



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 lutego 2024 r.

Pozycja 17

POSTANOWIENIE

z dnia 15 lutego 2024 r.

Sygn. akt K 25/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lutego 2024 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 10 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666) z:

- a) zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- b) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 6 grudnia 2023 r. Prokurator Generalny (dalej również: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666; dalej: ustawa o budżecie na 2023 r.) z:

- zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zaznaczył, że wskazany przepis ustawy o budżecie na 2023 r. przewiduje normę o charakterze epizodycznym, która w roku 2023 r. modyfikuje treść art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, dalej: prawo o prokuraturze), zgodnie z którym podstawę ustalenia wynagrodzenia

zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251). Wnioskodawca wskazał również, że zawarty w prawie o prokuraturze system ustalania podstawy zasadniczego wynagrodzenia prokuratorów został uregulowany na mocy ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). We wniosku wskazano, że obowiązujące zasady uregulowane m. in. w prawie o prokuraturze przewidywały powiązanie wynagrodzeń prokuratorów i sędziowskich z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce. „[U]stawodawca bowiem –nieprzypadkowo, bo po fali wielomiesięcznych protestów środowiska – wyszedł z założenia, że nowe rozwiązania służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich, co też ukształtuje system wynagradzania sędziów w sposób, który pełniej niż dotychczas będzie realizował wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 1461 Sejmu VI kadencji). Ustawodawca był przy tym przekonany, że zmianom w przepisach dotyczących sędziów towarzyszyć muszą analogiczne zmiany w ustawie o prokuraturze (tamże)” (wniosek, s. 3-4).

Wnioskodawca powołał się również na sformułowane w wyroku Trybunału z 12 grudnia 2012 r. o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) aspekty wynagrodzenia godnego urzędu sędziego. Wnioskodawca przyznał, że prokuratorzy nie cieszą się gwarancjami konstytucyjnymi przewidzianymi dla sędziów, jednak jego zdaniem przywołane przez Trybunał argumenty „związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa finansowego sędziemu i jego rodzinie, rekompensowania rygorystycznych ograniczeń w podejmowaniu innej działalności zarobkowej, sprzyjania budowaniu prestiżu urzędu, a także przeciwdziałania czynnikom mogącym negatywnie wpływać na niezależność, można z powodzeniem odnieść wprost do prokuratorów, czego wyrazem jest –istniejące od wielu lat, a zatem noszące znamiona zasady ustrojowej – powiązanie reguł wynagradzania sędziów i prokuratorów, a także wielu innych aspektów dotyczących statusu tychże. Nie jest to bynajmniej subiektywna ocena Wnioskodawcy, skoro sam ustawodawca wprowadził i przez lata utrzymywał tożsamość reguł wynagradzania tych dwóch grup zawodowych” (wniosek, s. 5).

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. mogą być zgodne z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji tylko w wypadku, jeśli ich uchwalenie było usprawiedliwione ochroną wartości konstytucyjnych, co pozbawiałoby tego działania arbitralności. Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału, uznał, że takim uzasadnieniem mogą być jedynie poważne trudności budżetowe, zagrażające równowadze finansów publicznych. Na podstawie wskaźników makroekonomicznych związanych z sytuacją budżetową, oraz równoległymi działaniami ustawodawcy prowadzącym do zwiększenia innych wydatków w ustawie budżetowej wnioskodawca przeprowadził analizę, w której dowodził, że takie trudności nie wystąpiły.

Jednocześnie treść art. 123 § 1 prawa o prokuraturze, zdaniem wnioskodawcy, generuje powstanie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej prawa do wynagrodzenia po stronie prokuratorów, której zostali pozbawieni przez wejście w życie kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie na 2023 r.

W odniesieniu do drugiego wzorca kontroli wskazanego w sprawie, czyli art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca przytoczył dwa czynniki oceny konstytucyjności odstąpienia od mechanizmu obliczania wynagrodzeń. Pierwszym czynnikiem jest „konieczność sprawiedliwego rozłożenia skutków negatywnej sytuacji gospodarczej i finan-

sowej państwa” (wniosek. 31) , która „może być argumentem za wprowadzeniem ograniczeń w odniesieniu do ochrony praw (ekspektatyw) majątkowych” (wniosek, s. 31). Drugim fakto-rem wskazanym w tym kontekście jest podkreślona przez Trybunał konieczność zachowania analogicznej sytuacji finansowej innych grup zawodowych sfery budżetowej, których wynagrodzenia były zamrażane nawet przez wiele lat.

W odniesieniu do tych rozważań wskazano, że w kontekście sytuacji finansów publicznych w momencie uchwalania ustawy o budżecie na 2023 r. „nie można mówić o jakichkolwiek niepowodzeniach państwa polskiego generujących negatywne skutki ekonomiczne, w których partycypowaniu konieczna byłaby potrzeba zachowania równości obciążenia obywateli” (wniosek, s. 32). Ponadto nawet gdyby taka sytuacja zaistniała, to ustawodawca „nie potraktował równo obywateli – pracowników sektora publicznego, gdyż przewidując powszechne podwyżki, w odniesieniu do sędziów i prokuratorów zdecydował się na oszczędności, mające wymiar odebrania im nabytych ekspektatyw, przez co wszedł w orbitę oddziaływania gwarancji z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji” (wniosek, s. 32). Zdaniem wnioskodawcy, oznacza to, że kwestionowane przepisy nie spełniają tzw. testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepisy „nie są w stanie wywołać zamierzonych przez ustawodawcę skutków, jeśli skutkiem tym ma być poprawa złej sytuacji finansów państwa, skoro w ogóle nie może być mowy o takiej sytuacji” (wniosek, s. 32). Nawet jeśli taki stan miałby miejsce, to działanie ustawodawcy nie jest zasadne z uwagi na różne traktowanie grup zawodowych w sektorze publicznym oraz równoczesne działania zwiększające deficyt budżetowy w postaci obniżki podatków czy uchwalania nowych programów socjalnych.

Ponadto wnioskodawca uznał, że w związku z wyrokiem Trybunału z 8 listopada 2023 r. o sygn. K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80), w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 7, art. 8 oraz art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r., które w sposób analogiczny ustalały podstawy wynagrodzeń sędziowskich, na państwie ciąży również obowiązek analogicznego wyrównania uposażeń prokuratorów. Zgodnie z treścią art. 124 § 1 prawa o prokuraturze ustawodawca przewidział bowiem, że „[w]ynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego”.

2. W piśmie z 21 grudnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Wnioskodawca zakwestionował przepis ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666; dalej: ustawa o budżecie na 2023 r.). Należy podkreślić, że przyjęte w doktrynie oraz dokumentach rządowych czy legislacyjnych pojęcie ustawy o budżecie nie jest utożsamiane z konkretną ustawą. Trybunał w swoich orzeczeniach mianem „ustawy o budżecie” określał wiele aktów prawnych. W orzeczeniu z 8 listopada 1994 r. sygn. P 1/94 (OTK w 1994 r., poz. 37) miano ustaw o budżecie otrzymała ustawa z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396) oraz ustawa z dnia 25 stycznia 1992 r. o zasadach gospodarki finansowej państwa w 1992 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 83). W wyroku z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98 (OTK ZU 5/1999,

poz. 98) w ten sposób określono ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 601). Jako ustawa okołobudżetowa została określona w wyroku z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93) ustawa 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). W wyroku Trybunału z 18 września 2006 r. sygn. SK 15/05 (OTK ZU nr 8/A/2006) w ten sposób określono ustawę z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65). W postanowieniu z 11 lutego 2015 r. sygn. P 44/13 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21) określono w ten sposób ustawę z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578). W wyrokach z 12 grudnia 2012 r. sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) i 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59) oraz postanowieniach z 29 grudnia 2013 r., sygn. P 48/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 118) i 4 grudnia 2013 r., sygn. P 38/13 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 140) jako ustawę okołobudżetową określono ustawę z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, dalej: ustawa okołobudżetowa na 2012 r.). W postanowieniu z 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15 (OTK ZU A/2016, poz. 67) nazwano tak ustawę z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877) a w wyroku z 8 listopada 2023 r. sygn. K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80) określono w ten sposób ustawę okołobudżetową na 2023 r.

Pomimo wielokrotnego wypowiedzania się przez Trybunał w kwestii konstytucyjności przepisów ustaw określonych mianem „ustaw okołobudżetowych” pojęcie to nie zostało w orzecznictwie zdefiniowane. Należy przyjąć, że ustawy okołobudżetowe to szczególne w polskiej praktyce budżetowej akty jednorazowe (epizodyczne), które zawierają nowelizacje odrębnych ustaw, oraz szczególne przepisy niezbędne do realizacji przepisów i planów finansowych uchwalonych w ustawie budżetowej. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014; dalej: u.f.p. z 1998 r.) przepisy określane mianem „okołobudżetowych” mogły być umieszczane w odrębnych aktach regulujących przede wszystkim kwestie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej czy też zmieniających tymczasowo przepisy podatkowe (por. R. Mastalski, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 29 marca 1994 r., K 13/93*, Państwo i Prawo 1994/7-8/136-139). Przepisy tego typu mogły być również umieszczane w ustawie budżetowej. Można więc stwierdzić, że materia „okołobudżetowa” nie podlegała tendencjom kodyfikacyjnym w praktyce budżetowej, co widać też po przedmiotach kontroli w przytoczonym orzecznictwie TK. Zmianę w tym zakresie wprowadziła uprzednio wspomniana u.f.p. z 1998 r., w której zawarto zakaz „obładowywania” ustawy budżetowej. Działanie ustawodawcy zgodne było z linią orzecniczą Trybunału, który wielokrotnie orzekał o niekonstytucyjności rozwiązań obładujących ustawę budżetową (por. orzeczenia z 22 czerwca 1993 r., sygn. K 1/93, OTK w 1993 r., poz. 25 i 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., poz. 41) oraz uprzednio przytoczone orzeczenie o sygn. P 1/94). Zgodnie z art. 86 ust. 11 u.f.p. z 1998 r., ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Zakaz ten, umieszczony również w art. 100 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 249 poz. 2104) i art. 109 ust. 5 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240, obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270; dalej: u.f.p. ustawa o finansach publicznych) wzmocnił charakter ustawy budżetowej jako aktu planistycznego, publicznego planu finansowego, którego treść wynika z norm Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych czy innych zobowiązań.

Praktyka legislacyjna doprowadziła z czasem do „kodyfikacji” ustawy okołobudżetowej. Od 2009 r. co roku, równoległe z projektem ustaw budżetowych Rada Ministrów przed-

kłada również projekty ustaw okołobudżetowych, które co do zasady powinny zawierać przepisy, które umożliwiają realizację planów finansowych wynikających z ustaw budżetowych. Roczność ustaw okołobudżetowych, ich wykonawczy charakter względem ustawy budżetowej i szeroki zakres przedmiotowy dobrze oddaje ich tytuł, który wykształtowany przez praktykę, funkcjonuje od 2015 r. Wówczas to uchwalono ustawę z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 2199). Analogiczny tytuł noszą wszystkie ustawy okołobudżetowe uchwalone w następnych latach, również ustawa powołana przez wnioskodawcę w przedmiocie kontroli.

Pomimo że ustawa okołobudżetowa na gruncie praktyki stała się nieodłącznym i wręcz systemowym elementem procedury budżetowej, to nie została ona uregulowana (ani nawet w żaden sposób wymieniona) w ustawie systemowej, do której odsyłają przepisy rozdz. X Konstytucji, czyli do ustawy o finansach publicznych. W rezultacie „dopełnieniem” ustawy budżetowej, czyli ustawy, której szczególne zasady i tryb uchwalenia zostały bardzo szczegółowo uregulowane w Konstytucji z uwagi na niezwykłą wagę materii finansów publicznych, jest ustawa, której charakter jak i treść są w zasadzie niezdefiniowane. W ustawach okołobudżetowych w ostatnich latach uchwalane są przepisy modyfikujące zasady ustalania wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej (w tym sędziów i prokuratorów, zaskarżane kilkakrotnie do Trybunału), które mają na celu zwiększyć lub zmniejszyć wydatki budżetowe zgodnie z limitami ustalonymi w ustawie budżetowej. Uchwalane są również zmiany ustaw podatkowych, wpływające na wysokość dochodów publicznych oraz obciążeń publicznoprawnych obywateli. Droga ustaw okołobudżetowych modyfikowane są także przepisy ustawy o finansach publicznych związane z zasadami i trybem przygotowania oraz realizacji budżetu państwa. Wreszcie na mocy ustaw okołobudżetowych upoważnia się Ministra Finansów do przekazywania obligacji na rzecz innych jednostek, wraz ze wskazywaniem zadań, na które mogą być przekazywane środki uzyskane z tytułu ich sprzedaży. Rozwiązanie takie po raz pierwszy zostało uchwalone w ustawie z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278; dalej: ustawa okołobudżetowa na 2020 r.), w której w ten sposób przekazano środki m.in. uczelniom wyższym. Rozwiązanie to stanowi niejako „konkurencję” wobec zamieszczonego w ustawie budżetowej upoważnienia dla Ministra Finansów do przekazywania, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, skarbowych papierów wartościowych.

Przepisy ustaw okołobudżetowych mogą przewidywać zarówno nowelizację ustaw, doprecyzowanie przepisów ustawy w danym roku, jak i przewidywać odmienne stosowanie lub wręcz niestosowanie konkretnych przepisów w danym roku. Nie istnieje żaden katalog ustaw, których treść lub brzmienie może być modyfikowane. Rozwiązania przyjęte w ustawie okołobudżetowej mogą mieć charakter zarówno jednorazowy, jak i być kontynuowane na mocy kolejnych ustaw. Dla przykładu na mocy ustaw okołobudżetowych na latach 2021-2023 wyłączono stosowanie art. 140 ust. 3 u.f.p. limitującego wysokość rezerw celowych budżetu państwa. Na mocy ustaw okołobudżetowych w latach 2021-2023 kształtowano również zasady wynagrodzeń sędziowskich (o których Trybunał orzekł w wyroku o sygn. K 1/23) oraz prokuratorskich. Ponadto dokonana w drodze praktyki „kodyfikacja” ustaw okołobudżetowych nie ma charakteru absolutnego – przykładowo upoważniono Ministra Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych jednostkom publicznej radiofonii i telewizji na mocy ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. poz. 383). Na mocy odrębnych ustaw jednorocznie modyfikowano również art. 112aa UFP regulujący tzw. stabilizującą regułę wydatkową. Przepisy te równie dobrze mogły znaleźć się w ustawach okołobudżetowych. Mnogość i różnorodność przepisów ustawy okołobudżetowej, które nie ograniczają się jedynie do zmian odrębnych ustaw zabronionych na mocy art. 109 ust. 5 u.f.p., sprawia, że z uwagi na brak systemowego uregulowania tej ustawy, trudno jednoznacznie rozgraniczyć, jaka materia może

być regulowana na mocy postanowień tzw. „części tekstowej” ustawy budżetowej, a co musi być zawarte w odrębnej ustawie o budżecie. W tym zakresie ustawa o budżecie również może stanowić „konkurencyjny” plan finansowy względem ustawy budżetowej.

Trybunał stoi na stanowisku, że zaniechanie ustawodawcy, jakim jest brak systemowego uregulowania charakteru i przedmiotowego zakresu ustaw o budżecie (oraz przepisów mających tożsamy charakter, formalnie uchwalonych na mocy odrębnych ustaw) nie powinien uniemożliwiać oceny jej rozwiązań nie tylko w zakresie konkretnego przepisu i jego zakresu temporalnego, ale i również ich systemowego charakteru. Ustawa o budżecie stanowi ogół regulacji, bez których nie jest możliwe zrealizowanie kwot i norm wynikających z ustawy budżetowej, lub programów i celów politycznych, na których realizację przewidziane zostały środki w ustawie budżetowej. Regulacje zawarte w ustawie o budżecie nie powinny mieć charakteru systemowego. Ewolucja treści ustaw o budżecie może bowiem doprowadzić do naruszenia konstytucyjnej pozycji ustawy budżetowej i ustawy o finansach publicznych, która wykonuje postanowienia Konstytucji dotyczące zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz zarządzania państwowym długiem publicznym. Oznacza to, że Trybunał może oceniać rozwiązania zawarte w ustawach o budżecie w szerszym kontekście, niż wynikałoby to z ich *de iure* jednorazowości, tzn. zarówno w kontekście zasad budżetowych unormowanych w Rozdziale X Konstytucji, jak i innych przepisów ustawy zasadniczej. Stanowisko to podzielił Trybunał w wyroku o sygn. K 1/23, w którym stwierdził, że analogiczne do przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie „[p]rzepisy ustaw o budżecie na lata 2021-2023 (...) w istocie stanowią specyficzne pod kątem zakresów temporalnych nowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich”.

Zakwestionowany art. 10 ustawy o budżecie na 2023 r. stanowi kolejne odstępstwo od stałych, ustawowych zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń prokuratorów określonych w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360; dalej: prawo o prokuraturze), który stanowi, że „[p]odstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski» przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461)”.

W myśl art. 124 § 1 prawa o prokuraturze wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 124 § 2 prawa o prokuraturze wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na 2023 r., w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 prawa o prokuraturze, stanowi kwota w wysokości 5444,42 zł. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o budżecie na 2023 r., ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia prokuratora określonej w art. 123 § 1 prawa o prokuraturze, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5444,42 zł. Oznacza to więc, że na podstawie przepisu

wskazanego przez wnioskodawcę, ustawodawca modyfikuje zasady ustalania podstawy zasadniczego wynagrodzenia prokuratorów uregulowane w prawie o prokuraturze, co oczywiście przekłada się na wysokość ich wynagrodzenia zasadniczego. W zakwestionowanych przepisach wprowadzono odstępstwo od przedstawionych powyżej zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń prokuratorów. Zrezygnowano z odwoływania się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego i ustalono, że w 2023 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów prokuratur rejonowych, prokuratur okręgowych, prokuratur regionalnych, oraz prokuratorów Prokuratury Krajowej stanowi kwota w wysokości 5444,42 zł. Stosowanie do art. 123 § 1 prawa o prokuraturze podstawa ta wynosiłaby 6156,25 zł, ponieważ takie było przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku 2022 r. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2022-roku,271,37.html>). Podstawa wskazana w zakwestionowanych przepisach jest zatem o 711,83 zł niższa.

Tak jak to zostało zaznaczone wcześniej, odstępstwa od ogólnego sposobu obliczania wynagrodzenia prokuratorów zostały wprowadzone również w 2021 r. i 2022 r.

W ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.) wskazano, że w 2021 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale nie 2020 r., lecz 2019 r. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. wyniosło 4839,24 zł. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2019-r-,271,25.html>), natomiast w drugim kwartale 2020 r. 5024,48 zł. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2020-roku,271,29.html>).

W ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 przewidziano, że w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. powiększone o 26 zł. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. wyniosło 5504,52 zł (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2021-roku,271,33.html>).

Z powyższych danych wynika, że podstawa ustalenia wynagrodzeń zasadniczych prokuratorów w latach 2021-2023 jest niższa, niż wynikałoby to z regulacji przyjętej w prawie o prokuraturze. Należy przy tym zauważyć, że różnica między podstawami wskazywanymi przez ustawodawcę w ustawach okołobudżetowych a tymi wynikającymi z prawa o prokuraturze wyniosła w 2021 r. 185,24 zł, w 2022 r. 454,04 zł, natomiast w 2023 r. już 711,83 zł.

2. Wzorce kontroli.

Wnioskodawca za wzorce kontroli w sprawie wskazał zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę ochrony praw nabytych wynikające z art. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca w *petitum* wniosku nie przytoczył art. 2 Konstytucji w całości a jedynie wynikające z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę ochrony praw nabytych. W uzasadnieniu wniosku przytoczono jednak pełną treść art. 2 Konstytucji. Z wynikającej z treści tego przepisu klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyprowadzono zasadę ochrony zaufania obywateli państwa i prawa, określaną również jako zasadę lojalności, która zdaniem wnioskodawcy jest źródłem zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Zgodnie z orzecznictwem TK, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on działać w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że podczas badania zgodności przepisów prawa z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa ustalić należy, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, zgodnie z argumentacją wnioskodawcy, istotnie wynika zasada ochrony praw nabytych. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych (por. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8).

Zasada ochrony praw nabytych również była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. W wyroku z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42)) sformułowano jej następujące cechy:

„1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;

2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);

3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);

4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność badana z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) 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, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;

5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;

6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego”.

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia obywatelom nie tylko ochronę ich praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych, ale także maksymalnie ukształtowanych usprawiedliwionych i racjonalnych ekspektatyw tych praw. Zasada ta rozszerza również ochronę na takie sytuacje prawne, w których spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych. Oznacza to, że w myśl zasady ochrony praw nabytych chronione są jedynie ekspektatywy, które mają charakter maksymalnie ukształtowany.

Przekładając te rozważania na grunt niniejszej sprawy, przedmiot kontroli można uznać za niekonstytucyjny jedynie, jeśli uznać, że grupa zawodowa prokuratorów posiadała maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę wobec wynagrodzenia ukształtowanego w myśl przepisów prawa o prokuraturze i została jej pozbawiona w sposób arbitralny. Należy również zbadać, czy działanie ustawodawcy było niezbędne oraz usprawiedliwione ochroną jakiejś konstytucyjnej wartości.

Drugim wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawcę jest art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawa te, w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wszelkie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw powinny pozostawać w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że 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. Przepis ten formułuje ogólną zasadę proporcjonalności. Aby regulacja ograniczająca konstytucyjne prawa i wolności pozostawała w zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji musi przejść tzw. test proporcjonalności składający się z trzech pytań: czy wprowadzona regulacja wywoła zamierzone skutki, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego oraz czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nałożonych na obywateli.

Wzorzec ten, jak słusznie zauważył wnioskodawca, był analizowany przez Trybunał w sprawie o sygn. K 1/12, która również odnosiła się do modyfikacji zasad wynagradzania na mocy ustawy o budżetowej. Chociaż sprawa odnosiła się do wynagrodzeń sędziowskich, to z racji na daleko idące podobieństwa, warto przytoczyć stanowisko Trybunału w kontekście art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli w tego typu sprawie. Odnośnie do art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w wyroku o sygn. K 1/12 Trybunał stwierdził, że „[o]chrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych, uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałyby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/99). Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma jednak charakteru bezwzględny – prawodawca może zróżnicować zakres lub środki ochrony, ale działanie takie musi mieć racjonalne uzasadnienie, być proporcjonalne i znajdować oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach”.

Trybunał w przytoczonym wyroku stwierdził, że „nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w określonej wysokości ani też prawo do podwyżki

wynagrodzenia. Określenie sposobu obliczania wynagrodzenia (zdefiniowanie w aktach prawa powszechnie obowiązującego mnożnej i mnożników) jest konstytutywnym elementem stosunku pracy sędziego, nie tworzy jednak prawa majątkowego do wynagrodzenia w określonej wysokości, lecz tylko jego ekspektatywę”.

3. Zasadność przeprowadzenia analizy zarzutów wnioskodawcy pomimo umorzenia postępowania.

Pomimo umorzenia postępowania, Trybunał zdecydował się na odniesienie do zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę. Znana jest bowiem Trybunałowi kwestia roszczeń sędziów i prokuratorów o wypłacenie wyrównania wynagrodzenia za lata 2021 r. i 2022 r., kiedy to ich podstawa również była modyfikowana na mocy ustaw o budżetach. Podobnie jak w sprawie o sygn. K 1/23, na mocy niniejszego orzeczenia Trybunał, związany przedmiotem kontroli, nie może orzec o konstytucyjności analogicznych przepisów ustaw o budżetach na lata 2021-2022. Chociaż wyrok o sygn. K 1/23, w swojej sentencji stwierdzał jedynie o niekonstytucyjności przepisów ustawy o budżecie na 2023 r., to sformułowana w uzasadnieniu analiza problemu konstytucyjnego jest powoływana przed sądami powszechnymi jako argument za orzeczeniem wypłaty wyrównania za lata poprzednie. Z uwagi na tę okoliczność, Trybunał uznał, przeprowadzenie analizy zarzutów sformułowanych we wniosku za zasadne.

4. Analiza zarzutów wnioskodawcy.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do argumentacji wnioskodawcy w odniesieniu do niekonstytucyjności przedmiotu kontroli. Zdaniem Trybunału, grupa zawodowa prokuratorów posiadała chronioną, zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz obowiązkiem zapewnienia ochrony praw majątkowych zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną względem otrzymania wynagrodzeń w wysokości przewidzianej w prawie o prokuraturze. Jest bowiem oczywiste, że gdyby nie uchwalono kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie na 2023 r., to prokuratorzy z mocy prawa spełniliby wszelkie przesłanki do wypłaty należnego wynagrodzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami *lex generalis*. Ponadto, prokuratorzy zostali pozbawieni owej ekspektatywy poprzez arbitralne i w pełni uznaniowe działanie ustawodawcy. Na łamach analizy przeprowadzonej w punkcie poświęconemu przedmiotowi kontroli Trybunał jasno dowiódł, że jednorazowy charakter ustawy o budżecie nie oznacza że nie można analizować jej przepisów w charakterze norm systemowych. Ponadto, w wyroku o sygn. K 1/23, który odnosił się do analogicznych przepisów ustawy o budżecie na 2023 r., regulujących kwestie wynagrodzeń sędziowskich, Trybunał stwierdził, że mechanizm ten „ma charakter *de facto* systemowego usankcjonowania rozwiązania *de iure* incydentalnego.” Ponadto, „[p]rzepisy ustaw o budżecie na lata 2021-2023 (...) w istocie stanowią specyficzne pod kątem zakresów temporalnych nowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Rozwiązania unormowane w przedmiocie kontroli, czyli art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r., nie tylko nie są spójne z rozwiązaniami *lex generalis* zawartymi w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK, ale także nie są nawet spójne z analogicznymi przepisami ustawy o budżecie na 2021 r. i ustawy o budżecie na 2022 r. Oznacza to, że ustawodawca w tej materii kieruje się daleko posuniętą uznaniowością”. Arbitralne działania ustawodawcy nie mogły zostać w żaden sposób usprawiedliwione ochroną wartości konstytucyjnych. Zmiana, która doprowadziła do obniżenia wzrostu wynagrodzeń prokuratorów, mogła pozytywnie wpłynąć jedynie na budżet państwa, poprzez redukcję wydatków budżetowych. Należy jednak stwierdzić, że nie można usprawiedliwiać tego działania chęcią zachowania przez ustawodawcę równowagi budżetowej (pierwotnie limit deficytu budżetowego

w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.; Dz. U. poz. 256. i tak ustalono na 68 mld zł). Jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 1/23 w kontekście sytuacji budżetowej „państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% PKB wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji – zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% PKB – tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. Nawet gdyby przyjąć, że nieprzekraczalna relacja 3/5 pomiędzy długiem publicznym a wartością rocznego PKB powinna odnosić się nie do długu liczonego według metodyki krajowej, lecz do długu liczonego według metodyki unijnej, który z uwagi na swoją konstrukcję, dużo bardziej transparentnie przedstawia rzeczywisty stan zadłużenia państwa, to nie istnieje w najbliższej przyszłości ryzyko jej przekroczenia”. Oznacza to, że w przeciwieństwie do zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów przewidzianych w ustawie o budżecie na 2012 r., zmiana nie miała charakteru incydentalnego i jednorazowego i nie była podyktowana uzasadnioną troską o stabilność fiskalną państwa. Wówczas zamrożenie wynagrodzeń prokuratorów (oraz sędziów) miało miejsce, gdy Polska znajdowała się we wszczętej przez Komisję Europejską procedurze nadmiernego deficytu, a państwowy dług publiczny na koniec 2011 r. wyniósł 56,4% PKB, przekroczone więc drugi próg ostrożnościowy zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Pozbawienie prokuratorów ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej prawa do wynagrodzenia wynikającego z mechanizmu uregulowanego w prawie o prokuraturze nie prowadziłoby więc do realizacji interesu publicznego, a redukcja wydatków budżetowych na pewno nie wiązałaby się z proporcjonalnymi korzyściami względem strat (brakiem oczekiwanego zysku) ze strony prokuratorów. Dlatego też Trybunał przychylił się do argumentów wnioskodawcy w zakresie niekonstytucyjności przedmiotu kontroli z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Konieczność umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie na wskutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego, albo skargi konstytucyjnej, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, lub w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

22 grudnia 2023 r., a więc po złożeniu wniosku przez Prokuratora Generalnego, Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 21 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2777; dalej: nowelizacja ustawy o budżecie na 2023 r.). Nowelizacja ustawy o budżecie na 2023 r., która weszła w życie 28 grudnia 2023 r., dodała do ustawy o budżecie na 2023 r. art. 10a i art. 10b w brzmieniu:

„Art. 10a. 1. W roku 2023 wynagrodzenie zasadnicze prokuratora podlega zwiększeniu o różnicę pomiędzy kwotą należnego wynagrodzenia zasadniczego prokuratora ustalonego zgodnie z art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze a kwotą należnego wynagrodzenia zasadniczego prokuratora wypłaconego zgodnie z art. 10.

2. Kwotę zwiększonego wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o którym mowa w ust. 1, wypłaca się do dnia 31 grudnia 2023 r., z wyrównaniem od dnia 1 stycznia 2023 r.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 2.

Art. 10b. 1. W roku 2023 w celu sfinansowania wypłaty kwot zwiększonego wynagrodzenia, o których mowa w art. 10a, minister właściwy do spraw finansów publicznych, na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, tworzy rezerwę celową z kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), do wysokości 240 360 tys. zł.

2. Do utworzenia rezerwy celowej, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 177 ust. 6-8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

3. Podziału rezerwy, o której mowa w ust. 1, dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek właściwego dysponenta części budżetowej”.

Przepisy te co prawda nie derogują art. 10 ustawy o budżecie na 2023 r., nie zachodzi więc określona w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK przesłanka utraty mocy obowiązującej przedmiotu kontroli. Poprzez odwołanie umieszczone w treści art. 10a ust. 1 o budżecie na 2023 r., tworzy on z przedmiotem kontroli nową normę, która przewiduje wyrównanie podstawy zasadniczego wynagrodzenia prokuratorów od 1 stycznia 2023 r. do kwoty wynikającej z zasad ustalonych w prawie o prokuraturze. Dodatkowo zgodnie z dodanym art. 10a ust. 2 ustawy o budżecie na 2023 r. kwota zwiększonego wynagrodzenia miała zostać wypłacona do 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że ustawodawca swoim działaniem doprowadził do stanu, który *de facto* uwzględnia zarzuty wnioskodawcy podnoszone w niniejszej sprawie. Tezę tę potwierdza stanowisko Prezesa Rady Ministrów zaprezentowane w ocenach skutków regulacji projektu, który stwierdził, że „[d]otyychczas przyjmowane rozwiązania miały na celu jednakowe wynagradzanie sędziów, jak i prokuratorów w związku z czym w celu zachowania dalszej jednolitości proponuje się przyjęcie proponowanych rozwiązań. Z dniem opublikowania powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (o sygn. K 1/23 – TK) podane kontroli przepisy zostały derogowane z systemu prawnego, a tym samym bezspornie skuteczne stały się przepisy ustaw ustrojowych określające podstawy ustalania wynagrodzeń sędziów. Powyższe argumenty przemawiają za przyjęciem nowelizacji ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 w celu zapewnienia jednolitości wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w 2023 r”.

Z uwagi na zaistniałe okoliczności, merytoryczne orzeczenie w tej sprawie jest zbędne, ponieważ ustawodawca, uchwalając nowelizację ustawy o budżecie na 2023 r. uznał *de facto* argumentację wnioskodawcy. Potencjalne orzeczenie o niekonstytucyjności doprowadziłoby jedynie do wyeliminowania z obrotu prawnego konstrukcji wyrównania wynagrodzenia, co, w szczególności z uwagi na fakt, że wyrównania te miały już zostać wypłacone, godziłoby w zasady wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawa.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.