrobnionych i różnych roszczeń każdego z powodów. Decydując się więc na prowadzenie sporu w tym postępowaniu, część z powodów musi się liczyć z niemożnością dochodzenia swoich roszczeń w pełnej wysokości, gdy roszczenia innych powodów są mniejsze. Ujednolicenie roszczeń, które jest warunkiem dopuszczalności prowadzenia omawianego postępowania, sprowadza się bowiem do przyjęcia zryczałtowanej ich wysokości dla wszystkich powodów (co najmniej w ramach podgrupy) nie większej od najniższego roszczenia przysługującego jednemu z nich (Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 maja 2013 r. V ACz 354/13). Mogłoby więc spowodować to pewną trudność, ale w praktyce z pewnością dałoby się podzielić pracowników na co najmniej dwuosobowe grupy.

W postępowaniu grupowym nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych, niemniej wpis sądowy jest mniejszy i nie wynosi 5 lecz 2 % wartości przedmiotu sporu dla każdego powoda.

### **Wnioski Końcowe**

- 1. Analiza przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...), w zestawieniu z ustawami budżetowymi za ostatnie lata, wskazuje na rażącą niespójność w systemie prawa, której skutkiem jest nierealizowanie postulatów dotyczących waloryzacji wynagrodzeń pracowników sektora budżetowego, pomimo, że przepisy ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (...) wyraźnie o takiej waloryzacji traktują,**
- 2. Niespójność, o której mowa w pkt. 1 wniosków, może być uznana za delikt, tj. naruszenie prawa przez władzę publiczną, co może być podstawą do wytoczenia powództw odszkodowawczych,**
- 3. Ostateczne uznanie, że doszło do naruszenia prawa, z uwagi na treść art. 417<sup>1</sup> k.c., nie może być stwierdzone w oderwaniu od spraw zawisłych aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym niezgodności z konstytucją przepisów dotyczących waloryzacji, dlatego konieczne jest monitorowanie tych spraw i w razie potrzeby zainicjowanie własnego postępowania przed Trybunałem,**

4. Roszczenia odszkodowawcze, wynikające z utraty przez pracowników sektora budżetowego korzyści jakie otrzymaliby w wyniku waloryzacji ich wynagrodzeń, mogą być dochodzone w postępowaniu grupowym.

ADWOKAT  
  
dr Marek K. Zalewski