

Konrad Rydel

Orzeczenie Rady Stanu nr 259/2018

Fakty: Konstytucja Republiki Greckiej z 1975 r. (dalej: „Konstytucja”) wprowadza mieszany system kontroli konstytucyjności prawa. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom; w żadnym razie nie są obowiązani stosować się do postanowień wydawanych z naruszeniem Konstytucji”¹. Rozwiązanie to stanowi podstawę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Grecji. Jednocześnie art. 100 Konstytucji przewiduje mechanizm korygujący i kontrolujący orzeczenia zapadające przed sądami powszechnymi. Służy temu ustanowienie Najwyższego Sądu Specjalnego, posiadającego pewne uprawnienia zarezerwowane dla sądów konstytucyjnych. Współistnienie obu tych elementów pozwala uznać grecki system kontroli konstytucyjności za przykład mieszanego systemu kontroli konstytucyjności.

W czerwcu 2014 r. grecka Rada Stanu, której rolą zasadniczo odpowiada polskiemu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, stwierdziła niekonstytucyjność rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy nr 4093/2012. Rozporządzenia te, z retroaktywnym skutkiem od dnia 1 sierpnia 2012 r., zmniejszały wynagrodzenia funkcjonariuszy służb mundurowych. Pomimo stwierdzenia ich niekonstytucyjności przez Radę Stanu, pensje funkcjonariuszy nie zostały przywrócone do pierwotnego poziomu. Wobec braku reakcji władz państwowych zostało wszczęte postępowanie w celu nałożenia kar finansowych na organy państwa, prowadzone przez

¹ Cyt. za: Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, Warszawa 2008, < <http://biblioteka.sejm.gov.pl> >, dostęp: 21 października 2018 r. Wszystkie cytowane w dalszej części przepisy Konstytucji pochodzą z cytowanego tłumaczenia.

Trzyosobową Radę ds. Zapewnienia Wykonywania Orzeczeń Rady Stanu. Organ ten złożony jest z członków Rady Stanu. Kontroluje z urzędu lub na wniosek wykonywanie orzeczeń Rady. W trakcie tego postępowania przyjęto nową ustawę nr 4307/2014. Na jej podstawie wydano kolejne rozporządzenie dotyczące wynagrodzeń, które przewidywało częściowe rekompensaty za okres od 1 sierpnia 2012 r. do 1 stycznia 2017 r.

Rozporządzenie to stanowiło przedmiot skarg związków zawodowych. Rada Stanu umorzyła postępowanie w tej sprawie ze względu na powagę rzeczy osądzonej. Przywołała szereg swoich poprzednich orzeczeń, które stwierdzały niekonstytucyjność obniżek wynagrodzeń funkcjonariuszy mundurowych. W uzasadnieniu Rada Stanu przypomniała o konieczności przywrócenia pierwotnego poziomu płac funkcjonariuszy mundurowych. Podkreślono przede wszystkim, że niedopuszczalne jest niewykonywanie orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność zakwestionowanych rozwiązań prawnych. Dotyczy to też tych, które wiążą się potencjalnie z konsekwencjami dla budżetu państwa. Zdaniem Rady Stanu działania takie wypełniają przesłanki zastosowania art. 95 ust. 5 Konstytucji Republiki Greckiej², a obniżki pensji funkcjonariuszy mundurowych, które mają związek wyłącznie ze stanem finansów publicznych, są nie do pogodzenia z zasadą specjalnego traktowania wynagrodzeń służb mundurowych, wynikającą z Konstytucji.

Tłumaczenie orzeczenia³

(...)

6. Zgodnie z orzeczeniami nr 2194–5/2014, wydanymi przez Radę Stanu w pełnym składzie, została stwierdzona niekonstytucyjność rozporządzenia Ministra Finansów z powodu jej retroaktywności (od dnia 1 sierpnia 2012 r. do momentu wejścia w życie ustawy nr 4093/2012)

2 Art. 95 ust. 5 Konstytucji: „Administracja obowiązana jest podporządkować się orzeczeniom sądowym. Naruszenie tego obowiązku jest jednoznaczne z pociągnięciem do odpowiedzialności każdego właściwego organu, na zasadach określonych w ustawie. Ustawa przewiduje środki konieczne do zagwarantowania podporządkowania administracji, które obejmują kary finansowe nakładane na organy państwa”.

3 Pełna treść orzeczenia w języku nowogreckim jest dostępna na stronie: < http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/ste259_2018.htm >, dostęp: 30 października 2018 r.

w zakresie obniżki wynagrodzeń policjantów i oficerów Policji Greckiej. Rozporządzenie to zostało wydane zgodnie z postanowieniami akapitu C1 pierwszego artykułu ustawy nr 4093/2012. Zaskarżonym rozporządzeniem funkcjonariusze zostali zobowiązani do zwrotu pensji, które już otrzymali jako nienależne płatności. Stosowne orzeczenia w pełnym składzie Rady Stanu zostały wydane w odniesieniu do czynnego personelu wojskowego (orzeczenie Rady Stanu nr 2193/2014), emerytowych oficerów sił zbrojnych (orzeczenie Rady Stanu nr 2194/2014) i dla czynnych funkcjonariuszy Straży Przybrzeżnej (orzeczenie Rady Stanu nr 2196/2014). Po opublikowaniu orzeczeń Rady Stanu stwierdzających niekonstytucyjność obniżek wynagrodzeń dla wskazanych wyżej funkcjonariuszy, niektórzy z uczestników postępowań wnieśli o stwierdzenie niewykonywania ich przez rząd.

W związku z tymi skargami Trzyosobowa Rada ds. Zapewnienia Wykonywania Orzeczeń Rady Stanu wydała wytyczne stwierdzające, że rząd nie zastosował się do wyżej wskazanych orzeczeń Rady Stanu o stwierdzeniu niekonstytucyjności. Wezwała tam także Ministra Finansów do zwrotu wynagrodzeń i świadczeń odebranych skarżącym – członkom stowarzyszeń i federacji wnioskodawców (...). Trzyosobowa Rada stwierdziła ponadto, że ustawodawca i działający na podstawie jego delegacji rząd zachowują uprawnienia do ustalania na przyszłość wynagrodzenia dla członków sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa w oparciu o kryteria, które zostały ustanowione orzeczeniami pełnego składu Rady Stanu. W przypadku określania przyszłych wynagrodzeń pracowników sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa nie mogły one zostać ustalone na tym samym poziomie, a tym bardziej poniżej tych, ustalonych zgodnie z przepisami ustawy nr 4093/2012, które zostały uznane za niekonstytucyjne. Po przyjęciu wytycznych Trzyosobowej Rady, podczas gdy w toku był proces administracyjnej kontroli wykonywania orzeczeń, opublikowano ustawę nr 4307/2014, która w art. 86 przewidywała nowe rozwiązania dotyczące wynagrodzeń sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa (...)⁴.

4 Szczegółowe rozstrzygnięcia co do sposobu ustalania wynagrodzeń zgodnie z ustawą nr 4093/2012 zawiera raport PwC dostępny pod adresem: < <https://www.pwc.com/gr/en/news/assets/legal-law-4093-14nov12-en.pdf> >, dostęp: 21 października 2018 r.

7. Panhelleńska Federacja Funkcjonariuszy Policji oraz Panhelleńska Federacja Oficerów Policji Greckiej złożyła skargę o stwierdzenie niekonstytucyjności rozporządzenia o przyznaniu częściowych rekompensat. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie ustawy nr 4307/2014. Rada Stanu w pełnym składzie stwierdziła już wcześniej niekonstytucyjność tego rozporządzenia. Przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu skargi wniosły również: Unia Emerytowanych Oficerów Wojsk Lądowych, Marynarki i Wojsk Lotniczych, Panhelleńska Federacja Stowarzyszeń Wojskowych, a także Straż Przybrzeżna. Niekonstytucyjność stwierdzono odpowiednio orzeczeniami nr 1128/2016, 1125/2016 i 1126/2016 Rady Stanu.

W szczególności orzeczeniami tymi stwierdzono niekonstytucyjność rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono członków związków zawodowych i stowarzyszeń emerytów. Podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności był fakt, że postanowienia art. 86 ustawy nr 4307/2014, w oparciu o które przyjęto nowe stawki wynagrodzeń, są sprzeczne z art. 95 ust. 5 Konstytucji oraz zasadą specjalnego traktowania wynagrodzeń personelu wojskowego, wyrażoną w art. 45⁵, art. 23 ust. 2⁶ oraz art. 29 ust. 3 Konstytucji⁷.

5 Art. 45 Konstytucji: „Prezydent Republiki jest zwierzchnikiem sił zbrojnych kraju, a dowództwo nad nimi sprawuje rząd, na zasadach określonych w ustawie. Prezydent nadaje także stopnie wojskowe osobom służącym w siłach zbrojnych, na zasadach określonych w ustawie”.

6 Art. 23 ust. 2 Konstytucji: „Zapewnia się prawo do strajku. Jest ono wykonywane poprzez tworzone na mocy prawa związku zawodowe, mające na celu obronę i popieranie interesów ekonomicznych i zawodowych ludzi pracy. Strajk, w jakiegokolwiek formie, jest zabroniony w odniesieniu do funkcjonariuszy sądownictwa i pracowników organów bezpieczeństwa. Prawo do strajku podlega określonym ograniczeniom, regulowanym w ustawie, w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, urzędników samorządów terytorialnych, osób prawnych prawa publicznego, pracowników przedsiębiorstw publicznych lub przedsiębiorstw użyteczności publicznej, których funkcjonowanie ma podstawowe znaczenie dla zaspokojenia podstawowych potrzeb całego społeczeństwa. Ograniczenia te nie mogą prowadzić do likwidacji prawa do strajku ani stwarzać przeszkód w jego przeprowadzeniu zgodnie z prawem”.

7 Art. 29 ust. 3 Konstytucji: „Bezwzględnie zabrania się funkcjonariuszom sądownictwa, wojskowym oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa okazywania w jakiegokolwiek formie sympatii lub niechęci do jakiegokolwiek partii politycznej. Bezwzględnie zabrania się funkcjonariuszom państwa, samorządów terytorialnych, innych osób prawnych prawa publicznego lub przedsiębiorstw publicznych samorządów terytorialnych, lub przedsiębiorstw, których zarząd powoływany jest bezpośrednio lub pośrednio przez państwo na podstawie decyzji administracyjnej lub jako akcjonariusz, okazywania w jakiegokolwiek formie sympatii lub niechęci do jakiegokolwiek partii politycznej podczas sprawowania swojego urzędu”.

Na podstawie orzeczeń wydanych w pełnym składzie Rady Stanu przyjęto, co następuje: a) zgodnie z postanowieniami art. 86 ust. 2 ustawy nr 4307/2014 wprowadzono specjalną listę płac sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa, aby rząd mógł dostosować się do przywołanych wcześniej orzeczeń Rady Stanu o stwierdzeniu niekonstytucyjności; b) zarobki skorygowane za pomocą tejże listy płac były istotnie wyższe od tych otrzymanych przez siły zbrojne i służby bezpieczeństwa zgodnie z ustawą nr 4093/2012, ale osiągnęły niższy poziom od tych ustalonych do dnia 1 sierpnia 2012 r.; c) nowa ustawa płacowa obowiązywała z mocą wsteczną do dnia wejścia w życie ustawy nr 4093/2012, która była, jak już stwierdzono, uznana za niekonstytucyjną, w wyniku czego nowe regulacje płacowe zastąpiły z mocą wsteczną niekonstytucyjne przepisy obowiązujące od 1 sierpnia 2012 r. (...) W ocenie Rady Stanu przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia miało więc na celu uregulowanie kwestii związanych z retroaktywnym stosowaniem nowszego prawa (ustawa nr 4307/2014).

W przywoływanych orzeczeniach Rady Stanu rozstrzygnięto o konstytucyjności postanowień art. 86 ustawy nr 4307/2014, przewidujących częściowe przywrócenie każdemu członkowi sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa oraz emerytom uposażeń, które zostały im zmniejszone na mocy niekonstytucyjnych postanowień ustawy nr 4093/2012. Rada Stanu orzekła, że postanowienia art. 86 ustawy nr 4307/2014 stanowiły częściowe niewykonanie orzeczeń o stwierdzeniu niekonstytucyjności. Nowsze przepisy przewidywały bowiem, że środki miały być im wypłacone tylko w połowie (...). W orzeczeniach o stwierdzeniu niekonstytucyjności uznano ponadto, że zgodnie z przepisami art. 86 ustawy nr 4307/2014 ustawodawca dokonał również skorygowania bieżących uposażeń członków sił zbrojnych oraz służb bezpieczeństwa z przyczyn czysto budżetowych, ponieważ w jego ocenie tymczasowo niemożliwe jest pełne przywrócenie płac wojskowych do poziomu sprzed niekonstytucyjnej ustawy nr 4093/2012.

Powody te jednak, powtarzane regularnie przy okazji innych redukcji płac, nie mogły – jak podkreślono – uczynić kwestionowanych przepisów dopuszczalnymi konstytucyjnie. Bieżące wynagrodzenia są uwarunkowane wyłącznie ograniczonymi możliwościami budżetowymi kraju i wynikającym z tego brakiem możliwości pełnego przywrócenia uposażeń

żołnierzy. Podstawowe kryterium obniżek uposażeń wprowadzonych przez ustawodawcę polega na tym, że korekty będą odpowiadały połowie dotychczasowych cięć. W ocenie pełnego składu Rady Stanu oznacza to, że nowe kryterium ma charakter wyłącznie quasi-matematyczny. Jest ono bezpośrednio związane ze stawką rekompensaty płac dla żołnierzy, pośrednio z celami niekonstytucyjnych przepisów ustawy nr 4093/2012, tak aby osiągnąć obniżenie kosztów płacy personelu zatrudnionego na podstawie „specjalnego” wynagrodzenia. Przy ustalaniu nowych wysokości wynagrodzeń rząd nie uwzględnił, poza czysto ilościowym i wyraźnie niewłaściwym kryterium, znaczenia misji sił zbrojnych oraz służb bezpieczeństwa, ani szczególnych okoliczności, w jakich funkcjonariusze wykonują swoje obowiązki. Z drugiej strony, nowy system wynagradzania nie był wynikiem realnej oceny ustawodawcy, uwzględniającej kryteria określone w przywoływanych orzeczeniach Rady Stanu.

Dlatego też omawiane uregulowania nie spełniają kryteriów wynikających z zasady specjalnego traktowania pracowników wojskowych pod względem wynagrodzenia, która gwarantuje skuteczne wypełnianie ich misji państwowej oraz jest rekompensatą dla szczególnych okoliczności wykonywania ich obowiązków. Nie zostało również należycie oszacowane, czy po kolejnych obniżkach uposażeń funkcjonariuszy sił zbrojnych oraz służb bezpieczeństwa pozostaną wystarczające, aby pokryć godne i proporcjonalne do ich misji koszty utrzymania. W związku z tym Rada Stanu w pełnym składzie stwierdziła, że postanowienia art. 86 ust. 2 ustawy nr 4307/2014, które dostosowują bieżące uposażenia czynnych funkcjonariuszy sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa, są sprzeczne z postanowieniami wynikającymi z przepisów art. 45, art. 23 ust. 2 oraz art. 29 ust. 3 Konstytucji, jak również z zasadą specjalnego traktowania funkcjonariuszy zbrojnych pod względem wynagrodzenia, której treść normatywna została określona w orzeczeniach Rady Stanu (orzeczenie nr 2192–6/2014).

**Decision of the Council of State
No. 259/2018 – review and translation**

Konrad Rydel – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Warszawski