



**1001-8.TK.11.2023**

**K 1/23**

2896

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskami:

1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2022 r. „o stwierdzenie, że art. 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r, poz. 2666) są niezgodne z:

a) art. 178 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji przez to, że naruszają gwarancję zapewnienia sędziom wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym godności sprawowanego przez nich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, a tym samym naruszają gwarancję niezawisłości sędziowskiej stanowiącej warunek niezależnego wykonywania funkcji władzy sądowniczej;

b) art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa polegającą na zastosowaniu arbitralnego sposobu wyznaczania podstawy wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r.;

c) art. 31 ust 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim naruszają prawo sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków rozumiane jako podmiotowe prawo do ustalania

wynagrodzenia na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej”;

2) Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2022 r. o orzeczenie, że „art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 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) są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP”;

3) Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 grudnia 2022 r. „o stwierdzenie, że:

a) art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) dalej w skrócie: „ustawa o budżecie”, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust.1 i 2 Konstytucji RP;

b) art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP;

c) art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

d) art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania wyroku.**

### **UZASADNIENIE**

Pismami z dnia 21 grudnia 2022 r., Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś pismem z dnia 22 grudnia 2022 r. – Krajowa Rada Sądownictwa, wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami, przytoczonymi na wstępie niniejszego stanowiska.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wyżej wymienione wnioski zostały połączone – z uwagi na tożsamość przedmiotu spraw – w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K 1/23.

We wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN albo Wnioskodawca I) stwierdził, że „[r]ozwiązania wprowadzone w kwestionowanych unormowaniach ustawy ołobudżetowej 2023 (chodzi o art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. z 2022 r., poz. 2666 - przyp. wł.) modyfikują reguły ustawowe określające sposób ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów, a konkretnie sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów administracyjnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego, określone odpowiednio w art. 91 § 1c p.u.s.p. (chodzi o ustawę z dnia 28 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 217 ze zm. – przyp. wł.), a także art. 48 § 2 ustawy z dnia

8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm., dalej: u.SN) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1093 ze zm. – przyp. wł.]. Przewidziany w tych przepisach mechanizm ustawowy określający podstawę wynagrodzenia sędziów w danym roku w odniesieniu do wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego oficjalnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej <Monitor Polski>, zastąpiono w 2023 r. - sztywno wskazaną kwotą bazową, w wysokości przyjętej przez ustawę o budżecie na 2023 r. (wniosek Pierwszego Prezesa SN, s. 2).

Dalej, Pierwszy Prezes SN wskazał, że „[z]akwestionowane we wniosku unormowania ustawy o budżecie na 2023 r., w tym także uzasadnienie posłużenia się tymi rozwiązaniami, należy odczytywać w szerszym kontekście, jaki wyznacza przyjęty przez ustawodawcę w ostatnich latach (2021, 2022) sposób regulowania podstawy wynagrodzeń sędziowskich, polegający na modyfikowaniu ustawowych zasad ich określania. Na tym tle wskazany przez ustawodawcę <wzrost wynagrodzeń o 7,8%> stanowi faktyczne obniżenie poziomu wynagrodzeń, dokonywane wbrew istniejącym zasadom ich określania oraz bez odpowiedniego wyjaśnienia przyczyn wielokrotnego posłużenia się wyjątkiem od stosowania tych reguł w latach 2021, 2022 i obecnie, w perspektywie kolejnego 2023 r.

W uzasadnieniu ustawy o budżecie na 2023 r. pominięto kluczowy fakt, że wynagrodzenia sędziów w trakcie dwóch ostatnich lat kalendarzowych (2021 i 2022) nie były naliczane zgodnie z ustrojowymi przepisami kształtującymi zasady ustalania ich wysokości, ponieważ wprowadzone zostały ograniczone czasowo rozwiązania legislacyjne, które w tych latach <zamrażały> wynagrodzenia sędziów.

W dniu 17 grudnia 2021 r. przyjęto bowiem ustawę o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r., poz. 2445, dalej: ustawa o budżecie na 2022 r.). Według art. 8 ustawy

okołobudżetowej 2022, w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p., stanowiło przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (ust. 1) [chodzi o Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r.; M. P. z 2020 r., poz. 711 – przyp. wł.]. Podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększało się o kwotę 26 zł (ust. 2). Ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c p.u.s.p. w roku 2022 za podstawę tę przyjmowano przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zwiększone o 26 zł (ust. 3). Z kolei, ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o wynagrodzeniu sędziego, w roku 2022 za wynagrodzenie to przyjmowano wynagrodzenie naliczone zgodnie z ust. 1 i 2 (ust. 4).

Identyczne w swej treści, jak przyjęte wobec sędziów sądów powszechnych w art. 8 ustawy okołobudżetowej 2022 rozwiązania normatywne, wprowadzone do obrotu prawnego z dniem 1 stycznia 2022 r., obowiązywały w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom Sądu Najwyższego (art. 9 ustawy okołobudżetowej 2022). Według art. 9 ustawy okołobudżetowej 2022, w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 48 § 2 u.SN, stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, przy czym podstawę tę zwiększa się o kwotę 26 zł. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 48 § 2 u.SN, w roku 2022 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zwiększone o 26 zł, zaś ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o wynagrodzeniu sędziego Sądu Najwyższego, w roku 2022 za

wynagrodzenie to przyjmuje się wynagrodzenie naliczone zgodnie z ust. 1 i 2 tego artykułu.

Unormowania o charakterze zbliżonym do tych, które zostały ujęte w art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2021 r., funkcjonowały także w 2021 r. Zostały one wprowadzone w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r., poz. 2400 ze zm., dalej: ustawa o budżecie na 2021 r.). W art. 12 ust. 1 tej ustawy przesądzono, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p., stanowi w roku 2021 przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (chodzi o Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r.; M. P. z 2019 r., poz. 742 – przyp. wł.). W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego analogiczne rozwiązanie wynikało z art. 13 tej ustawy. Także w tym wypadku podstawę wynagrodzenia sędziów w 2021 r. określano względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia sprzed dwóch lat, a więc względem 2019 r.

Na tym tle przyjęta w kwestionowanych przepisach ustawy o budżecie na 2023 r. kwota podstawy wymiaru wynagrodzenia sędziów, wprawdzie faktycznie podnosi jej wysokość (z poziomu 5 024,48 zł do kwoty 5 444,42 zł), ale czyni to nie w odniesieniu do obowiązującej zasady, nakazującej wyznaczanie podstawy wymiaru względem wskaźnika z poprzedniego roku czyli w tym wypadku z 2022 r. ale względem wyjątkowego rozwiązania przyjętego w ustawie o budżecie na 2021 r. i określającego sposób ustalenia podstawy wymiaru według stanu <zamrożonego> w 2020 r. W istocie rzeczy, wysokość kwoty przyjętej na rok 2023 stanowi wyraźne odstępstwo od określonego w p.u.s.p. oraz u.SN mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów, a przy tym redukuje wysokość tego wynagrodzenia względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. (zamiast 6 156,25

zł jest to 5 444,42 zł), czyli o ponad 11 %. Oznacza to, że kwestionowane w niniejszym wniosku unormowania ustawy o budżecie 2023 prowadzą, po raz trzeci z rzędu (lata: 2021, 2022 oraz 2023), do <zamrożenia> ustrojowych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów, a realnie do zmniejszenia ich wysokości, w porównaniu z sytuacją, w której stosowane byłyby zasady ustrojowe.

O ile jednak w poprzednich dwóch latach (2021 i 2022), <zamrożenie> wiązało się z odstępstwem od reguły ustalania wynagrodzenia przez odsyłanie w ustawach o budżecie do przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok bezpośrednio poprzedzający rok naliczenia wynagrodzenia (odpowiednio: w 2021 r. odesłano do wskaźnika za II kwartał 2019 r., a w 2022 r. do 2020), o tyle w roku 2023 całkowicie zerwano z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem. Tym samym, w zaskarżonym akcie prawnym, wynagrodzenie sędziów nie tylko przestało mieć związek ze zmienianą w kolejnych latach, ale jednak w pewnym sensie nadal uwzględnianą regułą odesłania do obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, ale stało się efektem całkowicie uznaniowego rozstrzygnięcia ustawodawcy, przybierającego postać konkretnej kwoty przyjętej akurat w takiej a nie innej wysokości na dany rok.

Już w tym miejscu należy więc stwierdzić (...), że rozwiązania wynikające z art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 są niezgodne z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli, ponieważ prowadzą do 1) naruszenia systemu wynagrodzeń sędziów jako istotnego elementu ustroju sądownictwa oraz jednej z gwarancji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe i niezależne sądy, jak również 2) naruszenia podmiotowego prawa do wynagrodzenia sędziów odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, które zakłada kształtowanie wynagrodzenia sędziego na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej i corocznie modyfikowanej

decyzji innych władz, w tym w szczególności władzy ustawodawczej” (wniosek Pierwszego Prezesa SN, s. 3 - 5).

W kolejnym fragmencie wniosku Pierwszy Prezes SN zwrócił uwagę na to, że „[a]ktualnie obowiązujący mechanizm ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów 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, dalej: ustawa zmieniająca). Wyraża on całkowicie odrębną i samodzielnią – w porównaniu z szeroko rozumianą kategorią osób zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej zasadę ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego, uzależnioną od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego 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 (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 504) [obecnie – tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1251, dalej: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. – przyp. wł.]. Przedmiotowe rozwiązanie było wynikiem kompromisu zawartego między przedstawicielami władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej co do sposobu rozumienia i stosowania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ukierunkowanego na takie ukształtowanie mechanizmu ustalania sędziowskiego wynagrodzenia zasadniczego, które będzie odpowiadało właściwemu rozumieniu konstytucyjnego zwrotu, <wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu>”, „[p]rzyjęcie powyższej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało zarazem wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia (tych wynagrodzeń - przyp. wł.) od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej”, oraz na to, iż „[z]akwestionowane we wniosku rozwiązania (...) przewidują ustalenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego przez odniesienie jej do kwoty wskazanej przez ustawodawcę, co stanowi nie tylko odejście od



obowiązującego modelu, określonego przepisami p.u.s.p., ale w istocie powrót do stanu prawnego sprzed ustawy zmieniającej” zaznaczając przy tym, że „ta zasadnicza zmiana przekreśla jednocześnie gwarancje powiązania wysokości wynagrodzenia sędziów ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Mechanizm ten co należy podkreślić - nie może być rozpatrywany w kontekście ewentualnej waloryzacji wynagrodzeń. Na różnicę pomiędzy waloryzacją a bezwarunkowym zagwarantowaniem wzrostu wynagrodzeń zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2003 r. (K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93), z którego wynika, że zwiększona ochrona prawna przysługuje tym uprawnieniom, które zostały ustawowo zagwarantowane w sposób bezwarunkowy. Niewątpliwie taka sytuacja występuje w przypadku sędziów, skoro przyjęta przez prawodawcę w przepisach ustawy zmieniającej formuła ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego dowodzi, że ustawodawca zdecydował się na realizację prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, zakładającą automatyczne podwyższanie wynagrodzeń sędziów w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia” (wniosek Pierwszego Prezesa SN., s. 5 - 6).

Jednocześnie Pierwszy Prezes SN przypomniał, że „[z]agadnienie dopuszczalności ustawodawczego <zamrożenia> sposobu ustalania podstawy wynagrodzeń sędziowskich było już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Pierwszego Prezesa SN z 10 stycznia 2012 r. Trybunał badał zgodność z Konstytucją art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, dalej: ustawa o budżecie 2012). Wówczas doszło do podobnego jak w latach 2021 i 2022 - procesu <zamrożenia> poziomu wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom w roku 2012, skoro w ustawie o budżecie 2012 przyjęto założenie,

w świetle którego podstawę takiego wynagrodzenia stanowiło przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2010 r.

Kwestionowanej regulacji wnioskodawca postawił zarzuty zarówno (...) natury proceduralnej (formalno-legislacyjnej), jak i merytorycznej. (...)

Merytoryczne zarzuty wnioskodawcy objęły (...) niezgodność zaskarżonych przepisów z:

a) art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, z powodu arbitralnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

b) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegającą na naruszeniu majątkowego prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia, a co najmniej jego ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej oraz

c) art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji, polegającą na naruszeniu obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r. (w sprawie o sygn. akt. K 1/12 – przyp. wł.), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy: 1) są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 – przyp. wł.)” [wniosek Pierwszego Prezesa SN, s. 7].

W ocenie Pierwszego Prezesa SN, „istnieje zasadnicza różnica pomiędzy przedmiotem kontroli poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12, a przedmiotem zaskarżenia ujętym w *petitum* niniejszego wniosku.

Po pierwsze, kwestionowane art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r., w przeciwieństwie do tych, będących przedmiotem rozpoznania w sprawie K 1/12, nie mają charakteru incydentalnego czy epizodycznego. Ta przesłanka miała bowiem fundamentalne znaczenie przy ocenie zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o budżecie na 2012 r., zwłaszcza w kontekście

ustalenia, czy incydentalne (na jeden rok) wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów na poziomie z 2010 r. (<zamrożenie>), oznaczające zmniejszenie ich realnej wartości (wynikające z inflacji), przy niezmienionej wysokości nominalnej, stanowi naruszenie wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego. Zaskarżone obecnie przepisy ustawy o budżecie 2023 zostały wprowadzone w ślad za rozwiązaniami modyfikującymi podstawę ustalenia wymiaru wynagrodzeń sędziowskich w dwóch ostatnich latach. W efekcie realizują konsekwentnie zamysł trwałego i powtarzalnego modyfikowania i - co istotne - zmniejszania wysokości wynagrodzeń sędziowskich względem zasadniczego modelu wynikającego z p.u.s.p. Chociaż więc przedmiotem wniosku są przepisy ustawy o budżecie 2023, to jednak muszą być one odczytywane w perspektywie powtarzających się rozstrzygnięć ustawodawczych obowiązujących w 2021 i 2022 r. Konieczność uwzględnienia tego kontekstu przy ocenie konstytucyjności art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 wynika chociażby z przyjętego w uzasadnieniu tej ustawy poglądu o zwiększeniu poziomu wynagrodzeń. Jest on liczony jak wskazano względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r. W ten sposób ustawodawca modyfikuje w obecnej ustawie wyjątek przyjęty już uprzednio w ustawie o budżecie 2022 traktując go dziś jako regułę, która pozwala posługiwać się w efekcie argumentem o <wzroście> wynagrodzeń sędziów. To znaczy, że art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 nie stanowią jednorazowego wstrzymania wzrostu wynagrodzeń, ale w istocie prowadzą do jego trwałego i realnego zmniejszenia, na co nakłada się wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń przez ostatnie 3 kolejne lata kalendarzowe (2021-2023).

Po drugie, o czym była mowa wyżej, zmiana jaka została dokonana ustawą o budżecie 2023 ma charakter systemowy. Obowiązującą dotychczas formułę ustawową, zastępuje nowym sposobem wyznaczenia

podstawy wynagrodzenia zasadniczego, ujętego konkretną kwotą. To powoduje, że naruszane jest uprawnienie do ustalania wysokości wynagrodzenia na zasadach wynikających z mechanizmu przyjętego w art. 91 § 1 c p.u.s.p., które stanowi wyraz realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.

Po trzecie, inny jest przedmiot zaskarżenia, co wynika właśnie z uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 1/12. Zarzut sformułowany w *petitum* niniejszego wniosku nawiązuje wprost do stanowiska Trybunału zawartego w powoływanym rozstrzygnięciu, albowiem zarzuca się, że zaskarżone przepisy naruszają system wynagrodzeń sędziów jako istotny element ustroju sądownictwa oraz jedną z gwarancji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłych sędziów i niezależne sądy.

Po czwarte, w przeciwieństwie do wniosku rozpoznawanego w sprawie K 1/12, a co za tym idzie rozstrzygnięcia TK w zakresie dotyczącym prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków, w obecnie formułowanym wniosku, inaczej definiuje się przedmiotowe uprawnienie. Zgadzając się z wyrokiem K 1/12, że celem skargi, jak i przedmiotem prawa podmiotowego, nie może być indywidualna wysokość wynagrodzenia sędziego, wnioskodawca stwierdza, że z systemowego rozumienia treści art. 178 ust. 2 Konstytucji przyjętego przez TK, należy wywieść prawo sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków rozumiane jako podmiotowe prawo do ustalania wynagrodzenia na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej. W tym aspekcie, TK nie ustalał treści art. 178 ust. 2 Konstytucji” (wniosek Pierwszego Prezesa SN, s. 8 - 9).

W kolejnej części wniosku, zatytułowanej „Problem konstytucyjny i zarzuty niekonstytucyjności”, Pierwszy Prezes SN wyjaśnił, między innymi, że:

- „[w]nioskodawca zarzuca, że przyjęty w tych unormowaniach (w art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 – przyp. wł.) sposób ustalania podstawy

wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2023 r., nie spełnia standardu konstytucyjnego wynikającego z obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, o którym stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji. Sam fakt naruszenia jednej z gwarancji niezawisłości sędziowskiej skutkuje uznaniem niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ naruszenie to ma charakter systemowy, a więc odnoszący się do przyjętego przez ustawodawcę sposobu określania wynagrodzeń sędziów, stąd też niezgodność mechanizmu jego ustalenia dotyczy funkcji powierzonej władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji), a jednocześnie objętej dodatkową konstytucyjną gwarancją odrębności, która umożliwiać ma wykonywanie tej funkcji w sposób niezależny, a więc bez nieuprawnionego oddziaływania w tym zakresie ze strony innych władz (art. 173 Konstytucji)”;

- „[w] ocenie wnioskodawcy, przepisy zaskarżone w *petitum* wniosku naruszają art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ opierają model kształtowania wynagrodzeń sędziowskich na uznaniowym - w danym roku - określeniu podstawy tego wynagrodzenia, co oznacza całkowite uzależnienie władzy sądowniczej od pozostałych władz, w tym zwłaszcza od władzy ustawodawczej. Wynikający z ustawy o budżecie 2023 mechanizm kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów, stanowi powrót do sytuacji, w której ustawodawca, w sposób jednostronny i arbitralny decyduje o wysokości wynagrodzenia sędziego. (...) To z kolei stanowi wyraz ingerencji w zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i niezależności sądów stanowiących władzę odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji)”;

- „istotą zarzutu formułowanego w niniejszym wniosku jest to, że sposób wyznaczenia podstawy wynagrodzenia sędziów w art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 nie zapewnia adresatom tych norm obiektywnego i przez to też pewnego, a więc opartego na wymiernych przesłankach modelu ustalania

ich przyszłych dochodów. Działanie ustawodawcy, polegające na wskazaniu kwoty podstawy wynagrodzenia sędziów na rok 2023 nie tylko w oderwaniu od obowiązujących kryteriów ustawowych, ale przede wszystkim bez powiązania z jakimkolwiek wymiernym wskaźnikiem sprawia, że nie mamy w tym wypadku do czynienia z obiektywnym mechanizmem, który jak wskazywał Trybunał działać ma niejako <automatycznie>. Przeciwnie, wiąże się z podejmowaniem ocennych decyzji, które mogą być elementem nacisku na sędziów. Oznacza przy tym, że stosowane przez ustawodawcę metody kształtowania wynagrodzeń w drodze wyjątku od obowiązujących zasad ustawowych bądź jak w wypadku kwestionowanych regulacji z pominięciem tych zasad, uzależniają decyzję w tej istotnej sferze od każdorazowego rozstrzygnięcia władzy ustawodawczej, realizującej uprzednie wskazanie władzy wykonawczej. W tym kontekście należy przyjąć, że decyzja ustawodawcy o odejściu od mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziów i zastąpienie go kwestionowanymi rozwiązaniami stanowi działanie, które nie jest oparte na obiektywnych i wymiernych przesłankach, a przy tym daje władzy ustawodawczej i wykonawczej możliwość ingerowania w działalność władzy sądowniczej oraz w jej konstytucyjne gwarancje”;

- „[w]prowadzenie zaskarżonego rozwiązania, powoduje, że przyjęty model kształtowania wynagrodzeń sędziów przestaje być automatyczny i obiektywizowany, gdyż podlega corocznemu, a przez to do pewnego stopnia nieprzewidywalnemu ustaleniu przez ustawodawcę. To z kolei jest sprzeczne z art. 178 ust. 2 Konstytucji, gdyż stanowi ingerencję w element konieczny (niezależność i stabilność finansową) dla właściwego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości. Dochodzi zatem do ingerencji w prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziowskich, które jest w orzecznictwie TK rozumiane na poziomie ustrojowym jako wymóg ustalenia zasad kształtowania wynagrodzenia sędziego, obejmującego zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego wzrost, w oparciu

o obiektywne kryteria, uniezależniające sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej”;

- „trudności w odniesieniu do sytuacji budżetowej nie mogą być argumentem mającym uzasadniać podejmowanie działań zwiększających stan niepewności adresatów prawa. Co prawda ustawodawca może, w szczególnych i wyjątkowych sytuacjach, dokonywać incydentalnych modyfikacji zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/12. Zasady te nie mogą być jednak całkowicie znoszone i zastępowane uznaniowym mechanizmem ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Odejście od stabilności przejawiającej się m.in. uwzględnianiem kryteriów obiektywnych, nie tylko stoi w sprzeczności z wymaganiami wyrażonymi w art. 178 ust. 2 Konstytucji, ale dodatkowo pogłębia niepewność co do sposobu określania podstaw wynagrodzenia sędziego. Pozbawia bowiem odniesienia do utrwalonych i przewidywalnych reguł, a tym eliminuje mechanizm gwarancyjny, który zabezpieczać ma realizację konstytucyjnych gwarancji wynikających z przywołanego art. 178 ust. 2 Konstytucji”;

- „[w] ocenie wnioskodawcy rozwiązanie przewidziane w art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 rok nie tyle stanowi wyjątek od określonego w p.u.s.p. i u.SN modelu ustalania podstawy wynagrodzenia sędziowskiego, co faktycznie likwiduje ten model zastępując go uznaniowym wskazaniem kwoty, która - zdaniem ustawodawcy ma być w danym roku punktem odniesienia dla kształtowania wysokości wynagrodzeń przyznawanych wszystkim sędziom. Z tego względu jest to więc rozwiązanie idące jeszcze dalej niż mechanizm wprowadzania wyjątków od reguł ustawowych, z jakim mieliśmy do czynienia w dwóch poprzednich latach, i który był w przeszłości przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12”;

- „[w]ątpliwości budzi (...) samo uzasadnienie posłużenia się rozwiązaniami ujętymi w art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 rok. Ustawodawca

nawiązuje w nim bardzo ogólnie do <szczególnych okoliczności mających istotny wpływ na sytuację budżetową kraju> (...), nie podaje jednak żadnych argumentów, które mogłyby uzasadniać całkowite zniesienie modelu powiązania wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnymi kryteriami i wskaźnikami i zastąpienia go odgórnie wskazaną kwotą. Lakoniczne w swej istocie uzasadnienie ustawy razi przy tym niespójnością logiczną. Z jednej strony ustawodawca sugeruje, że wynagrodzenia sędziów zostaną podniesione o 7,8 %, z drugiej zaś stwierdza, że konieczne jest wprowadzenie <sprawiedliwego podziału kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne> przez co <wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia> m.in. dla sędziów nie jest możliwe, ponieważ <oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa>”;

- „[k]ierując się (...) założeniem, że wszyscy obywatele powinni <po równo i proporcjonalnie ponosić ryzyko sytuacji gospodarczej państwa>, ustawodawca całkowicie abstrahuje od obowiązujących unormowań konstytucyjnych, które wyznaczają odmienne kryteria kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przywoływany już wielokrotnie art. 178 ust. 2 Konstytucji wynosi kwestię statusu materialnego sędziów na poziom regulacji konstytucyjnej, czyniąc z tej sfery jedną z ważnych gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). W tym kontekście nie jest możliwe przyjmowanie takich rozwiązań ustawodawczych, które sytuację materialną sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości zrównywać będą z szeroko ujętą jak w uzasadnieniu powołanej ustawy kategorią <wszystkich obywateli>. Obowiązki art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz powiązany z tym obowiązek wprowadzenia rozwiązań, które realizować będą gwarancje <odpowiedniego wynagrodzenia> sędziów oznacza, że ustawodawca nie może w odniesieniu do tej sfery porównywać sytuacji prawnej sędziów z innymi osobami, które nie zostały powołane do wykonywania zadań z zakresu sprawowania



wymiaru sprawiedliwości. Odwołując się zatem do motywów wprowadzenia art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 przywoływanych w uzasadnieniu tej ustawy, tym lepiej można dostrzec, że zostały one przewidziane w całkowitym oderwaniu od wymogów określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji”;

- „[n]ależy (...) wyraźnie podkreślić, że uczynienie kwestii statusu materialnego sędziów jednym z elementów materii konstytucyjnej nie wynika z przekonania ustrojodawcy o konieczności szczególnego uprzywilejowania jakiejś konkretnej kategorii osób wykonujących zadania publiczne. Bynajmniej. Istotą gwarancji ujętych w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest stworzenie odpowiednich warunków wykonywania doniosłej ustrojowo funkcji przypisanej wyłącznie władzy sądowniczej. Chodzi tu zatem o systemowe, a więc oderwane od osobistych przywilejów czy uprawnień, zagwarantowanie, aby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych zadań powierzonych sądom i Trybunałom, było realizowane w sposób niezawisły i niezależny od wpływów ze strony innych władz. Dlatego też model kształtowania <odpowiedniego wynagrodzenia>, o jakim stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji ma tak istotne znaczenie ustrojowe jako element określonego modelu organizacyjnego władzy sądowniczej w państwie demokratycznym. Każdorazowe odstępstwo od kształtowania tego modelu na podstawie obiektywnych kryteriów musi być traktowane jako wyjątek i ograniczać się do sytuacji incydentalnych. Rozwiązania wynikające z kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie 2023 nie realizują tych wymagań”;

- „[w] ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy naruszają także gwarancje konstytucyjne wynikające z art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Należy tu jednak wyraźnie zastrzec, że identyfikowane w tym kontekście prawo do ukształtowania wynagrodzenia sędziowskiego odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków nie jest rozumiane jako indywidualnie określone uprawnienie do wynagrodzenia przysługującemu sędziemu w konkretnym wymiarze (wysokości), ale jako uprawnienie do tego, aby ustalenie

zasad kształtowania tego wynagrodzenia, zarówno w części obejmującej wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego wzrost, następowało na podstawie i przy użyciu obiektywnych kryteriów, niezależniających sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Nie chodzi tu zatem o wywodzenie z przywołanych wzorców jakichkolwiek uprawnień odnoszących się do wysokości czy wymiaru wynagrodzenia, ale poszanowania konstytucyjnych gwarancji zastosowania odpowiedniego modelu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Tylko bowiem obiektywny, a przez to niezależny od uznania ustawodawcy system wynagrodzeń spełnia warunki niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów i pozwala uznać go za system gwarantujący zachowanie poziomu wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresu obowiązków sędziego”;

- „[w] projekcie ustawy o budżecie na 2023 rok (podobnie zresztą, jak w projektach ustaw o budżecie na 2021 i 2022 rok) brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia na okoliczność konieczności (zasadności) wprowadzenia zaskarżonych zmian. Nie ulega więc najmniejszej wątpliwości, że w analizowanym przypadku naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest arbitralne i nieuzasadnione. W ogóle nie wiadomo, dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie; w szczególności nie wyjaśniono, czy uzasadnia to stan finansów publicznych, czy może inne okoliczności. W tym tkwi fundamentalna różnica między stanem prawnym, jaki został ukształtowany ustawą o budżecie na 2012 rok, a sytuacją płacową sędziów w roku 2023, regulowaną przepisami ustawy o budżecie na 2023 rok. Wówczas bowiem konieczność wstrzymania wzrostu wynagrodzeń uzasadniono dbałością o finanse publiczne oraz koniecznością zapewnienia równowagi budżetowej, co zresztą w sprawie K 1/12 stanowiło jedną z kwestii spornych w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tymczasem aktualnie, w ustawie o budżecie na 2023 rok, nie ma żadnego słowa, które wskazywałoby na zasadność przyjętych regulacji w odniesieniu do sędziowskiej grupy zawodowej. Nie ulega zatem najmniejszej

wątpliwości, że w omawianym przypadku doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych”;

- „[w] związku z brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia dla zaskarżonych przepisów, stwierdzić trzeba, że doszło do nagłego wycofania się przez państwo z zasady kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów, które miało charakter całkowicie arbitralny. To z kolei dowodzi naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Jest to bowiem zmiana nieoczekiwana zaskakująca sędziów jako grupę zawodową.

Z tej przyczyny, w ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim naruszają zasady: ochrony praw słusznie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”;

- „[w] świetle zaprezentowanego wyżej uzasadnienia zarzutów naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również art. 2 w zw. z art. 178 Konstytucji oczywiste jest także, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Ograniczonym prawem jest bowiem uprawnienie do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, które na poziomie konstytucyjnym rozumiane jest jako konstytucyjne prawo podmiotowe do ustalania wynagrodzenia sędziów w oparciu o obiektywne kryteria, niezależne od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej”;

- „[w] ocenie wnioskodawcy, żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczenia praw i wolności, ani nie została powołana przez prawodawcę przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów, ani nie uzasadnia obowiązywania kwestionowanych regulacji. Mając na względzie powyższe, uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji” (wniosek Pierwszego Prezesa SN, s. 14 - 20).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA albo Wnioskodawca II) w złożonym wniosku, w pierwszej kolejności, „powołując się

na argumentację z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12)” zwrócił uwagę na to, że „powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem (...) chroni je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się in plus w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Jednocześnie, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie (art. 91 § 1d P.u.s.p. [chodzi o p.u.s.p. – przyp. wł.] oraz art. 48 § 3 u.S.N.)”, a następnie stwierdził, iż, „[c]o szczególnie istotne dla Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, system ten stosuje się również do sędziów NSA oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2494, dalej jako: P.u.s.a. [dalej także: p.u.s.a. - przyp. wł.]), <w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego>. Oznacza to, że sposób kształtowania wynagrodzenia sędziego NSA odbywa się na zasadach przewidzianych w art. 48 § 2 i 3 u.S.N. dla sędziów SN. Do wynagrodzeń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się z kolei odpowiednio przepisy dotyczące wynagrodzeń sędziów sądu apelacyjnego (art. 29 § 1 pkt 2 P.u.s.a.), a wynagrodzenie zasadnicze asesora sądowego wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego sądu

okręgowego według stawki czwartej, powiększonemu o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 29 § 1 pkt 3 P.u.s.a.). Wynagrodzenie zasadnicze referendarza sądowego i starszego referendarza sądowego w sądzie administracyjnym jest natomiast ściśle powiązane z wynagrodzeniem sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, o czym przesądza § 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sądowych innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1888)” [wniosek Prezesa NSA, s. 3 - 4].

Następnie Wnioskodawca II podniósł, że „[w]prowadzając w miejsce ww. stałych zasad wynagradzania sędziów, regulację epizodyczną zawartą w art. 8 i 9 ustawy o budżecie (chodzi o ustawę o budżecie na rok 2023 – przyp. wł.), ustawodawca w istocie obniżył przyjętą w tych pierwszych przepisach waloryzację wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2022 r. (M. P. poz. 764) wyniosło 6.156,25 zł. Zaproponowana w zaskarżonych przepisach mnożna wynosząca 5.444,42 zł sprawi w przypadku sędziów NSA waloryzację wynagrodzeń niższą o co najmniej 2.939,86 zł brutto niż wynikałoby to z zasad określonych w u.S.N. (dla sędziego w stawce podstawowej), w przypadku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego niższą o co najmniej 1.957,54 zł brutto niż wynikałoby to z zasad określonych w odpowiednio stosowanym P.u.s.p. (dla sędziego w najniższej stawce siódmej), a dla asesora wojewódzkiego sądu administracyjnego niższą o co najmniej 1.946,83 zł po ubruttowaniu, natomiast dla referendarza sądowego niższą o co najmniej 1.268,33 zł po ubruttowaniu. Wynagrodzenia sędziowskie w 2023 r. nominalnie wzrosną o 7,8% w porównaniu z 2022 r. zamiast o 21,89% (tyle

wynosiłby wzrost przy zachowaniu podstawy w wysokości 6.156,25 zł i odnoszeniu jej do kwoty obowiązującej w 2022 r. tj. 5.050,48 zł)”, po czym wskazał, że „rok 2023 będzie trzecim kolejnym rokiem budżetowym, w którym ustawodawca odstępuje od reguł kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonych w P.u.s.p. i u.S.N., co skutkuje w istocie <zamrożeniem> przewidzianej w tych przepisach waloryzacji wynagrodzeń zasadniczych sędziów. W 2022 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowiła kwota 5.050,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS powiększone o 26 zł - art. 8 ust. 1 i 2 oraz 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, Dz. U. z 2021 r. poz. 2445), podczas gdy zgodnie z regułami określonymi w P.u.s.p. i u.S.N. powinna być to kwota 5.504,52 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS). W 2021 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowiła kwota 4.839,24 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS - art. 12 ust. 1 i 2 oraz 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021), podczas gdy zgodnie z regułami określonymi w P.u.s.p. i u.S.N. powinna być to kwota 5.024,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS)” [wniosek Prezesa NSA, s. 4 -5].

W końcowym fragmencie tej części wniosku Prezes NSA podkreślił, że „o ile w poprzednich dwóch latach budżetowych w ustawach okołobudżetowych kształtując wynagrodzenie sędziowskie nawiązywano do obiektywnego ekonomicznie czynnika w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok poprzedzający bezpośrednio rok naliczenia podstawy wynagrodzenia, to w przypadku zaskarżonych przepisów ustawodawca całkowicie odstąpił od tego powiązania. Zaproponowany system ustalenia wynagrodzenia sędziego nie zależy tym samym

od obiektywnych kryteriów ekonomicznych, ale od uznaniowej, czy nawet arbitralnej propozycji Rady Ministrów i zapadłego w jej następstwie rozstrzygnięcia legislacyjnego ustawodawcy” (wniosek Prezesa NSA, s. 5).

W kolejnej części wniosku, Prezes NSA, powołując się wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach oznaczonych sygnaturami: P 8/00 (wyrok z dnia 4 października 2000 r., OTK ZU nr 6 z 2000 r., poz. 189), K 12/03 (wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8) i K 1/12 (wyrok z dnia 12 grudnia 2012 r., *op. cit.*), przypomniał treść i znaczenie wzorca kontroli z art. 178 ust. 2 Konstytucji, po czym, określając problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności „wraz ze wskazaniem argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”, poczynił „w pierwszej kolejności” następujące „ogólne rozważania”:

- „[u]kształtowany epizodycznie zaskarżonymi przepisami art. 8 i 9 ustawy o budżecie system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w 2023 roku nie spełnia kryteriów brzegowych określonych w powołanych wyżej wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w tym przede wszystkim w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. akt K 1/12 i tym samym narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji o treści normatywnej przedstawionej w pkt 2 niniejszego wniosku”;

- „[w] konsekwencji uchwalanych ustaw o budżecie na lata 2021-2023 kwota bazowa wynagrodzenia sędziowskiego wzrosła z 4.839,24 zł w 2020 r. do 5.444,42 zł w 2023 r. Stanowi to wzrost wynagrodzeń o 12,5% na przestrzeni trzech lat budżetowych. Jednocześnie - mając na uwadze poziom inflacji w roku 2021 oraz prognozowaną przez Narodowy Bank Polski inflację na lata 2022-23 - można szacować, że spadek realnych wynagrodzeń sędziowskich (ich siły nabywczej) w latach 2021-2023 wynosić będzie ok. 23,6%”;

- „nie można również pominąć okoliczności zwiększenia danin publicznych obciążających dochód z wynagrodzeń sędziowskich, które miało miejsce od 1 stycznia 2022 r. w ramach zmian ustawowych składających się na

tw. Polski Ład. Art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 210 5) uchylił art. 276 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zmianami). W konsekwencji tej nowelizacji obowiązkowa składka na ubezpieczenie zdrowotne nie może być odliczana od kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych. Mimo jednoczesnego zwiększenia tzw. kwoty wolnej od podatku oraz podniesienia drugiego progu podatkowego, wskazane zmiany powodują, że wynagrodzenie netto sędziego w 2022 r., obliczone wg obowiązujących zasad, jest niższe od wynagrodzenia za ten sam okres, obliczonego wg zasad obowiązujących w 2021 r.”;

- „[c]o więcej w sprawie o sygn. akt K 1/12 TK jako uzasadnienie dopuszczalności <zamrożenia> wynagrodzeń sędziowskich podawał <trudną sytuację budżetu państwa zagrażającą równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji>. Ustalając powyższą sytuację, TK zauważał, że fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do PKB jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania. Liczony według <metodyki krajowej> wyniósł on w 2011 r. 53,5% (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych, M. P. poz. 355), ale liczony według <metodyki unijnej> już 56,4 % (wartość ta podana została Komisji Europejskiej przez Prezesa GUS centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach statystyki w trybie <notyfikacji fiskalnej>; [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1377\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm)). Różnica ta miała, zdaniem TK, zasadnicze znaczenie, skoro II próg ostrożnościowy został ustanowiony na poziomie 55%, ponieważ jak widać to sposób obliczenia decydować może o tym, czy doszło do przekroczenia II progu ostrożnościowego,



czy też nie. Trybunał Konstytucyjny z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do PKB jest bardziej prawidłowa i nie ma instrumentów, by którąkolwiek z nich uznać za błędną. Wskazał, że z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do PKB obliczonej według <metodyki unijnej>” (wniosek Prezesa NSA, s. 16 - 19).

W podsumowaniu tego ogólnego wątku, Wnioskodawca II wskazał, że „[s]ytuacja budżetu państwa jest (...) wedle oficjalnych statystyk lepsza niż miało to miejsce w 2011 r. Nie stanowi zatem argumentu za odstępowaniem od stałych zasad waloryzacji wynagrodzeń sędziów, który przeważałby nad wymaganiami wynikającymi z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP” (wniosek Prezesa NSA, s. 19).

W kolejnym fragmencie wniosku, Prezes NSA przypomniał kryteria brzegowe, jakie musi spełniać system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, wypracowane w powołanym wcześniej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt K 1/12, po czym stwierdził, między innymi, że:

- „[n]iespełnione pozostaje kryterium (...) zakazujące kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób uznaniowy. Art. 8 i 9 ustawy o budżecie stanowią *par excellence* wyraz uznaniowej, a nawet arbitralnej decyzji ustawodawcy. Odstępując od stałych reguł waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń wynikających z art. 91 § 1e P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. uzależniających podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego od obiektywnego czynnika w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego w <Monitorze Polskim> przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ustawodawca w 2023 r. przyjął całkowicie arbitralnie podstawę w kwocie 5.444,42 zł. Jako uzasadnienie podano, że zagwarantuje to wzrost wynagrodzeń sędziów <o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej>. Przy czym waloryzacja wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej

o 7,8% również nie wynika z żadnego obiektywnego wskaźnika ekonomicznego, w szczególności, że jest niemal dwa razy niższa niż inflacja w 2022 r. i jest także znacząco niższa od inflacji prognozowanej w 2023 r. przez Narodowy Bank Polski.

Podkreślenia wymaga, że przyjęcie w Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej tworzy podstawy konstytucyjnego oddzielenia władzy sądowniczej i jej niezależności, jak również niezawisłości sędziowskiej, której jedną z podstawowych gwarancji jest uniezależnienie sędziów od wpływu czynników zewnętrznych, w tym od czynników materialnych. Zasadnicze znaczenie z tego punktu widzenia ma stworzony mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziowskich na podstawie obiektywnych kryteriów, nie pozwalających władzy ustawodawczej i wykonawczej na ingerowanie w sferę władzy sądowniczej, poprzez ich subiektywne, okresowe ustalanie.

W tym kontekście obowiązujący mechanizm kształtowania wynagrodzeń ma charakter ustrojowy, stanowiąc element umożliwiający realizację zasady niezawisłości sędziowskiej odstępianie od jego stosowania nie może zatem wynikać z ustawy epizodycznej, która zastępuje go arbitralnie wskazaną kwotą podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego. Nadto odstępianie od przyjętego mechanizmu określania wynagrodzeń sędziowskich pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa”;

- „[o]dnosząc się do kryterium (...) dotyczącego wyjątkowości procesu <zamrażania> wynagrodzeń sędziowskich i zakazu ustanawiania <stałej praktyki> w tym względzie, należy wskazać, że zaskarżone przepisy art. 8 i 9 ustawy o budżecie na rok 2023 nie spełniają jego wymagań. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach obecnie zaskarżone przepisy ustawy o budżecie na rok 2023 stanowią kontynuację odstępiania od stałych reguł waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń wynikających z art. 91 § 1e P.u.s.p.

oraz art. 48 § 2 u.S.N. Mimo stale rosnącej inflacji podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego w 2021 r. została zamrożona na poziomie z 2020 r., w 2022 r. wzrosła o 4,36%, a w 2023 r. wzrosła o 7,8%. Przy czym zgodnie z art. 91 § 1e P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. powinna była wzrosnąć w 2021 r. o 3,83%, w 2022 r. o 9,55%, a w 2023 r. 11,84%. Praktyka spadku siły nabywczej wynagrodzenia sędziowskiego w wyniku jego nieodpowiedniej waloryzacji w powiązaniu z rosnącą dynamicznie inflacją, przybrała zatem charakter systematyczny. Na przepisy art. 8 i 9 ustawy o budżecie należy zatem patrzeć w tej szerszej perspektywie, wynikającej z poprzednich dwóch ustaw o budżecie”;

- „[k]ryterium (...) odnoszące się do braku akceptacji przez TK praktyki <zamrażania> wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów, nie zostało również spełnione. Realna wartość wynagrodzeń sędziowskich w latach 2021-2023 może spaść nawet o blisko 23,6%, a w okresie styczeń 2021- wrzesień 2022 już spadła o blisko 14,64%. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że sędziowie, w przeciwieństwie do innych grup zawodowych, zasadniczo nie mogą podejmować innych zajęć zarobkowych. W konsekwencji dochodu utraconego na skutek decyzji ustawodawcy nie mogą uzyskać z innych źródeł. Jak wskazuje TK w wyroku o sygn. akt K 1/12, <sędziowie mający bardzo ograniczone możliwości dodatkowego zarobkowania (art. 86 P.u.s.p.) powinni dysponować zapewnionymi przez państwo dochodami na odpowiednim poziomie, który wynika ze zwiększonych potrzeb, będących wypadkową nałożonych na sędziów obowiązków (art. 82 i art. 82a P.u.s.p.)>. Obniżenie tego poziomu może w konsekwencji prowadzić do, jak zauważył TK w wyroku K 1/12, uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżenia jej autorytetu. Może również spowodować odejścia sędziów do innych, lepiej opłacanych zawodów prawniczych i w konsekwencji zapaść systemu sądownictwa”;

- „[k]ryterium (...) zgodnie z którym <Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej> nie zostało również zrealizowane. Odnosząc się do ogólnych danych statystycznych wskazać należy, że pomiędzy rokiem 2020 a 2021 przeciętne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 6,74%, podczas gdy podstawa zasadniczego wynagrodzenia sędziowskiego pozostawała w 2021 r. zamrożona. Co więcej, w roku 2023 proponuje się wzrost wynagrodzeń sędziowskich o 7,8% i jak wynika z uzasadnienia do ustawy o budżecie jest to <wzrost na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej>. Nie można zatem powiedzieć, nawet w oparciu o te dane, że w dłuższym okresie wynagrodzenia sędziów wykazują tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej”;

- „[k]ryterium (...), zgodnie z którym niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia), nie jest realizowane, bowiem zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 31 maja 2022 r., poz. 553) [dalej: obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. - przyp. wł.] na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. Kwota ta jest zatem niższa i stanowi niższy odsetek w relacji do PKB niż miało to miejsce w 2011 r. Daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji). Nie ma zatem uzasadnienia dla ograniczenia waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i tym samym obniżania ich realnej wartości z uwagi na stan inflacji” (wniosek Prezesa NSA, s. 19 - 22)

Z kolei, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS albo Wnioskodawca III) na wstępie wniosku przypomniała, że „**ograniczenie ustawowo określonej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do poziomu niższego niż wynikający z obowiązującej w tym obszarze podstawy prawnej ma miejsce trzeci rok z rzędu**” (wniosek KRS, s. 5).

Odnosnie do zarzutu niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji, Wnioskodawca III wskazał, między innymi, że:

- „[j]ednym z ważniejszych aspektów wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest określenie jego obiektywnych, wymiernych przesłanek i gwarancja automatyzmu waloryzacji, bez możliwości podejmowania przez organu władzy dyskrecjonalnych decyzji kształtujących wysokość wynagrodzenia, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został uregulowany w art. 91 § 1e u.s.p. i w art. 48 § 2 u.S.N. Był on elementem zmian systemowych prowadzącym do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, a jego celem było odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej”;

- „zmiana mechanizmu ustalania wynagrodzenia poprzez odstąpienie od obowiązującej od 2009 r. zasady powiązania go wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej obowiązującego w drugim kwartale roku poprzedniego narusza standardy konstytucyjne wynikające z art. 178 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji RP”;

- „[z]arzut niekonstytucyjności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie znajduje uzasadnienie (...) [w - przyp. wł.] wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, gdzie wskazano, że Trybunał nie akceptuje praktyki <zamrażania> wynagrodzeń sędziowskich, <która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest

dopuszczalne, by jedna z nich - sądownicza - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet (...). <<Zamrożenie>> wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo (...). Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką>>” (wniosek KRS, s. 9 - 10).

Odnośnie zarzutu niezgodności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji, KRS podniosła, między innymi, że:

- zaskarżone przepisy art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 „jednoznacznie dotyczą niezawisłości sędziów, której gwarancją o charakterze materialnym jest zasada zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Ingerencja w zasadę niezawisłości we wskazanym zakresie dla przyjęcia, iż jest zgodna ze wzorcem art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP oraz zachowuje zasadę równowagi i podziału władz i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej, musi być wyjątkowa (incydentalna), uzasadniona merytorycznie i musi stanowić wynik współdziałania w tym zakresie władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą”;

- „[w]prowadzenie nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w zaskarżonych art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, odejście od mechanizmu zobiektywizowanego na rzecz arbitralnego ustalenia wysokości wynagrodzeń nie było wynikiem porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, stanowiło dyktat części władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej. Nic nie stało na przeszkodzie, by zobiektywizowany mechanizm z 2009 roku zaktualizować w oparciu o porozumienie przedstawicieli wszystkich trzech władz, uwzględniające zmienną sytuację gospodarczą, bezprecedensowy rozwój w ostatnich latach, czy

też aktualny poziom inflacji. Najlepszym forum do wypracowania tego rodzaju porozumienia jest zaś Krajowa Rada Sądownictwa skupiająca członków wszystkich trzech władz. W toku procesu legislacyjnego, mimo wyraźnego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniującego projekt (stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 2 września 2022 r. (WO 420.89.2022, UD378) nie doszło nawet do próby współdziałania władz”;

- „[i]ngerencja w materialną gwarancję zasady niezawisłości nie ma również charakteru incydentalnego, wyjątkowego, jest to bowiem trzecie pod rząd zawieszenie zobiektywizowanego mechanizmu z 2009 r., skutkujące pogłębiającą się różnicą między wynagrodzeniem należnym sędziom według mechanizmu zobiektywizowanego, a wynagrodzeniem naliczanym według arbitralnych kryteriów narzuconych przez władzę ustawodawczą. Nie sposób przyjmować tym samym wyjątkowości, incydentalności odstępstwa od mechanizmu zobiektywizowanego jeżeli to <odstępstwo> stanowi w rzeczywistości utrwalającą się praktykę, która miała już miejsce w 2021 i 2022 roku. Nadto od początku wprowadzenia mechanizmu w 2009 roku, przez jego stosunkowo krótki okres obowiązywania, porozumienie to zostało już naruszone czterokrotnie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza tym samym, iż zaskarżone przepisy są wyrazem działania regularnego władzy ustawodawczej, nie stanowią wyjątku”;

- „[o]statnim elementem wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny, rekonstruującym wzorzec konstytucyjny, jest uzasadnienie merytoryczne wprowadzonych przepisów (...). Uzasadnienie opiera się na błędzie logicznym, gdzie zawieszenie mechanizmu z 2009 r. i podniesienie wynagrodzeń sędziów w 2023 roku o wskaźnik 7,8% tłumaczy się arbitralnym tożsamym ukształtowaniem wynagrodzeń innych grup zawodowych. Arbitralność wobec sędziów tłumaczy się arbitralnością wobec urzędników (błędne koło logiczne *idem per idem, circulus vitiosus*). Nie sposób też mówić o równości

w arbitralności. W uzasadnieniu brak jest tym samym przesłanki merytorycznej wprowadzenia zaskarżonych przepisów”;

- „[p]odsumowując, kryteria oceny wskazane przez Trybunał Konstytucyjny incydentalność naruszenia, przyjęcie zmian w wyniku współdziałania przedstawicieli władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, merytoryczne (prawdziwe) uzasadnienie zmian pozwalają na stwierdzenie, iż wzorzec konstytucyjny współdziałania władz i odrębności sądownictwa (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji RP) nie został wypełniony poprzez uchwalenie art. 7,8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, a art. 7, 8 i 9 cyt. ustawy nie są zgodne z art. 10 przy zastosowaniu art. 173 Konstytucji RP” (wniosek KRS, s. 10 - 14).

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżetowej 2023 z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, KRS wyjaśniła, między innymi, że:

- podstawowym wzorcem kontroli art. 8 i art. 9 ustawy o budżetowej 2023 r. jest „art. 178 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś w odniesieniu do art. 7 cyt. ustawy art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 8 i 9 cyt. ustawy są niezgodne z art. 178 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 7 cyt. ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”;

- „[p]rzejście do systemu arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów przez wskazanie kwoty 7,8% wzrostu stanowi jednocześnie naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady ochrony praw nabytych art. 64 ust. i 1 2 Konstytucji RP”;

- „mogą mieć (miejsce – przyp. wł.) sytuacje prowadzące do incydentalnego, jednorazowego zawieszenia systemu zobiektywizowanego



wyłącznie w razie konfliktu wartości chronionych konstytucyjnie. Zasada proporcjonalności statuowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanawia przesłanki ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. (...)

Krajowa Rada Sądownictwa nie znajduje jednakże chronionych wartości konstytucyjnych, który konieczność zachowania wymusza odstąpienie od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń trzeci rok z rzędu. Zaskarżone przepisy naruszają tym samym również zasadę proporcjonalności. Jednocześnie należy zauważyć, iż z racji gwarancyjnego charakteru przepisów art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i art. 195 ust. 2 Konstytucji RP to na ustawodawcy spoczywa obowiązek uzasadnienia naruszenia przepisu o charakterze gwarancyjnych, przedstawienia skutków naruszenia dla realizacji zasady niezawisłości, a w konsekwencji prawa do sądu. Ustawodawca nie sprostał temu zadaniu. Nie uzasadnił stanowiska” (wniosek KRS, s. 15 - 19).

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na rok 2023 z art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji, KRS zwróciła uwagę, między innymi, na to, że:

- „[u]zasadnienie projektu ustawy o budżecie na rok 2023 nie zawiera żadnego odniesienia do danych o sytuacji finansów publicznych: nie wskazuje na żadne (...) parametry makroekonomiczne, które miałyby uzasadniać przyjęcie rozwiązań szczególnych. W ocenie skutków regulacji nie wskazano, co konkretnie jest celem ustawy, jaki problem ma ona rozwiązać. Wskazano jedynie ogólnikowo, że <Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023 jest związane z koniecznością ustawowych zmian mających na celu m.in. stworzenie materialnych podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków efektywnie i skuteczne realizowanie zadań publicznych przez państwo, jak również ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa. Projektowane zmiany ustawowe są niezbędne dla prawidłowej realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 i są z nią nierozzerwalnie związane. (...) Proponowane rozwiązanie w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa będzie realizować

potrzebę Ministra Finansów w zakresie bardziej elastycznej procedury zarządzania wydatkami na obsługę długu SP i całym budżetem państwa w sytuacji potencjalnej konieczności zwiększenia ich limitu w związku ze zmianami uwarunkowań rynkowych i budżetowych. Przepis nie powoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.> Powyższe oznacza jedynie tyle, że celem jest ogóle ograniczenie wydatków (bez wskazania, dlaczego ma ono dotyczyć ograniczenia wydatków na wynagrodzenia sędziów) i stworzenie materialnoprawnej podstawy to umożliwiającej”;

- „[u]zasadnienie wskazuje, że oszczędności na wynagrodzeniach sędziów, prokuratorów i innych pracowników spowodują <oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 710 mln zł>. Jednak nie wskazuje, ile wyniosłyby łącznie oszczędności w wydatkach budżetu państwa na 2023 r. z tytułu zamrożenia podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów oraz wprost do nich relacjonowanych wynagrodzeń referendarzy sądowych i uposażeń sędziów w stanie spoczynku, ani na jakie inne rodzaje wydatków w budżecie państwa na 2023 r. oszczędności te byłyby przeznaczone. Nie ma zatem w uzasadnieniu projektu skarżonej ustawy danych pozwalających na konstruowanie oceny: czy sytuacja budżetu państwa jest trudna, na czym ta trudność polega, od jak dawna sytuacja jest trudna, w jakim zakresie owe trudności wymagają odstąpienia od dotychczasowych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów i wprowadzenia nowych rozwiązań szczególnych, czy wprowadzone nowe szczególne rozwiązania uwzględniają postulat sprawiedliwego podziału kosztów społecznych oraz równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń”;

- „ustawa przewiduje wzrost wydatków na różne cele w różnej wysokości. Nie przyjmuje zasady równego wzrostu wszystkich kategorii wydatków. Oznacza to, że ustawodawca wybiórczo i uznaniowo wybrał kategorie wydatków do większego, preferencyjnego wzrostu. Podważa to domniemanie uwzględnienia postulatu sprawiedliwego podziału kosztów społecznych oraz

równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Deklarowane wzrosty wydatków uniemożliwiają przyjęcie a priori tezy, że sytuacja budżetu państwa jest na tyle trudna, że wymaga odstąpienia od dotychczasowego mechanizmu kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów i zastąpienia go nowym”;

- „[p]rojektodawca (chodzi o projektodawcę ustawy o budżecie na 2023 – przyp. wł.) nie uzasadnia, dlaczego przyjął, że wynagrodzenia sędziów mają być zależne od wysokości (wynagrodzenia - przyp. wł.) pracowników państwowej sfery budżetowej. Jest to nowe rozwiązanie prawne. Ani Konstytucja RP, ani przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie przewidują takiej zależności. Wskazany powyżej fragment uzasadnienia projektu ustawy wskazuje, że projektodawca utożsamia sędziów i pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej tak dalece, że traktuje ich jednakowo, bo uważa, że sędziowie są jedną z kategorii pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie kwestionując, że sędziowie są pracownikami, a ich wynagrodzenia stanowią wydatek sfery budżetu państwa, należy stanowczo podkreślić, że sędziowie w sensie ustrojowym nie należą do grupy pracowników administracji publicznej, lecz są częścią władzy sądowniczej. Dlatego wysokość wynagrodzenia sędziów jest obliczana w odmienny sposób, obwarowany szczególnymi gwarancjami, innymi niż wynagrodzenia pozostałych grup zawodowych”;

- „[u]stalenie zasad wynagradzania sędziów według zasad wynagradzania pracowników z sektora władzy wykonawczej prowadzi do przyjęcia, że sędziowie nie sprawują władzy sądowniczej, ale są częścią władzy wykonawczej i części aparatu administracji rządowej” (wniosek KRS, s. 19 - 23).

W podsumowaniu tej części wniosku KRS oświadczyła, iż „przyjmuje, że niekorzystne modyfikacje zasad wynagradzania sędziów są dopuszczalne w szczególnych sytuacjach, a zwłaszcza w ramach reform zapobiegających istotnemu pogorszeniu się sytuacji finansowej państwa (...). Tego typu rozwiązania muszą jednak mieć charakter wyjątkowy i respektować minimalne

standardy wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP (...), a ich wprowadzenie wymaga szczegółowego uzasadnienia, czemu projektodawca uchybił. Rozwiązanie zawarte w skarżonej ustawie nie ma wyjątkowego i incydentalnego charakteru i stanowi trzecią, niekorzystną modyfikację zasad wynagradzania sędziów następującą po modyfikacji wprowadzonej w ustawie z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 oraz w ustawie z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Ponadto wprowadza całkowicie dowolny, uznaniowy i nieuzasadniony sytuacją finansową państwa mechanizm wynagrodzenia sędziów, całkowicie oderwany od funkcjonujących od 2009 r. zasad wynagradzania na podstawie wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia obwieszczanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z II kwartału roku poprzedniego. Prowadzi tym samym do realnego obniżenia wynagrodzenia sędziów i referendarzy, wykonujących ważne zadania z zakresu ochrony prawnej. W konsekwencji proponowana regulacja, w sytuacji rosnącej inflacji nie jest uzasadniona ani merytorycznie ani ekonomicznie, a ponadto jest sprzeczna z normą art. 91 § 1e u.s.p.”, a następnie stwierdziła, iż „[u]stawodawca konstytucyjny, statuując w art. 178 ust. 2 Konstytucji w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziego, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistniania rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje można

na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów. Te granice, czy też <warunki brzegowe> wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków określa od wielu lat w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny” i przypomniła kryteria brzegowe, jakie musi spełniać system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt K 1/12 (wniosek KRS, s. 24 - 25).

W konkluzji wniosku KRS:

- stwierdziła, że, w ocenie Rady, „w zgodzie z polskim porządkiem konstytucyjnym pozostaje jedynie jednorazowe, incydentalne odstępstwo od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jako materialnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej”;

- wskazała, że „ograniczenie ustawowo określonej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do poziomu niższego niż wynikający z obowiązującej w tym obszarze podstawy prawnej ma miejsce trzeci rok z rzędu”;

- podniosła, że „[p]rzejście do systemu arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów przez wskazanie kwoty 7,8% wzrostu stanowi naruszenie gwarancji niezawisłości, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady ochrony praw nabytych art. 64 ust. 1 2 Konstytucji RP”, oraz iż „[r]ozwiązanie takie utrwała się systemowo i traci charakter wyjątkowości, a co za tym idzie - nie jest zgodne z przyjętymi wzorcami kontroli i w sposób rażący łamie dyrektywy wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu w sprawie o sygn. K 1/12” (wniosek KRS, s. 26).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik albo RPO) w pismach: z dnia 8 lutego 2023 r. oraz z dnia 19 maja 2023 r. zgłosił udział w niniejszym postępowaniu i przedstawił stanowisko, że:

„1) art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 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) są niezgodne z art. 2, art. 173 oraz z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP;

2) [...] (postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu – przyp. wł.) z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia [art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - Dz. U. z 2019 r. poz. 2393]”.

Na wstępie, w części formalnej uzasadnienia stanowiska, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił pogląd o braku legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności przepisów regulujących materię wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Rzecznik wniósł o umorzenie w tym zakresie postępowania stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, *vide* - pkt 2 *petitum* stanowiska RPO).

W tym zakresie Rzecznik podniósł, że „z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP wynika, że z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje więc sprawy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, OTK z 2015 r., Nr 11/A, poz. 186) Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem powołanym do stania na straży niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, w przeciwieństwie do pozostałych sędziów, nie mają w składzie KRS swoich

przedstawicieli. KRS nie ma również względem sędziów Trybunału Konstytucyjnego takich kompetencji, jak względem pozostałych sędziów” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 6).

Merytoryczną część uzasadnienia stanowiska zawartego w piśmie z dnia 19 maja 2023 r., Rzecznik rozpoczął od wykazania, że przepisy art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 naruszają konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji

W tym zakresie RPO podniósł, że ustawą o budżecie 2023 „[w]prowadzony został odrębny mechanizm podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów o ustaloną z góry kwotę pozostającą bez związku z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych roku poprzedniego. Zastosowanie takiego mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów skutkuje obniżeniem o 11% jego wysokości, ponieważ w miejsce przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (6.156,25 zł) wprowadza kwotę bazową, której wysokość została określona arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej i ustawodawczej w wysokości 5.444,42 zł” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 4).

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że „[z]asada ochrony zaufania (lojalności państwa wobec obywateli), wywodzona z art. 2 Konstytucji, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, <by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny> (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27 /00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem

znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (wyroki TK: z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/00, poz. 138, z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/ A/2012, poz. 16)”, po czym stwierdził, iż, w ocenie Rzecznika, „[z]askarżone zmiany wprowadzone ustawą o kołobudżetową w 2023 r. mają charakter doraźny i arbitralny i pozostają w sprzeczności z założeniami, które legły u podstaw decyzji o wprowadzeniu nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów w 2009 r.” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 7).

Ponadto, odnośnie do zarzutu naruszenia przez art. 8 i 9 ustawy o kołobudżetowej 2023 art. 2 Konstytucji, RPO stwierdził, między innymi, że:

- „kwestią zasadniczą z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest zagwarantowanie stabilnych reguł ustalania wynagrodzeń sędziowskich w ścisłym powiązaniu z kwestią niezawisłości sędziowskiej”;

- „[z]asada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w znacznej mierze pokrywa się treścią z zasadą przewidywalności prawa, wypracowaną na tle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zasada ta wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś, w ustrojach demokratycznych, stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami”;

- „zobiektywizowany mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, który zaczął funkcjonować w 2009 r., był wynikiem porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta RP. Należy także przyjąć, że obowiązująca od 2009 r. regulacja zasad wynagradzania sędziów została ukształtowana w sposób optymalny, a więc także z uwzględnieniem skutków jej funkcjonowania pod kątem konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilności finansów publicznych. W 2009 r. uznano, że taka



regulacja zasad wynagradzania, postulowana przez sędziów, nie będzie stanowić nadmiernego obciążeniu dla budżetu państwa.

Odejście od tych zasad musi być zatem potraktowane jako odstępianie od porozumienia w zakresie stosowania zobiektywizowanego i stabilnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, opartego na ustawowo określonych, zobiektywizowanych czynnikach, wynikających ze wskaźników ekonomicznych, a nie uzależnionych od arbitralnej decyzji władzy wykonawczej. Jeszcze raz należy podkreślić, że stabilny i zobiektywizowany system, odnoszący się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego został zastąpiony mechanizmem kwotowym, polegającym na wyznaczeniu jej poziomu na podstawie arbitralnej propozycji Rady Ministrów i zapadłego w jej następstwie rozstrzygnięcia legislacyjnego ustawodawcy”;

- „[w]prowadzone modyfikacje ustawowych rozwiązań systemowych mają (...) niedozwolony konstytucyjnie charakter arbitralny. W miejsce obiektywnego wskaźnika o charakterze ekonomicznym, odwołującego się do przeciętnego wynagrodzenia, wprowadza rozwiązanie odwołujące się do kwoty bazowej, której wysokość zostaje ustalona w ustawie o budżecie w ścisłym związku z planowanym wzrostem płac w sferze budżetowej. Oznacza to *de facto* powrót do powiązania systemu wynagradzania sędziów z systemem wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej i przywrócenia zasady uzależnienia wysokości wynagrodzeń sędziowskich od arbitralnej decyzji władzy wykonawczej”;

- „intensywność ochrony wynagrodzenia ma znaczenie z punktu widzenia przewidywania prawnych skutków działań podejmowanych przez jednostkę. Nie można zatem uznać, że stabilność zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jest czynnikiem obojętnym z punktu widzenia układania planów życiowych. Poczucie stabilności tych zasad umożliwia prawidłowe kierowanie sprawami życiowymi, pozwala na utrzymanie odpowiedniego poziomu życia i niewątpliwie pozytywnie wpływa na niezależność i zdolność sędziów do

wykonywania obowiązków bez żadnych nacisków” (uzasadnienie stanowiska RPO, s. 8 - 9).

W kolejnych fragmentach uzasadnienia stanowiska, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił argumenty przemawiające, w ocenie Rzecznika, za niezgodnością art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r., wynikającą z 178 ust. 2 Konstytucji, szczególną ochroną wynagrodzeń sędziowskich oraz z zasadą niezależności władzy sądowniczej, zadekretowaną w art. 173 Konstytucji (*vide* – uzasadnienie stanowiska RPO, s. 10 - 21).

Zaskarżone przepisy art. 7, art. 8 oraz art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. brzmią następująco:

„Art. 7. 1. W roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422) [dalej: ustawa o statusie sędziów TK – przyp. wł.], stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł.

Art. 8. 1. W roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł.

Art. 9. 1. W roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 oraz z 2022 r. poz. 480, 1259, 2280 i 2600), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł.”.

Przed przejściem do rozważań merytorycznych należy stwierdzić, że zarówno Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA jak i KRS posiadają legitymację do występowania do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę przepisów wskazanych we wnioskach.

Pierwszy Prezes SN oraz Prezes NSA, jako podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, są bowiem uprawnieni do zainicjowania kontroli konstytucyjności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym (w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego).

Legitymacja KRS do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa jest wprawdzie ograniczona (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku ust. 2 Konstytucji), ale ani Konstytucja ani ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wymagają wykazania przez KRS związku kwestionowanego przez KRS aktu normatywnego z zakresem działania tego podmiotu, o czym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że omawiana legitymacja KRS do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa została uregulowana odmiennie od takiej samej legitymacji podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3 - 5 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 35/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[KRS] nie jest organem powołanym do stania na straży niezależności TK. Sędziowie TK, w przeciwieństwie do pozostałych sędziów, nie mają w składzie KRS swoich przedstawicieli. KRS nie ma również względem sędziów TK takich kompetencji, jakie ma względem pozostałych sędziów np. w ramach procedury ich powoływania czy procedury ich przeniesienia w stan spoczynku. Kompetencje te, wymienione w art. 3 KRSU, w którym usytuowana jest również kompetencja do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie, obejmują m.in. rozpatrywanie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych, przedstawianie Prezydentowi wniosków o powołanie tych sędziów, uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod obrady KRS przez Prezydenta, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego, opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich, opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów, rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót na stanowisko sędziowskie oraz wyrażanie opinii w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego.

*Konstytucja i ustawa nie przyznają KRS żadnych analogicznych kompetencji względem TK. Jedyną kompetencją konstytucyjnie temu organowi przypisaną, a związaną z TK, jest kompetencja do inicjowania kontroli*

*konstytucyjności aktów normatywnych w takim zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skoro niezależność TK i niezawisłość jego sędziów mają przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to KRS na mocy art. 186 ust. 2 Konstytucji może inicjować kontrolę konstytucyjności zarówno aktów normatywnych dotyczących tej pierwszej, jak i drugiej materii”* (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

Mając powyższe na uwadze należy dojść do wniosku, że, skoro KRS posiada legitymację do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o kontrolę zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to zainicjowanie przez KRS kontroli zgodności przepisów ustawy o budżecie 2023 r., wprost odnoszących się do wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnymi gwarancjami niezależności TK i niezawisłości sędziów TK, **należy do kompetencji Rady.**

Treść i znaczenie art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie 2023 zostały szczegółowo wyjaśnione we wnioskach Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz KRS.

Jedynie uzupełniająco trzeba wspomnieć o tym, o czym już wcześniej wspomniano (*vide* - wniosek Prezesa NSA), że reguły ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów sądów administracyjnych zostały określone w p.u.s.a., poprzez nakazanie stosowania „odpowiednio” przepisów p.u.s.p. oraz u.SN (*vide* - art. 29 § 1 pkt 2 oraz art. 49 § 1 p.u.s.a.) [w podobny sposób - poprzez nakazanie stosowania „odpowiednio” przepisów p.u.s.p. - zostały określone reguły ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów sądów wojskowych, *vide* - art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2250 ze zm.).

Dla przypomnienia, Wnioskodawcy I, II i III wskazali, że rozwiązania wprowadzone w kwestionowanych unormowaniach ustawy o budżecie 2023 modyfikują reguły ustawowe określające sposób ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów całkowicie odstępując od przewidzianego w tych przepisach mechanizmu określającego podstawę wynagrodzenia sędziów w danym roku w odniesieniu do wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zastępując ten mechanizm sztywno wskazaną kwotą bazową, w wysokości przyjętej przez ustawę o budżecie 2023.

Także dla przypomnienia, Wnioskodawcy podnieśli, że wynagrodzenia sędziów w trakcie dwóch ostatnich lat (2021 i 2022) nie były naliczane zgodnie z ustrojowymi przepisami kształtującymi zasady ustalania ich wysokości, ponieważ wprowadzone zostały ograniczone czasowo rozwiązania legislacyjne, które w tychże latach „zamrażały” wynagrodzenia sędziów. O ile jednak w poprzednich dwóch latach (2021 i 2022), „zamrożenie” wiązało się z odstępstwem od reguły ustalania wynagrodzenia przez odsyłanie w ustawach o budżecie do przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat wcześniejszych niż rok bezpośrednio poprzedzający rok naliczenia wynagrodzenia (odpowiednio: w 2021 r. odesłano do wskaźnika za II kwartał 2019 r., a w 2022 r. odesłano do wskaźnika za II kwartał 2020), o tyle **w roku 2023 całkowicie zerwano z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem.** Tym samym, w ustawie o budżecie 2023 wynagrodzenie sędziów nie tylko przestało mieć związek z regułą odesłania do obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, **ale stało się efektem całkowicie uznaniowego rozstrzygnięcia ustawodawcy, przybierającego postać konkretnej kwoty przyjętej w takiej, a nie innej wysokości na dany rok.**

Przy tym Wnioskodawcy zgodnie podkreślili, że uzasadnienie projektu ustawy o budżecie na 2023 rok nie zawiera żadnego odniesienia do danych o sytuacji finansów publicznych. W szczególności, nie wskazuje ono na jakiegokolwiek parametry makroekonomiczne, które miałyby uzasadniać przyjęcie rozwiązań szczególnych, co powoduje, jak podkreślił Pierwszy Prezes SN, że „w analizowanym przypadku **naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest arbitralne i nieuzasadnione** (podkr. wł.). W ogóle nie wiadomo, dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie; w szczególności nie wyjaśniono, czy uzasadnia to stan finansów publicznych, czy może inne okoliczności. W tym tkwi fundamentalna różnica między stanem prawnym, jaki został ukształtowany ustawą o budżecie na 2012 rok (w tym miejscu nawiązano do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12 – przyp. wł.), a sytuacją płacową sędziów w roku 2023, regulowaną przepisami ustawy o budżecie na 2023 rok. Wówczas bowiem konieczność wstrzymania wzrostu wynagrodzeń uzasadniono dbałością o finanse publiczne oraz koniecznością zapewnienia równowagi budżetowej (...). Tymczasem aktualnie, w ustawie o budżecie na 2023 rok, nie ma żadnego słowa, które wskazywałoby na zasadność przyjętych regulacji w odniesieniu do sędziowskiej grupy zawodowej. Nie ulega zatem najmniejszej wątpliwości, że w omawianym przypadku doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych” (uzasadnienie wniosku Pierwszego Prezesa SN, s. 19).

Wątek braku uzasadnienia zmiany zasad wynagradzania sędziów wprowadzonej ustawą o budżecie na 2023 rok, adekwatnego do charakteru tej zmiany był podnoszony, o czym też warto w tym miejscu przypomnieć, przez pozostałych Wnioskodawców.

KRS stwierdziła, że „[r]ozwiązanie zawarte w skarżonej ustawie nie ma wyjątkowego i incydentalnego charakteru i stanowi trzecią, niekorzystną modyfikację zasad wynagradzania sędziów następującą po modyfikacji wprowadzonej w ustawie z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach

służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 oraz w ustawie z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021” (wniosek KRS, s. 24).

Z kolei Prezes NSA, przypominając kryteria brzegowe jakie musi spełniać system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił uwagę na to, że kryterium „zgodnie z którym niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia), nie jest realizowane (przez zaskarżone regulacje – przyp. wł.), bowiem zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 31 maja 2022 r., poz. 553) na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. Kwota ta jest zatem niższa i stanowi niższy odsetek w relacji do PKB niż miało to miejsce w 2011 r. (Wnioskodawca nawiązuje tutaj do sytuacji Budżetu Państwa, stanowiącej przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12 - przyp. wł.). Daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji). Nie ma zatem uzasadnienia dla ograniczenia waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i tym samym obniżania ich realnej wartości z uwagi na stan inflacji” (wniosek Prezesa NSA, s. 22).

Mając na uwadze treść zarzutów sformułowanych pod adresem art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na rok 2023 przez wszystkich Wnioskodawców oraz ich uzasadnienie, należy dojść do wniosku, iż zarzutem, który w pierwszej kolejności wymaga rozważenia jest **zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji, z powodu arbitralnego**



**naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

W tym miejscu należy przypomnieć o tym, do czego szczegółowo nawiązał we wniosku Pierwszy Prezes SN, że podobny zarzut (niezgodność przepisu regulującego, odmiennie niż dotychczas, sposób ustalania podstawy wynagrodzeń sędziowskich) z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, z powodu arbitralnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) podlegał analizie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, w której Trybunał zajmował się zagadnieniem ustawowego „zamrożenia” sposobu ustalania podstawy wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. ustawą z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, dalej: ustawa o budżecie 2012) [w 2012 r. doszło do, podobnego jak w latach 2021 i 2022, „zamrożenia” poziomu wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom, ponieważ w ustawie o budżecie 2012 przyjęto założenie, w świetle którego podstawę wynagrodzenia sędziów w 2012 r. będzie stanowiło przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2010 r.].

Wprawdzie w sprawie o sygn. akt K 1/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności zaskarżonego przepisu ustawy o budżecie 2012 r. (chodziło wówczas o art. 22 i art. 23 tejże ustawy) z art. 2 w związku (między innymi) z art. 178 ust. 2 Konstytucji, tym niemniej w uzasadnieniu zapadłego w tej sprawie rozstrzygnięcia Trybunał przedstawił argumenty istotne dla rezultatu kontroli zgodności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 wszak z tymi samymi konstytucyjnymi wzorcami i, w omawianym zakresie, z tego samego powodu („z powodu arbitralnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”).

Wspomnianą wyżej część uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 1/12, Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od przypomnienia, że „[z]asada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest

składową zasady demokratycznego państwa prawnego i nakłada na organy państwa obowiązek stanowienia i stosowania prawa tak, by nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą 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 (...). **Zgodnie z przytoczoną zasadą, ustawodawca nie powinien formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania** [podkr. wł.] (...). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bezpieczeństwo prawne jednostki wymaga by miała ona możliwość <decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć> (tak: [...] wyrok o sygn. K 48/04 [wyrok z dnia 15 lutego 2005 r., OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 30 – przyp. wł.]). Z drugiej strony, 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” (op. cit.).

Następnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „problem zaskoczenia sędziów <zamrożeniem> ich wynagrodzeń i czasu na podjęcie ewentualnych działań dostosowawczych został omówiony przy okazji analizy zarzutu proceduralnego, dotyczącego niedostatecznej *vacationis legis* (cz. III pkt 4.1.2. *in fine* uzasadnienia), zatem Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne powtarzanie tej argumentacji (w tym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 1/12, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że <uznaje za zasadne dodatkowe odniesienie się do problematyki świadomości adresatów ustawy - sędziów - co do tego, że w 2012 r. przewidywane jest <<zamrożenie>> ich wynagrodzeń na

poziomie roku 2010. W opinii wnioskodawcy, podzielonej przez Prokuratora Generalnego, krótka *vacatio legis* uniemożliwiła im reakcję i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sędziowie są grupą zawodową cechującą się biegłą znajomością prawa i - z racji pełnionych obowiązków - zorientowaną w projektowanych regulacjach. Plany <<zamrożenia>> sędziowskich wynagrodzeń (a pierwotnie nawet zmian mechanizmu ich kształtowania), były publicznie znane już w drugim kwartale roku 2011. Co więcej, zostały w środowisku sędziów nagłośnione przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS), która uchwałami z 13 maja 2011 r., nr 1378/2011 i 1379/2011, wnioskowała o zwołanie na dzień 4 i 5 lipca 2011 r. odpowiednio - zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji. Wynika z tego, że kwestia potencjalnego <<zamrożenia>> wynagrodzeń odbiła się w środowisku sędziów szerokim echem na niemal pół roku przed uchwaleniem zaskarżonych przepisów, co wszystkim, którzy z tego powodu zamierzaliby podjąć jakieś kroki, dawało dostatecznie wiele czasu na podjęcie decyzji. Marszałek Sejmu trafnie stwierdził, że wnioskodawca nie wskazał działań, jakie sędziowie mieliby podejmować celem dostosowania się do zmienionego stanu prawnego. W tych okolicznościach skrócenie *vacationis legis*, chociaż zasługujące na negatywną ocenę, nie może zostać uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji> - przyp. wł.).

Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że ustawodawca nie powinien nagle wycofywać się z ustalonych reguł postępowania, dotyczących sposobu podwyższania wynagrodzeń sędziowskich, korzystających ze szczególnych konstytucyjnych gwarancji, uznaje jednak, że sędziowie - tak jak wszyscy inni obywatele - muszą liczyć się z tym, że sytuacja społeczno-gospodarcza państwa może wymusić zmiany obowiązującego prawa, w tym dotyczącego ich wynagrodzeń. **Uznać trzeba, że ustawodawca nie wycofał się z ustalonych reguł postępowania, ponieważ sam mechanizm podwyższania sędziowskich wynagrodzeń pozostaje niezmienny. W tych okolicznościach Trybunał**

**Konstytucyjny stwierdza, że przyjęta, incydentalna regulacja nie godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (podkr. wł.).**

*Wnioskodawca stoi na stanowisku, że prawo do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości - stanowiącego pochodną przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., sędziowie nabyli już z chwilą publikacji komunikatu GUS z 2011 r., z tym, że realizacja tego prawa możliwa była dopiero od 1 stycznia 2012 r., a jego odebranie - wynikające z <zamrożenia> wynagrodzeń - narusza zasadę ochrony praw nabytych. Na wypadek nieuznania przez Trybunał Konstytucyjny istnienia tego prawa, wnioskodawca stwierdził, że z całą pewnością od tego momentu istniała jego e.m.u. (ekspektatywa maksymalnie ukształtowana - przyp. wł.), a zaskarżone przepisy, jego zdaniem, arbitralnie <zamrażając> wynagrodzenia sędziów, odebrały im tę ekspektatywę, co uzasadnia zarzut naruszenia praw nabytych.*

*W kontekście zarzutu naruszenia tego prawa albo jego e.m.u., Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwraca uwagę, że nie istnieje konstytucyjne prawo sędziego do wynagrodzenia za pracę w określonej wysokości. Po pierwsze art. 178 ust. 2 Konstytucji jest zamieszczony w rozdziale VIII Konstytucji, regulującym pozycję ustrojową sądów, nie zaś w jej rozdziale II dotyczącym wolności i praw obywateli, a po drugie, użyte w nim sformułowanie <sędziom zapewnia się wynagrodzenie> (a nie <sędziowie mają prawo do wynagrodzenia>). Świadczy to o tym, że przepis ten nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów (o czym była już mowa w cz. III pkt 5.1.5. uzasadnienia) [w tej części uzasadnienia przedmiotowego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, między innymi, że, <art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów. Nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie, lecz o zobowiązanie państwa do określonego działania - zapewnienia sędziom wynagrodzenia spełniającego określone warunki.*

*Jest to obowiązek władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec trzeciej władzy, która - mimo fundamentalnej roli, którą odgrywa w państwie prawa - nie ma żadnego wpływu na kształt budżetu i wielkość środków finansowych przeznaczonych na jej funkcjonowanie. Powinnością dwóch pierwszych władz, wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek manipulacje w stosunku do nich. Mechanizm ten powinien być stabilny i - bez zaistnienia szczególnie ważnych, konstytucyjnie legitymowanych przyczyn - nie wolno zakłócać jego funkcjonowania. Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę na wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do kształtowania wynagrodzeń sędziów powinna wyrażać się przede wszystkim w dialogu władz wykonawczej i ustawodawczej z konstytucyjnie umocowaną reprezentacją władzy sądowniczej, którą jest KRS> - przyp. wł.], lecz obowiązek państwa - władz wykonawczej i ustawodawczej - polegający na zapewnieniu sędziom odpowiedniego wynagrodzenia, w celu stworzenia im właściwych warunków funkcjonowania i niezależności od tych dwóch władz. Podmiotowe prawo sędziego do wynagrodzenia w określonej wysokości wynika z ustawy zwykłej.*

*Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy co do tego, że od dnia ogłoszenia komunikatu GUS istniało prawo podmiotowe (roszczenie) sędziów do odpowiednio podwyższonego wynagrodzenia, z odroczoną w czasie - do 1 stycznia 2012 r. - możliwością jego realizacji. Prawo sędziów do podwyższonego wynagrodzenia nie powstało w dacie ogłoszenia komunikatu ani żadnej innej przed 1 stycznia 2012 r. Należy bowiem zwrócić uwagę, że na gruncie kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną (art. 80 zdanie pierwsze KP) [chodzi o ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks Pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm. – przyp. wł.) i - jeżeli jest płatne raz w miesiącu - wypłaca się je z dołu, niezwłocznie*

po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego (art. 85 § 2 KP). Wobec braku odmiennych przepisów PrUSP i SNU - nie można przyjąć, że wynagrodzeniem sędziów rządzą odmiennie reguły. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że prawo sędziego do wynagrodzenia, w wysokości wynikającej z przepisów prawa, powstaje po przepracowaniu określonego czasu (z reguły miesiąca kalendarzowego), czego nie zmienia stosowana niekiedy praktyka wypłaty wynagrodzeń przed końcem miesiąca kalendarzowego. W tej sytuacji, prawo do wynagrodzenia za styczeń (i za kolejne miesiące) 2012 r., sędziowie nabyli z chwilą przepracowania tego miesiąca, a o wysokości tego wynagrodzenia decydowały obowiązujące w danym momencie przepisy prawa, w tym zaskarżonej ustawy o budżetowej. Gdyby ustawa ta nie <zamroziła> wynagrodzeń sędziów, każdy z nich nabywałby prawo do podwyższonego (obliczonego z uwzględnieniem wyższej podstawy) wynagrodzenia po przepracowaniu kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych roku 2012.

Inaczej ocenia Trybunał Konstytucyjny kwestię istnienia ekspektatywy prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia. Ekspektatywa prawa to sytuacja prawna, w której zaistniały już <zalążki> przyszłego prawa, tzn. gdy została spełniona co najmniej jedna ustawowa przesłanka nabycia określonego prawa podmiotowego, lecz zarazem co najmniej jedna z pozostałych przesłanek nie została spełniona (tak: J. Kuropatwiński, *Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Bydgoszcz 2006, *passim*). Szczególną kategorię ekspektatyw stanowią ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Trybunał Konstytucyjny definiuje e.m.u. w swoim orzecznictwie jako prawa tymczasowe, istniejące w sytuacji, <gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy>, <a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego> (tak: wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

*Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., sędziowie uzyskali e.m.u. prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy (podkr. wł.). W tym dniu możliwe było bowiem dokładne obliczenie wysokości wynagrodzenia, które każdy z sędziów powinien otrzymać po 1 stycznia 2012 r. i - poza trwaniem stosunku pracy sędziego - nie było potrzebne żadne działanie ze strony uprawnionego, ani też ze strony podmiotu zatrudniającego, aby to prawo zostało nabyte. Należy przy tym podkreślić, że sędzia zachowuje swój status prawny, co do zasady, do końca życia, z tym, że w pewnym momencie przechodzi on ze stanu czynnego w stan spoczynku (chyba, że sam z owego statusu zrezygnuje, albo dopuści się czynu skutkującego złożeniem go z urzędu lub pozbawieniem prawa do stanu spoczynku). W związku z tym sędziowie nie muszą obawiać się - jak ma to miejsce w typowym stosunku pracy - utraty pracy, więc uzyskanie prawa do podwyższonego wynagrodzenia było dla nich tylko kwestią czasu (nadejścia 1 stycznia 2012 r.). Tej e.m.u. pozbawiło sędziów wejście w życie zaskarżonych przepisów.*

*E.m.u., co do zasady, korzystają z tej samej ochrony co nabyte prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw nabytych sprowadza się do zakazu arbitralnego znoszenia albo ograniczania praw przysługujących jednostce. Zapewnia ona ochronę słusznie nabytych praw podmiotowych, a także e.m.u. [podkr. wł.] (tak np. [...] wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Nie wynika z niej jednak, że <każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości> (wyroki z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73 i z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59). Żadne z praw majątkowych, ani tym bardziej żadna ekspektatywa tych praw nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ich*

ograniczanie przez ustawodawcę, przy czym każde takie ograniczenie ma podlegać weryfikacji według kryterium wartości konstytucyjnych je uzasadniających. Ocena konstytucyjności konkretnego rozwiązania z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych została szczegółowo przeanalizowana w (...) wyroku o sygn. K 32/02 (chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93 – przyp. wł.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, bo <Możliwe są (...) 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>.

Zasada ochrony praw nabytych nie zakazuje prawodawcy wprowadzania zmian w przepisach prawnych, nawet takich, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa (wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72), o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo. **Wartością tą jest w szczególności wielokrotnie już przywoływana konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa [podkr. wł.] (...).** Z oceny stanu finansów publicznych (...) wynika, że zaskarżone przepisy zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych. Rząd i Sejm, w dążeniu do przywrócenia tej równowagi, podjęli działania naprawcze, których elementem jest zaskarżone <zamrożenie> wynagrodzeń sędziów, dokonane tylko na jeden rok i w ostatniej kolejności, po kilkuletnim już wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów. **W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznał pozbawienie sędziów**



***ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012 za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej (podkr. wł.)***” [op. cit.].

W innym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 1/12, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „*problematykę wynagrodzeń sędziów obszernie przeanalizował w (...) wyrokach o sygn. P 8/00 i K 12/03 (chodzi o wyroki Trybunału, odpowiednio, z dnia 4 października 2000 r. OTK ZU nr 6 z 2000 r., poz. 189 orz z dnia 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8 – przyp. wł.)*”.

*W pierwszym z nich stwierdził między innymi, że <wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków>. Skoro jednak wydatki związane z pracą organów władzy sądowniczej z istoty swojej są związane z budżetem państwa, to do demokratycznie legitymowanego ustawodawcy należy określenie, jakie składniki i stawki wynagrodzenia będą <odpowiednie> do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, a jednocześnie nie będą naruszały innych wartości konstytucyjnych, w szczególności nie będą godziły w równowagę budżetową państwa. Badanie konstytucyjności decyzji ustawodawcy w tym zakresie należy do Trybunału Konstytucyjnego.*

*W drugim z powołanych wyżej wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, a systematyka Konstytucji wskazuje, że elementy te wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, mającej tworzyć realne, odpowiednie podstawy i gwarancje właściwego wypełniania fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynagrodzenie sędziowskie wykracza poza samą relację <praca – wynagrodzenie> i ma szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej -*

wiąże się bowiem wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości sędziów. Z tego właśnie wynikają szczególne obowiązki ustawodawcy w zakresie kształtowania ich poziomu i tworzenia gwarancji ochrony, a problematyka ta powinna być postrzegana w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń.

Choć Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że <Właściwe (...) warunki pracy i wynagrodzenie (...) sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa>, zastrzegł jednak, iż wynagrodzenia te <są kategorią trwale związaną z budżetem państwa; ich więc kształtowanie, jak też ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych>. Trybunał Konstytucyjny kategorycznie stwierdził, że <poziom wynagrodzeń sędziowskich winien być tak kształtowany, aby z jednej strony uwzględnione były wymogi zapewnienia sędziom płac «odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków», a z drugiej realne możliwości budżetu państwa>. Zastrzegł jednak, że nawet znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych nie usprawiedliwiłoby proporcjonalnego obniżania tych wynagrodzeń, które mogłoby nastąpić tylko w wypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia”, po czym stwierdził, „[w] świetle powyższego”, między innymi, że:

- „wynagrodzenia sędziów powinny być możliwie wysokie i możliwie stabilne, ale nie oznacza to, że niezależnie od sytuacji budżetowej muszą one sukcesywnie wzrastać aż do momentu drastycznego zachwiania równowagi budżetowej, za który - z woli ustrojodawcy - uznaje się przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia. Należy zauważyć, że - **zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia pozwala na obniżenie nominalnego wynagrodzenia sędziów (czyli na krok zdecydowanie drastyczniejszy od**

*<zamrożenia> (podkr. wł.). Tezy wnioskodawcy prowadzą zaś do wniosku, że wynagrodzenia sędziów muszą niezmiennie rosnąć, niezależnie od sytuacji finansów publicznych, ale - w razie przekroczenia tego limitu - mogą zostać obniżone. Tak zła sytuacja finansów publicznych (przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia) nie miała jeszcze miejsca, trudno zatem antycypować ewentualne rozstrzygnięcie, jak znaczące obniżenie sędziowskich wynagrodzeń byłoby wówczas uznane za zgodne z Konstytucją”;*

*- „Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów. Nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie, lecz o zobowiązanie państwa do określonego działania - zapewnienia sędziom wynagrodzenia spełniającego określone warunki.*

*Jest to obowiązek władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec trzeciej władzy, która - mimo fundamentalnej roli, którą odgrywa w państwie prawa - nie ma żadnego wpływu na kształt budżetu i wielkość środków finansowych przeznaczonych na jej funkcjonowanie. Powinnością dwóch pierwszych władz, wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek manipulacje w stosunku do nich. Mechanizm ten powinien być stabilny i - bez zaistnienia szczególnie ważnych, konstytucyjnie legitymowanych przyczyn - nie wolno zakłócać jego funkcjonowania (podkr. wł.). Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę na wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do kształtowania wynagrodzeń sędziów powinna wyrażać się przede wszystkim w dialogu władz wykonawczej i ustawodawczej z konstytucyjnie umocowaną reprezentacją władzy sądowniczej, którą jest KRS”;*

*- „[p]owodem uchwalenia kwestionowanej regulacji była konieczność ochrony zagrożonej równowagi budżetowej, stanowiącej samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego*

zadań. Konieczność jej ochrony i zachowania - między innymi przez zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa - wynika z ogółu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji oraz z jej art. 1 stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym”;

- „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że dobrem szczególnie konstytucyjnie chronionym jest stan finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, a <Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna, czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa> (tak: [...] wyrok o sygn. K 40/02) [chodzi o wyrok z dnia 4 maja 2004 r., OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38 - przyp. wł.]. W wyroku z 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 254) Trybunał sformułował ponadto dyrektywę <harmonijnego pogodzenia> wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych”;

- „[w] niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny musiał ważyć dwie wartości konstytucyjne: wynagrodzenie sędziego godne jego urzędu, będące istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, mającej fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania trzeciej władzy, oraz równowagę i stabilność finansów publicznych, będące koniecznym warunkiem normalnego funkcjonowania całego państwa. W warunkach istotnego zagrożenia równowagi budżetowej i przyjęcia przez władzę wykonawczą i ustawodawczą szerokiego programu ratowania finansów publicznych Trybunał Konstytucyjny uznaje, że pierwszeństwo należy dać zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie (incydentalnego) zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich”;

- „Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że - wbrew tezie wnioskodawcy (...) - <zamrożenie>, czyli niepodwyższenie wynagrodzeń nie może być uznane za ich <obniżenie>. Brak podwyżki nie jest obniżką i nie

*ma tu znaczenia, że - w związku z inflacją, <postępującym spadkiem siły nabywczej pieniądza i związanym z nim wzrostem cen> - następuje pewien spadek możliwości nabywczych sędziów [podkr. wł.] (zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z dnia 13 stycznia 2012 r., M.P. poz. 23, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wyniósł 104,3% ). Okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ - zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego (np. powołane wyżej wyroki o sygn. P 8/00 i K 12/03) - obniżenie, w ścisłym tego słowa znaczeniu, to jest obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów przez ustawodawcę, dopuszczalne jest dopiero w sytuacji, gdy wartość relacji długu publicznego do PKB przekracza konstytucyjny limit zadłużenia (podkr. wł.)”;*

*- „Trybunał Konstytucyjny uznaje, że jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów (o 5,26% - tyle wynosi różnica wynagrodzenia w II kwartale roku 2010 i roku 2011), które - jak wyżej podkreślono - nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej (dopuszczalnym dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia) [podkr. wł.] stanowi, oczywiście, pogorszenie warunków ich wynagradzania (ponieważ odbija się negatywnie na ich wysokości w następnych latach, a także przekłada się na uposażenie sędziów w stanie spoczynku). Nie zmienia ono jednak samego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich (podkr. wł.) i nie sprawia, że z powodu <zamrożenia> wynagrodzenia te przestały od 1 stycznia 2012 r. odpowiadać godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziów. Wstrzymanie ich podwyższenia zbliżone jest w skutkach do zaniechania waloryzacji czy też indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w ogóle, a także innych świadczeń, w szczególności emerytur i rent” (op. cit.).*

Mając na uwadze cytowane wyżej fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, trzeba przyznać rację

Pierwszemu Prezesowi SN, który stwierdził, że „istnieje zasadnicza różnica pomiędzy przedmiotem kontroli poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12, a przedmiotem zaskarżenia ujętym w *petitum* wniosku (chodzi o *petitum* wniosku Pierwszego Prezesa SN – przyp. wł.)” [uzasadnienie wniosku Wnioskodawcy I, s. 8].

O ile bowiem przepisy ustawy o budżecie na rok 2012, kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 1/12, „zamrażały” wynagrodzenia sędziów na rok 2012, przewidując jako podstawę ich ustalenia wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. zamiast – „w drugim kwartale roku poprzedniego”, a „rokiem poprzednim”, był wówczas rok 2011, jednocześnie nie zmieniając ustawowych reguł określających sposób ustalania podstawy tych wynagrodzeń, wskazanych w art. 91 § 1c p.u.s.p., art. 48 § 2 u.SN oraz w art. 16 ust. 2 ustawy o statusie sędziów TK, o tyle przepisy ustawy o budżecie na rok 2023, kwestionowane we wnioskach Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i KRS, modyfikują wskazane wyżej reguły ustawowe określające sposób ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów i przewidują, jako podstawę wynagrodzenia sędziów na rok 2023 r. kwotę 5 444, 42 zł, na którą składa się wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (5 024, 48 zł plus 26 zł) zwiększony o 7,8% (*vide* - uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2654, s. 2 - 3).

Powyższe wskazuje na to, że, jak trafnie zauważyli wszyscy Wnioskodawcy, w roku 2023 całkowicie zerwano z obowiązującym dotychczas (*vide* – ustawa zmieniająca) paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzenia sędziów w danym roku z przeciętnym wynagrodzeniem „w drugim kwartale roku poprzedniego”, ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa GUS na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.

W konsekwencji, wynagrodzenie sędziów stało się efektem całkowicie uznaniowego rozstrzygnięcia ustawodawcy, przybierającego postać konkretnego wskaźnika przyjętego na dany rok kalendarzowy.

W uzasadnieniu tej w istocie systemowej zmiany sposobu ustalania wskaźnika będącego podstawą wynagrodzenia sędziego podniesiono, że „[p]roponuje się ustalenie w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty 5 444,42 zł, która zagwarantuje im wzrost wynagrodzeń o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. (...)”

Zaproponowane zmiany będą miały wpływ m.in. na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Wskazana podstawa wynagrodzeń sędziów będzie miała wpływ na określenie wynagrodzeń dla innych pracowników relacjonowanych do tej wysokości, np. wysokość wynagrodzenia asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego czy radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Działanie takie podyktowane jest, jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2023 r. **szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju** (podkr. wł.).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych

niezbędnych wydatków. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będą niższe.

Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na rok 2023 zabezpieczono zatem niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną.

W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w tzw. ustawach kominowych oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023.

Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należy mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa” (uzasadnienie



rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, *op. cit.*).

Mając na uwadze treść i znaczenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w kontekście zmiany przez ustawodawcę reguł postępowania dotyczących sposobu ustalania wynagrodzeń sędziów, które zostały szeroko omówione w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, należy dojść do wniosku, że o ile przy „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów, czyli pozostawieniu tych wynagrodzeń w danym roku na poziomie z roku poprzedniego pomimo stosownego zwiększenia wskaźnika „przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego” „ustawodawca nie wycofał się z ustalonych reguł postępowania, ponieważ sam mechanizm podwyższania sędziowskich wynagrodzeń pozostaje niezmienny” („przyjęta, incydentalna regulacja nie godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”) [uzasadnienie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt K 1/12, *op. cit.*], o tyle w **zaskarżonych regulacjach ustawy okołobudżetowej 2023 ustawodawca wycofał się z ustalonych reguł postępowania.**

Trzeba przy tym podkreślić, że w stanie prawnym wykreowanym przez zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej 2023 r. mamy do czynienia *de facto* z **obniżeniem nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów.**

Zgodnie z przyjętymi przez ustawodawcę w ustawie okołobudżetowej 2023 „nowymi” regułami kwota stanowiąca podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziego w 2023 r. stanowi 7,8% wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (5024, 48 zł plus 26 zł), w sytuacji gdy przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. i 2022 r. stanowiło kwotę, odpowiednio, 5 504, 52 zł i 6 156, 25 zł.

Za poglądem o *de facto* obniżeniu nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów w 2023 r. przemawia zatem już sam „nowy” model kształtowania

wynagrodzeń sędziów w tymże roku określony w zaskarżonych przepisach ustawy o budżecie na 2023 rok, w którym „zwiększeniu” o **7,8%** podlega kwota (plus 26 zł) stanowiąca podstawę obliczania owych wynagrodzeń jaka została ogłoszona w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. (chodzi o Komunikat Prezesa GUS zawarty w M. P. z 2020 r., poz. 711).

Wszak w uzasadnieniu projektu ustawy o budżecie na 2023 rok nie wspomina się o tym, że w ostatnich dwóch latach (2021 i 2022) realnie „zamrożono” wysokość wynagrodzenia sędziów.

Jednocześnie sugeruje się, iż „[p]rzyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest (...) analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa” (uzasadnienie projektu ustawy o budżecie na 2023 rok, s. 3), gdy tymczasem **jest to twierdzenie nieprawdziwe.**

Twierdzenie o „wzroście” wynagrodzenia sędziów w 2023 r. byłoby prawdziwe wówczas, gdyby o owe 7,8% zwiększono kwotę należną sędziom w 2022 r., zgodnie z regułami określonymi w ustawie zmieniającej, a zatem gdyby o 7,8% zwiększono przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r., **które wynosiło, dla przypomnienia, 5 504, 52 zł** (*vide* – Komunikat Prezesa GUS zawarty w M. P. z 2021 r., poz. 730). W takim wypadku podstawę obliczania wynagrodzenia sędziów w 2023 r. stanowiłaby kwota 5 933, 87 zł jako wynik powiększenia kwoty 5 504, 52 zł o 7,8%, a nie kwota 5 444, 42 zł, którą przyjęto w zaskarżonych przepisach ustawy o budżecie na 2023 rok.

Obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów przez ustawodawcę **jest dopuszczalne, ale dopiero w sytuacji, gdy wartość relacji długu publicznego do PKB przekracza konstytucyjny limit zadłużenia** (*vide* – uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12).

Tymczasem, jak trafnie zauważył Prezes NSA, na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. Kwota ta jest zatem niższa i stanowi niższy odsetek w relacji do PKB niż miało to miejsce w 2011 r. Daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji oraz pkt 2 lit. a obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. i pkt 2 lit. a obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych, M. P. z 2012 r., poz. 355) [*vide* – wniosek Prezesa NSA, s. 22].

W tym miejscu warto dodać, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 wskazano, między innymi, że „[r]elacja państwowego długu publicznego do PKB obniży się na koniec 2022 r. do 40,5%, a w 2023 r. wyniesie 40,6%. Relacja do PKB kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów walut obcych i pomniejszenia o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym wyniesie na koniec 2022 i 2023 r. odpowiednio 38,3% oraz 39,0%, tj. **nie będzie przekraczać progu 43% PKB zawartego w stabilizującej regule wydatkowej** (podkr. wł.)” [Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2653, uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2023, s. 29].

Jednocześnie, jak równie trafnie podniosła KRS, „[w] ocenie skutków regulacji (projektu ustawy o budżecie na rok 2023 - przyp. wł.) nie wskazano, co konkretnie jest celem ustawy, jaki problem ma ona rozwiązać. Wskazano jedynie ogólnikowo, że <Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023 jest związane z koniecznością ustawowych zmian mających na celu m.in. stworzenie materialnych podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków efektywnie i skuteczne realizowanie zadań publicznych przez państwo, jak również ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa.

Projektowane zmiany ustawowe są niezbędne dla prawidłowej realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 i są z nią nierozzerwalnie związane. (...) Proponowane rozwiązanie w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa będzie realizować potrzebę Ministra Finansów w zakresie bardziej elastycznej procedury zarządzania wydatkami na obsługę długu SP i całym budżetem państwa w sytuacji potencjalnej konieczności zwiększenia ich limitu w związku ze zmianami uwarunkowań rynkowych i budżetowych. Przepis nie powoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.> **Powyższe oznacza jedynie tyle, że celem jest ogóle ograniczenie wydatków (bez wskazania, dlaczego ma ono dotyczyć ograniczenia wydatków na wynagrodzenia sędziów) i stworzenie materialnoprawnej podstawy to umożliwiającej (podkr. wł.)**” [uzasadnienie wniosku KRS, s. 21 - 22].

Podobnie uzasadnienie ustawy o budżecie 2023 ocenił Pierwszy Prezes SN, wskazując, że „[u]stawodawca nawiązuje w nim bardzo ogólnie do <szczególnych okoliczności mających istotny wpływ na sytuację budżetową kraju> (...), nie podaje jednak żadnych argumentów, które mogłyby uzasadniać całkowite zniesienie modelu powiązania wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnymi kryteriami i wskaźnikami i zastąpienia go ogólnie wskazaną kwotą” (uzasadnienie wniosku Pierwszego Prezesa SN, s. 16).

Reasumując tę część rozważań należy dojść do wniosku, że wobec braku uzasadnienia dla wprowadzenia zaskarżonych przepisach ustawy o budżecie 2023 doszło do **nagłego wycofania się** z ustalonych reguł postępowania.

Jednocześnie obniżono nominalną wysokość wynagrodzeń sędziów w 2023 r., **czego nie wymagał stan finansów publicznych.**

Na koniec roku budżetowego 2021 wartość relacji długu publicznego do PKB nie przekroczyła bowiem konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Również w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2023 r. (rozpatrywanego przez Sejm równocześnie z projektem ustawy o budżecie na 2023 r.) nie zakładano, że wartość relacji długu publicznego do PKB przekroczy w 2023 r. konstytucyjny limit zadłużenia.

Warto dodać, że na koniec roku budżetowego 2022 r. wartość relacji długu publicznego do PKB wynosiła 39,3% (*vide* - pkt 2 lit. a obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych, M. P. z 2023 r., poz. 537) wobec wartości relacji państwowego długu publicznego do kwoty produktu krajowego brutto na koniec roku budżetowego 2021, o czym wcześniej była mowa, wynoszącej 43,8% (*vide* - pkt 2 lit. a obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r.).

Powyższe oznacza, że przepisy art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r. nie zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych, co *per se* nie uzasadnia **nagłego wycofania się ustawodawcy z reguł ustalania wynagrodzeń sędziów, przyjętych w ustawie zmieniającej, godząc tym samym w zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

Ustalenie, że przepisy art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r. nie zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych przesądza również o wyniku kontroli zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych.

Rozważania w tej części trzeba zacząć od przypomnienia, że z dniem ogłoszenia Komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (*op. cit.*) sędziowie uzyskali ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną (dalej: także e.m.u.) prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty (6 156, 25 zł) jako podstawy, zaś e.m.u., co do zasady, korzystają z tej samej ochrony co nabyte

**prawa podmiotowe** (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, *op. cit.*), przy czym, co też należy przypomnieć, „[z]asada ochrony praw nabytych sprowadza się do zakazu arbitralnego znoszenia albo ograniczania praw przysługujących jednostce. Zapewnia ona ochronę słusznie nabytych praw podmiotowych, a także e.m.u.” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, *op. cit.*).

Kwota wskazana w Komunikacie Prezesa GUS w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (6 156, 25 zł), jest nie tylko wyższa od kwoty stanowiącej podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów w 2022 r. (5 024, 48 plus 26 zł) [*vide* - art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie 2022], ale też wyższa od kwoty wskazanej przez ustawodawcę jako podstawa ustalenia wynagrodzenia sędziów w 2023 r. (5 444, 42 zł) [*vide* – zaskarżone przepisy ustawy o budżecie 2023].

Tak więc wejście w życie zaskarżonych przepisów pozbawiło sędziów ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej **prawa do podwyższenia wynagrodzenia w roku 2023**.

Zasada ochrony praw nabytych nie zakazuje prawodawcy wprowadzania zmian w przepisach prawnych, nawet takich, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa o ile, o czym wcześniej była mowa, przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo. **Wartością tą jest w szczególności konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa** (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12).

W tym miejscu należy przypomnieć, że w sprawie o sygn. akt K 1/12 Trybunał Konstytucyjny **uznał pozbawienie sędziów ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012 za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej**, ponieważ, jak w uzasadnieniu tejże sprawy wskazał Trybunał, „[z] *oceny stanu finansów*

*publicznych (...) wynika, że zaskarżone przepisy zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych. Rząd i Sejm, w dążeniu do przywrócenia tej równowagi, podjęli działania naprawcze, których elementem jest zaskarżone <zamrożenie> wynagrodzeń sędziów, dokonane tylko na jeden rok i w ostatniej kolejności, po kilkuletnim już wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów” (op. cit.).*

Skoro zatem w niniejszej sprawie, jak zostało to wykazane, za odejściem w 2023 r. od, wprowadzonych ustawą zmieniającą, zasad wynagradzania sędziów, skutkującym *de facto* obniżeniem ich wysokości, nie przemawiała inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należało przyznać pierwszeństwo, w tym, w szczególności, nie było konieczne zachowanie równowagi budżetowej i zapobiegnięcie nadmiernemu zadłużeniu państwa, to **zaskarżone przepisy naruszają zasadę ochrony ekspektatwy (maksymalnie ukształtowanej) prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia.**

Reasumując należy stwierdzić, że art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 z art. 2 Konstytucji powoduje jednoczesną niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji, ujętymi w tym przypadku jako wzorce niesamodzielne (związkowe).

Niemniej jednak w odniesieniu do wzorców kontroli z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji należy przypomnieć wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego minimalne wymagania, które powinny spełniać ustawowe regulacje dotyczące wysokości sędziowskich wynagrodzeń (*vide* - powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. akt: P 8/00, akt K 12/03 i K 1/12).

Pierwszym z nich jest **wymóg ustalania tych wynagrodzeń przez odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej** przy czym, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynagrodzenia sędziowskie powinny znacząco przekraczać poziom tego wynagrodzenia.

**Ustawa o budżecie 2023 nie spełnia tego wymogu.**

Wobec treści niniejszego stanowiska za zbędną należy uznać kontrolę zgodności zaskarżonych przepisów z pozostałymi, wskazanymi przez Wnioskodawców, wzorcami konstytucyjnymi, to jest kontrolę zgodności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie 2023, w określonych zakresach, z art. 10, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli zaskarżony przepis jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., w sprawie o sygn. SK 22/16, OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 48 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie o sygn. akt P 12/18, *op. cit.*).

W realiach niniejszej sprawy odstępianie od orzekania o zgodności zaskarżonych unormowań ze wskazanymi wyżej przepisami Konstytucji jest tym bardziej zasadne, gdyż niezgodność z nimi ma charakter następczy (refleksyjny). Pierwotnym naruszeniem norm, zasad i wartości konstytucyjnych było złamanie przez ustawodawcę podstawowych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, a więc podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego - zaistniałe w stosunku do sędziów w kontekście art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jest oczywiste, że naruszenie podstawowych zasad państwa prawnego musi refleksyjnie oddziaływać na porządek konstytucyjny, w tym prowadzić do niezgodności z przepisami powołanymi przez Wnioskodawców jako inne jeszcze wzorce kontroli. Nie negując wystąpienia tego rodzaju



interakcji, wobec jednoznaczności i kompletności argumentacji w zakresie zarzutów „pierwotnych”, nie ma zatem konieczności prowadzenia dalej idących rozważań.

Tak więc z racji przyjęcia, że przedmiot kontroli, wskazany we wnioskach Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz KRS, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji, postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec zbędności wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Jędrzejewski*  
Zastępca Prokuratora Generalnego