



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 1/23
BAS-WAK-314/23

Warszawa, 7 lipca 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

1826

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 1/23), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 3/23) i Krajowej Rady Sądownictwa z 22 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 4/23), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2666) **są zgodne** z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 24 stycznia 2023 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 1/23), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 3/23) i Krajowej Rady Sądownictwa z 22 grudnia 2022 r. (sygn. akt K 4/23). Przedmiotem kontroli są: art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2666; dalej: ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r.).

2. Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. mają następujące brzmienie:

„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), 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 2021 r. poz. 1080 i 1236 oraz z 2022 r. poz. 655, 1259 i 1933), 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 i 2280), 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.”.

II. Zarzuty wnioskodawców

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN) stwierdza, iż rozwiązania wprowadzone w zaskarżonych przepisach ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. „modyfikują reguły ustawowe określające sposób ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów” (wniosek SN, s. 5) oraz 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” (*tamże*). W ocenie Pierwszego Prezesa SN, rozwiązania te nie mają charakteru incydentalnego czy epizodycznego, bowiem „[z]askarżone 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.” (*tamże*). Pierwszy Prezes SN

zauważa, iż „art. 8 i 9 ustawy o budżecie 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)” (wniosek SN, s. 9). Przy czym zmiana ta ma „charakter systemowy” zastępuje bowiem „[o]bowiązującą 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 § 1c p.u.s.p., które stanowi wyraz realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków” (*tamże*). Stanowi to naruszenie art. 178 ust. 2 Konstytucji, z którego w ocenie Pierwszego Prezesa SN „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” (*tamże*). Odmienne od tego mechanizm przyjęty w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. „stanowi powrót do sytuacji, w której ustawodawca, w sposób jednostronny i arbitralny decyduje o wysokości wynagrodzenia sędziego. W ten sposób zrywa się całkowicie z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów ze wskaźnikiem przeciętnego wynagrodzenia. Tym samym, wynagrodzenie sędziów nie zależy już od obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, ale od uznaniowej decyzji władzy ustawodawczej” (*tamże*). Oprócz tego kwestionowane rozwiązanie „nie zapewnia adresatom tych norm obiektywnego i przez to też pewnego, a więc opartego na wymiernych przesłankach modelu ustalania ich przyszłych dochodów” (wniosek SN, s. 15). Powoduje to, iż „przyjęty model kształtowania wynagrodzeń sędziów przestaje być automatyczny i zobiektywizowany, 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” (*tamże*). Skutkiem naruszenia gwarancji wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji jest również niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 178 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, bowiem „[s]am 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)” (wniosek SN, s. 14). Prezes NSA zwraca też uwagę na to, iż rozwiązania te prowadzą do spadku realnej wartości wynagrodzeń sędziowskich.

Ustawodawca nie przedstawił przy tym „żadnych argumentów, które mogłyby uzasadniać całkowite zniesienie modelu powiązania wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnymi kryteriami i wskaźnikami i zastąpienia go odgórnie wskazaną kwotą” (wniosek SN, s. 16). W ocenie Pierwszego Prezesa SN, zawarta w uzasadnieniu ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. argumentacja świadczy, iż zamiarem ustawodawcy „było odejście od reguł ustawowego i obiektywnego ustalania wynagrodzeń sędziów, ponieważ rozwiązania te nakazywałyby stopniowe podnoszenie wysokości tych świadczeń na podstawie wymiernych i obiektywnych wskaźników odnoszących się do przeciętnego wynagrodzenia. Kierując się przy tym 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. [...] [N]ie 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»” (wniosek SN, s. 17). Powoduje to, iż zaskarżone rozwiązania zostały „przewidziane w całkowitym oderwaniu od wymogów określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji. [...] 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

okołobudżetowej 2023 nie realizują tych wymagań” (*tamże*). Nie zapewnia to „władzy sądowniczej odpowiednich, gwarantowanych konstytucyjnie, warunków działania. Stoi przez to w sprzeczności z zasadą współdziałania władz oraz narusza zasadę równowagi władz, które oznaczać ma oddziaływanie władz i wzajemne uzupełnianie wyrażające się we współpracy między władzami (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Prowadzi do tego, że ustawodawca, przyjmując każdorazowo uznaniowy sposób określania podstaw wynagrodzeń sędziowskich, destabilizuje funkcjonowanie władzy sądowniczej w jej aspekcie materialnym. Stosując metodę powtarzanego corocznie wyjątku, który na gruncie kwestionowanych przepisów ustawy okołobudżetowej 2023 odrywa się ostatecznie od wymiernych kryteriów ustalania podstaw wynagrodzenia sędziowskiego, ustawodawca ingeruje w warunki sprawowania wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, który nie stanowi poszanowania kompetencji władzy sądowniczej i nie stwarza przez to podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa” (wniosek SN, s. 18).

Oprócz tego zaskarżone przepisy naruszają art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim prawo do ukształtowania wynagrodzenia sędziowskiego odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków jest rozumiane 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, uniezależniających sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej” (wniosek SN, s. 18-19). Przy czym Pierwszy Prezes SN wiąże to z poszanowaniem „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” (*tamże*). Pierwszy Prezes SN zwraca również uwagę na to, że „brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia na okoliczność konieczności (zasadności) wprowadzenia zaskarżonych zmian. [...] 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 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” (*tamże*). Przesądza to, zdaniem Pierwszego Prezesa SN, o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasady: ochrony praw słuszenie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskazana niezgodność powoduje również, iż „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” (wniosek SN, s. 20).

2. Prezes NSA wskazuje, 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” (wniosek Prezesa NSA, s. 4-5). Przy czym „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). Prezes NSA podnosi przy tym, iż ukształtowany epizodycznie zaskarżonymi przepisami art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r. nie spełnia kryteriów brzegowych wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji. Wskazuje w tym względzie na „drastyczny spadek siły nabywczej wynagrodzeń w szczególności w związku z dynamicznie rosnącą inflacją” (wniosek Prezesa NSA, s. 17), bowiem w latach 2021 – 2023 kwota

bazowa wynagrodzeń sędziowskich wzrosła z 4.839,24 zł w 2020 r. do 5.444,42 zł w 2023 r., co stanowi wzrost o 12,5 procenta na przestrzeni trzech lat budżetowych, a szacowana inflacja w latach 2021 – 2023 wynosić będzie ok. 23,6 procenta. Tym niemniej Prezes NSA zauważa, że nawet w przypadku zachowania we wskazanych latach podstawowych reguł wzrostu wynagrodzeń sędziowskich ich siła nabywcza by spadała, jednakże nie w sposób tak znaczący. Prezes NSA wskazuje również na „okoliczności zwiększenia danin publicznych obciążających dochód z wynagrodzeń sędziowskich, które miało miejsce od 1 stycznia 2022 r. w ramach zmian ustawowych składających się na tzw. Polski Ład. Artykuł 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. 2105) 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.” (wniosek Prezesa NSA, s. 18). Oprócz tego, w ocenie Prezesa NSA, obecna kondycja finansowa państwa w oparciu o wskaźnik relacji długu publicznego do PKB nie uzasadnia czynionych oszczędności na wynagrodzeniach sędziowskich 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 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)” (wniosek Prezesa NSA, s. 19).

Wreszcie Prezes NSA ocenia, iż przyjęte na 2023 r. rozwiązania w zakresie kształtowania wynagrodzeń sędziowskich nie spełniają „kryteriów brzegowych” wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, przewidziane rozwiązania „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» (wniosek Prezesa NSA, s. 20). Podkreśla również, że ze względu na ustrojowe znaczenie mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziowskich dla realizacji zasady podziału i równowagi władz oraz niezawisłości sędziowskiej, odstępianie od niego nie może „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” (wniosek Prezesa NSA, s. 21). Po drugie, naruszony jest wynikający z orzecznictwa TK zakaz czynienia z „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich „stałej praktyki”, bowiem zaskarżone przepisy stanowią kontynuację odstępowania od stałych reguł waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń wynikających z art. 91 § 1e p.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.s.n., bowiem „[m]imo 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%” (*tamże*), a wzrost zgodny z tymi przepisami powinien wynieść w 2021 r. – 3,83%, w 2022 r. – 9,55%, a w 2023 r. – 11,84%. Powoduje to, iż „[p]raktyka spadku siły nabywczej wynagrodzenia sędziowskiego w wyniku jego nieodpowiedniej waloryzacji w powiązaniu z rosnącą dynamicznie inflacją, przybrała zatem charakter systematyczny” (*tamże*). Po trzecie, w ocenie Prezesa NSA, z orzecznictwa TK wynika również brak akceptacji dla realnego spadku wartości wynagrodzeń sędziowskich i przez to pogorszenia sytuacji materialnej sędziów. Jak wskazuje wnioskodawca „[r]ealna 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” (*tamże*). Po czwarte, „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»” (wniosek Prezesa NSA, s. 22). Powoduje to, w ocenie wnioskodawcy, że „w dłuższym okresie wynagrodzenia sędziów wykazują tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej” (*tamże*). Po piąte, nie ma obecnie „uzasadnienia dla ograniczenia waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i tym samym obniżania ich realnej wartości z uwagi na stan inflacji” (*tamże*), bowiem nie istnieją umożliwiające obniżenie ich nominalnej wartości warunki określone w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Ostatecznie Prezes NSA stwierdza, iż „[z]askarżone przepisy powodują, że wynagrodzenie sędziowskie nie tylko przestało odpowiadać «godności urzędu sędziego», [...], ale także, o czym mówi druga część art. 178 ust. 2 Konstytucji, zakresowi obowiązków. Czas pracy sędziów jest określony wymiarem ich zadań (art. 83 P.u.s.p.). Wymiar zadań z kolei wyznaczany jest przede wszystkim liczbą wpływających do sądów spraw. Zakres obowiązków sędziów sądów administracyjnych, wyznaczany przede wszystkim liczbą wpływających do sądów administracyjnych spraw, przy zasadniczo niezmienionej obsadzie orzecniczej, w ostatnich latach systematycznie rośnie” (wniosek Prezesa NSA, s. 22-23).

3. Z kolei Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, iż „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), rozwiązanie to nie ma więc – w jej ocenie – charakteru incydentalnego, wyjątkowego. Rada podkreśla, iż „[j]ednym z ważniejszych aspektów wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest określenie jego obiektywnych, wymiernych przesłanek i gwarancja automatyzmu waloryzacji, bez możliwości podejmowania przez organy władzy dyskrejonalnych 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” (wniosek KRS, s. 9). Stąd też, w ocenie Rady „zmiana mechanizmu ustalania wynagrodzenia poprzez odstąpienie od obowiązującej od 2009 r. zasady powiązania go z 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.” (wniosek KRS, s. 9-10). W ocenie Rady, zarzut niekonstytucyjności znajduje uzasadnienie w wyroku TK z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12), z którego wynika, iż nieakceptowalne jest „zamrażanie” wynagrodzeń sędziowskich jako „systematyczna praktyka”. Oprócz tego Rada wskazała, iż zaskarżone przepisy „naruszają zasadę podziału i równowagi władzy w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej” (wniosek KRS, s. 10), bowiem „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)” (wniosek KRS, s. 12). W ocenie Rady, niezgodność ta jest wynikiem tego, iż „[w] toku procesu legislacyjnego naruszona została zasada współdziałania władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą, nie uwzględniono bowiem w żadnym zakresie stanowiska wyrażanego przez Krajową Radę Sądownictwa [...]” (*tamże*). Powoduje to, iż „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” (wniosek KRS, s. 13). Rada

wskazuje, iż „[n]ic 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” (*tamże*). Uzasadniając niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rada wskazuje, iż wprowadzone w 2009 r. rozwiązania w pełni realizowały standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji (art. 195 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego), co powoduje, iż „odstępstwo od zobiektywizowanego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń nie tylko nie może realizować w pełni wskazanego wzorca kontroli, ale nie realizuje go w żadnym stopniu” (wniosek KRS, s. 16). Wobec czego „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” (*tamże*). Oprócz tego Rada wywodzi, iż „[o]chronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP podlega [...] zobiektywizowany system kształtowania wynagrodzeń z 2009 r. (ochrona regulacji ustawowej) w zakresie, w którym zapewnia utrzymanie tożsamego poziomu wynagrodzeń w kolejnych latach” (wniosek KRS, s. 18). W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności Rada stwierdza, iż „nie znajduje jednakże chronionych wartości konstytucyjnych, który konieczność zachowania wymusza odstępstwo od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń trzeci rok z rzędu.” (wniosek KRS, s. 18), wobec czego „[z]askarżone przepisy naruszają tym samym również zasadę proporcjonalności” (wniosek KRS, s. 19). W przedmiocie niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji, Rada podnosi, iż „kontekst sytuacji makroekonomicznej nie przemawiał nigdy wcześniej, tak silnie jak obecnie, za szczególną doniosłością potrzeby respektowania konstytucyjnie określonych dyrektyw kształtowania ustawowego modelu wynagrodzeń sędziowskich” (wniosek KRS, s. 20), co związane jest z poziomem i dynamiką procesów inflacyjnych oraz wynikającym z nich znacznym wzrostem kosztów utrzymania. W ocenie Rady, szczególnie w przypadku „asesorów sądowych i sędziów pełniących obowiązki w sądach wielkomiejskich, albowiem w największych skupiskach ludności koszty utrzymania są najwyższe” (wniosek KRS, s. 21), może dojść w wyniku zastosowania zaskarżonych rozwiązań do „istotnego

naruszenia” adekwatności wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu i zakresu sędziowskich obowiązków. Oprócz tego, w ocenie Rady, kwestionowane rozwiązania nie zostały rzetelnie uzasadnione, a przewidziany wzrost niektórych wydatków uniemożliwia „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” (wniosek KRS, s. 23). Również przyjęcie, że wynagrodzenia sędziów powinny „wzrosnąć o 7,8%, tj. na poziomie przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej»” (*tamże*), nie zostało uzasadnione, a stanowi „nowe rozwiązanie prawne”. Ostatecznie, w ocenie Rady, „[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” (*tamże*).

III. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał połączonych wniosków jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

2. Analizowane wnioski zostały złożone w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc organy państwowe należące do kręgu wymienionych w Konstytucji podmiotów mających tzw. ogólną legitymację do inicjowania hierarchicznej kontroli norm (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), oraz przez

Krajową Radę Sądownictwa, której legitymacja jest ograniczona (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 Konstytucji).

W przypadku każdego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji jest on uprawniony do kwestionowania konstytucyjności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym, o ile mieści się on w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym nie można wywodzić dodatkowych, nieokreślonych *expressis verbis* w art. 191 Konstytucji kryteriów materialnych zawężających legitymację czynną któregośkolwiek z wymienionych w tym kręgu podmiotów, w tym wywodzić takich ograniczeń z konstytucyjnej pozycji ustrojowej określonego podmiotu. W przypadku Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji może ona „wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. W literaturze wskazuje się, że przepisy poddane kontroli we wniosku Rady muszą dotyczyć sytuacji prawnej sądów lub sędziów. Przepisy te muszą też oddziaływać, chociażby potencjalnie, na sferę niezależności sądów i niezawisłość sędziowską (zob. Z. Gromek, *Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013, s. 62). Ani Konstytucja, ani ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej ustawa o TK) nie wymaga jednak wykazania przez KRS związku kwestionowanego przez nią aktu normatywnego z jej zakresem działania, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji, jak to ma miejsce w wypadku legitymacji podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07) stwierdził, że „Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok TK z 28 listopada 2007 r.,

sygn. akt K 39/07). Podsumowując, oznacza to, że wskazane na wstępie podmioty są uprawnione do zainicjowania kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. W art. 47 ustawy o TK zostały określone wymogi dotyczące pism procesowych, inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (wniosków, skarg konstytucyjnych, pytań prawnych). Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 47 ust. 2 pkt 6 ustawy o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[p]rzestanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Wskazuje się ponadto, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Zdaniem Trybunału: „[w]obec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutu związany jest w sposób szczególny z domniemaniami konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem

Konstytucyjnym. Jak wskazywał Trybunał: „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. także orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

Odnosząc się do postępowania zainicjowanego wnioskami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa należy uznać, że spełnienie wymogu rzetelnego uzasadnienia zarzutów w aspekcie niektórych z przywołanych wzorców może budzić wątpliwości w przypadku wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Przedstawione przez tych wnioskodawców uzasadnienie dotyczy bowiem jedynie art. 178 ust. 2 Konstytucji, a w przypadku pozostałych przywoływanych wzorców kontroli niezgodność zaskarżonych przepisów z nimi ma stanowić konsekwencję uprzednio stwierdzonej niezgodności z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Ponadto przedstawiona argumentacja odnosi się w istotnej części do sfery faktycznej oraz przyszłej (prognozowanej), która nie może być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przykładowo niezgodność z art. 178 ust. 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji Pierwszy Prezes SN uzasadnia jedynie tym, iż „[s]am 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)” (wniosek SN, s. 14). Uzasadnienie takie nie może być uznane za należyte, przez co postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Podobnie w przypadku zarzutów związanych z niezgodnością kwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji przedstawione zarzuty związane są jedynie z art. 178 ust. 2 Konstytucji, a więc w istocie mieszczą się w zawartości normatywnej wyłącznie tego wzorca. Stąd można mieć w związku z tym wątpliwości czy art. 31 ust. 3 Konstytucji wnosi istotną nową treść z punktu widzenia stawianych zarzutów niekonstytucyjności. Jednakże postępowanie w zakresie tego wzorca powinno podlegać umorzeniu ze względu na to, iż uregulowanie zawarte w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie stanowi prawa podmiotowego jednostki, a jest jednym z rozwiązań ustrojowych dotyczących ustroju sądownictwa i statusu sędziów. W związku z powyższym realizacja przez ustawodawcę normy wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie może być badane z użyciem wzorca odnoszącego się do konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, jakim jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 października 2000 r. (sygn. akt P 8/00), umiejscowienie art. 178 ust. 2 Konstytucji pośród przepisów poświęconych ustrojowi i zakresowi działania sądów i trybunałów – a więc regulujących organizację państwa (nie zaś indywidualnych praw i wolności), co wyraża się w sformułowaniu: „sędziom zapewnia się ...” (a nie np. “sędziowie mają prawo do ...”) – uzasadnia pogląd, że głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji. Podobnie w wyroku z 21 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 33/03) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nawet w przypadku sędziów, „którym ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował «wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków»”, wysokość ich wynagrodzeń nie jest prawem podmiotowym chronionym konstytucyjnie.

W przypadku zarzutów związanych z niezgodnością art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. z art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji, wniosek Pierwszego Prezesa SN również nie zawiera należytej argumentacji, a podnoszone zarzuty zostały już rozstrzygnięte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który przyjmował dotychczas powściągliwe stanowisko, jeżeli chodzi o dopuszczalność uznania zasad ustawowych dotyczących ustalania wynagrodzeń sędziowskich, jako konstytucyjnego prawa jednostki, objętego ochroną praw nabytych. W wyroku z 4 października 2000 r. (sygn. akt P 8/00) oraz w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt K 12/03) podkreślono, że za przyjęciem takiego ujęcia nie przemawia ani systematyka Konstytucji (przepisy kształtujące status sędziego zostały zawarte w rozdziale regulującym pozycję ustrojową sądów, a nie w rozdziale II Konstytucji), ani brzmienie właściwych przepisów, ani też uczynienie adresatem tych przepisów organów państwa. W związku z powyższym Trybunał wyraził pogląd, że z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie wynika „prawo podmiotowe porównywalne z wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II konstytucji” (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00), jak również: „norma art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogłaby więc być traktowana jako źródło praw podmiotowych samych sędziów, z wszystkimi tego konsekwencjami, także w płaszczyźnie art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03) oraz: „pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Z uwagi jednak na to, że w orzecznictwie dopuszczano kontrolę zagadnienia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich z perspektywy ochrony praw nabytych (por. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03), za dopuszczalne należy uznać rozpatrzenie powyższego zarzutu w niniejszym postępowaniu.

Także w przypadku uznania prawa do uposażenia sędziowskiego jako chronionego konstytucyjnie prawa (ewentualnie w odniesieniu do przyszłości pewnej ekspektatywy prawa) należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego, zatem objęcie ich ochroną nie jest równoznaczne z nienaruszalnością tych praw (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02 i 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Stąd zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza

wprowadzania przez ustawodawcę zmian niekorzystnych dla adresatów przepisów prawnych, o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna oraz wartości tej w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo w stosunku do obowiązku respektowania praw nabytych. Do katalogu wspomnianych wartości w szczególności zalicza się konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa (por. wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01 i 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Zapewnienie powyższej równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa on jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego (por. orzeczenie TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94 oraz wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyznawał pierwszeństwo obowiązkowi zachowania równowagi budżetowej kosztem ochrony praw nabytych m.in. w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej (por. orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92 i wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02), zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych (por. wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03), ograniczenia uprawnień kombatanckich (por. wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02), zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (por. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym (por. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01) czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (por. orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94 oraz wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01) oraz przejściowego ograniczenia subwencji przysługujących partiom politycznym (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Rozpatrując zasadność sformułowanych w tym względzie zarzutów, nie można także pomijać, że w praktyce ustawodawca ze względu na obiektywne okoliczności gospodarcze jedynie w pewnym zakresie ograniczył stopień wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do podstawowego mechanizmu.

Podkreślić wypada ponadto, że wykreowany w 2009 r. system ustalania wynagrodzeń sędziowskich, wprowadzający regulacje korzystne z punktu widzenia sędziów i prokuratorów, nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem w tym względzie.

Kształtując mechanizm ustalania tych wynagrodzeń, ustawodawca jest zobowiązany nie tylko do respektowania wymogów wynikających z art. 178 ust. 2 Konstytucji, ale w równym stopniu musi mieć wzgląd także na inne wartości konstytucyjne, jak choćby zachowanie równowagi finansowej. Jeżeli stan finansów publicznych drastycznie się pogorszy lub zachodzi bezpośrednie zagrożenie jego pogorszenia, ustawodawca może zmienić dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich, o ile zachowany zostanie minimalny standard wynikający z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Trybunał wskazywał – jak już wspomniano – że na standard ten składa się w szczególności obowiązek ustalenia poziomu wynagrodzeń sędziowskich tak, by był on znacząco wyższy niż średnia wynagrodzeń w skali państwa, po drugie wysokość tych wynagrodzeń, poza przypadkiem określonym w art. 216 ust. 5 Konstytucji, nie może zostać obniżona, dopuszczalne jest natomiast ich „zamrożenie”. Dopiero przekroczenie tych granic stanowiłoby ingerencję ustawodawcy w sferę ochrony praw nabytych w stopniu, który naruszałby bezpośrednio istotę konstytucyjnego obowiązku zapewnienia uposażenia sędziowskiego odpowiadającego godności sprawowanego urzędu. Kwestionowane regulacje granic tych jednak nie przekraczają, w kontekście czego zarzut naruszenia praw nabytych sędziów należy uznać za pozbawiony uzasadnienia.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa trudno jest przyjąć, że planowana regulacja dotycząca ograniczenia wysokości wzrostu wynagrodzeń sędziowskich stanowiła zaskoczenie dla środowiska sędziowskiego, skoro już w dwóch latach poprzednich przez wzgląd na trudności wywołane pandemią ów wzrost był opóźniony przed odwołanie do przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok poprzedzający bezpośrednio rok naliczenia podstawy wynagrodzenia, a rozwiązanie to nie było kwestionowane przez wnioskodawców. Jednocześnie brak podstaw do przyjęcia, że sędziowie mieli uzasadnione oczekiwanie (obietnicę złożoną przez ustawodawcę) co do niezmienności mechanizmu ustalania ich wynagrodzeń. Korzystne dla sędziów regulacje przewidujące – w praktyce – coroczną waloryzację ich wynagrodzeń zostały przyjęte w określonej sytuacji finansów publicznych. W związku z powyższym, również w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji postępowanie powinno zostać umorzone.

Z kolei w odniesieniu do wniosku Krajowej Rady Sądownictwa należy stwierdzić, iż nie zawarto w nim jakiegokolwiek uzasadnienia odnoszącego się do art.

7 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., jak też nie uzasadniono naruszenia – poza art. 178 ust. 2 Konstytucji – wzorców kontroli wskazanych samodzielnie lub związkowo tj. art. 2, art. 178 ust. 1, art. 10 w zw. z art. 173, art. 195 ust. 2 w zw. z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści, z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że w *petitum* wniosku Rady wskazano na niezgodność z licznymi przepisami Konstytucji, podczas gdy podnoszony problem konstytucyjny dotyczy jedynie art. 178 ust. 2 Konstytucji.

W przypadku art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji Rada, przedstawiając zarzuty, odnosi się jedynie do samej ustrojowej pozycji władzy sądowniczej *in abstracto*, bez powiązania tego z podjętym problemem. Należy też zauważyć, iż wzorce konstytucyjne zawarte w art. 10 i art. 173 ustawy zasadniczej, do których odwołuje się Rada, stanowią wyraz zasady podziału władz. Są to więc przepisy o charakterze ustrojowym. Pierwszy z tych nich wskazuje podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz oraz wymienia podmioty – organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału władz nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji szczególnej. Z art. 173 Konstytucji wynika, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Analiza argumentów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa w zakresie związku pomiędzy skarżoną regulacją a kwestiami wynikającymi z ustrojowej struktury władz państwa i podziału jej segmentów, w świetle

poglądów wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12), przesądzają, iż wzorce te są nieadekwatne. Konkluzja ta wynika nie tylko z braku przekonującej argumentacji co do związku treściowego między zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami kontroli, ale także ze specyfiki tych ostatnich. Artykuł 10 oraz art. 173 Konstytucji zawierające, jak wspomniano, normy o charakterze ustrojowym, z zasady raczej wyjątkowo mogą być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów, z których miałyby wynikać prawa podmiotowe. Z przepisów tych płynie bowiem także dyrektywa konstytucyjna, by w sprawach odnoszących się do zakresu funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była „wstrzemięźliwa” i nie naruszała nadmiernie sfery swobody działania organów sądów. Kwestie ustalania zasad wynagradzania sędziów, aczkolwiek swoboda ustawodawcy reglamentowana jest tu gwarancjami konstytucyjnymi, są domeną ustawodawcy i nie dotyczą ogólnie pojmowanego zakresu funkcjonowania sądów. Podobnie, zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji „[s]ędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zasada niezawisłości sędziów odnosi się więc do sprawowania urzędu przez sędziego. Przez niezawisłość sędziowską należy rozumieć niedopuszczalność ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w kierunku określonego rozstrzygnięcia sprawy. Przede wszystkim odnosi się ona do procesu orzekania i nie powinna być nadmiernie rozszerzana, jednak w orzecznictwie TK podnoszono, że: „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości, i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji niezawisłej” (zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Z tego względu również art. 178 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, a powoływany jest w sposób pozorny dla „wzmocnienia” argumentacji odnoszącej się do zarzutu złamania art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Brak dopełnienia przez wnioskodawców powinności przedstawienia uzasadnienia spełniającego wymogi wynikające z ustawy o TK aktualizuje się również w stosunku do wzorców kontroli zawartych w art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 2, art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji. W przypadku art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przedstawiono lakoniczne uzasadnienie, iż naruszenie tych wzorców kontroli wynika z naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Odnośnie do art. 195 ust. 2

Konstytucji, zgodnie z którym: „[s]ędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa nie przedstawiono ani wykładni tego przepisu, ani nie uzasadniono zarzutów niekonstytucyjności. Oprócz tego jako związkowe wzorce kontroli Rada powołała także art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu nie przedstawiono jednak argumentacji, która odnosiłaby się do sposobu naruszenia tych przepisów. Niezależnie od tego, trudno w przypadku art. 220 ust. 1 Konstytucji dopatrzeć się związku pomiędzy zarzutem „obniżenia” wynagrodzeń sędziowskich poprzez ich podwyższenie na zasadach przewidzianych dla sfery budżetowej, a zakazem zwiększania przez Sejm wysokości deficytu budżetowego ponad poziom wyznaczony w projekcie ustawy budżetowej. Na tym tle art. 220 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli. Podobnie trudno ustalić związek tego rozwiązania legislacyjnego z zakazem zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Powoduje to, że również art. 216 ust. 5 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli.

Nie istnieje więc związek treściowy między regulacją poddaną kontroli a wskazanymi powyżej wzorcami, przez co w tym zakresie nie został zrealizowany obowiązek ustanowiony w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. Powołanie wzorców kontroli nieadekwatnych do rozstrzygnięcia wątpliwości podniesionych we wniosku uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sformułowanego problemu konstytucyjnego i – według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – stanowi przesłankę umorzenia postępowania (zobacz m.in. postanowienia TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt P 3/16; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20)

4. Uwzględniając rezultaty przeprowadzonej oceny formalnej dopuszczalności wniosków Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz Krajowej Rady Sądownictwa należy stwierdzić, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi ocena zgodności art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji. W pozostałej części postępowanie winno natomiast podlegać **umorzeniu**, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

IV. Wzorce kontroli

Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu: „Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, stanowi jeden z przepisów wyznaczających konstytucyjny status sędziego. Pozostałymi przepisami określającymi na szczeblu ustawy zasadniczej pozycję sędziów są: art. 103 ust. 2, art. 178 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 179-181 Konstytucji. Wymaga podkreślenia, że unormowane w tych przepisach uprawnienia i obowiązki sędziów nie mają charakteru autonomicznego, ale stanowią instrumenty służące zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości (por. m.in. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Stąd też nie mogą być one traktowane w kategoriach personalnych przywilejów (por. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

Z uwagi na treść zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców analiza wzorca zawartego w art. 178 ust. 2 Konstytucji odnosi się wyłącznie do zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Pominąć można natomiast w tym miejscu kwestie dotyczące zapewnienia odpowiednich warunków pracy sędziego.

Sędziowie stanowią jedyną grupę zawodową, w stosunku do której zasady ustalania wynagrodzeń zostały uregulowane na szczeblu konstytucyjnym. Nakłada to na ustawodawcę szczególne obowiązki zarówno w kwestii kształtowania poziomu wynagrodzeń, jak i tworzenia gwarancji ich ochrony (por. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Podkreśla się, że zasadniczym celem wprowadzenia tych przepisów było dążenie do zapewnienia stabilności statusu materialnego osób sprawujących funkcję orzeczniczą, pozwalającej na unikanie sprzeniewierzenia się obowiązkowi bezstronnego orzekania oraz jednocześnie na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (por. wyroki TK z: 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99; 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00 i 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Zasady kształtowania wynagrodzeń sędziowskich są bardziej korzystne w porównaniu z pozostałymi grupami zawodowymi, czego przejawem jest także brak obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne od przychodu osiągniętego z tytułu sprawowania funkcji sędziego, jak również szczególna regulacja dotycząca stanu spoczynku.

„Godność urzędu” sędziowskiego, która obok „zakresu obowiązków” stanowi kryterium ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziowskiego, jest pojęciem

nieostrym. Ogólnie jest ono rozumiane jako świadomość wartości urzędu sędziego oraz szacunek do tego urzędu, co odnosi się zarówno do samych sędziów, jak i osób postronnych (por. postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98), ponadto godne sprawowanie urzędu jest obowiązkiem każdego sędziego (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00).

Na podstawie systematyki Konstytucji przyjmuje się, że adresatem art. 178 ust. 2 Konstytucji są przede wszystkim organy państwa (zwłaszcza organy ustawodawcze), do których zakresu działania należy kształtowanie wynagrodzeń sędziowskich. Mają one obowiązek urzeczywistniania gwarancji zawartych we wspomnianym przepisie. Norma ta nie ustanawia zaś prawa podmiotowego, a więc nie może być samoistną podstawą roszczeń sędziów wobec państwa. Podkreśla się również, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie determinuje jednoznacznie wysokości wynagrodzenia sędziowskiego, w związku z czym kryteria wymienione w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogą podlegać przeliczeniu na konkretną stawkę wynagrodzenia. Ustawodawca określa, jakie składniki i stawki wynagrodzenia są zgodne z tymi kryteriami. Z drugiej strony gwarancja ustanowiona w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyłącza możliwość uznaniowości w zakresie wyznaczenia wysokości wynagrodzenia, jak też ustalania indywidualnych stawek wynagrodzenia dla poszczególnych sędziów (por. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00).

Pomimo braku wyznaczenia w komentowanym przepisie precyzyjnych kryteriów określenia wysokości wynagrodzeń sędziowskich, Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że: „[n]orma ta wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich. Jej ogólne i niejednoznaczne sformułowanie, przybierające charakter konstytucyjnej klauzuli generalnej, nie stoi na przeszkodzie poszukiwaniu w niej przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny kwestionowanych przepisów ustawy i rozporządzenia” (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; por. też wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03).

V. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy zauważyć, że TK „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne” (wyrok TK z 31 marca

1998 r., sygn. akt K 24/97). Odnosząc się do granic swobody ustawodawcy zwykłego należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, iż ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Wynika to z tego, że to ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Ponadto „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03). W orzecznictwie Trybunału można także znaleźć pogląd, że „Konstytucja RP w żaden sposób nie zakazuje ustawodawcy zwyktemu podejmowania działań nieracjonalnych, czy bezzasadnych. Ewentualna negatywna merytoryczna ocena takich działań może i powinna być dokonywana przez świadomy elektorat w akcie wyborczym, natomiast nie może być zawarta w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Odnosząc się do tego ostatniego poglądu można stwierdzić, że był on wyrazem powściągliwości organu kontroli konstytucyjnej przyznającego obywatelom decydujące zdanie w rozstrzygnięciu, czy polityka prowadzona przez organy państwa realizuje idee wyrażone w Konstytucji. Tym niemniej należy uznać, że Trybunał jest uprawniony do interwencji i korygowania polityki państwa niezgodnej z wyrażonymi w ustawie zasadniczej ideami i normami programowymi. Następować to jednak powinno przede wszystkim w obszarze praw socjalnych, a nie w obszarze oceny szczegółowych rozwiązań ustrojowych, z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

2. Zaskarżone przepisy dotyczą sposobu kształtowania w 2023 roku wynagrodzeń zasadniczych m.in. sędziów Sądu Najwyższego, sędziów i asesorów

sądowych sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jednocześnie zaskarżone przepisy ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. stanowią regulację epizodyczną oraz odstępstwo od stałych zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich określonych odpowiednio w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm., dalej: p.u.s.p.) w zakresie dotyczącym sędziów sądów powszechnych, art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm., dalej: u.s.n.) w zakresie dotyczącym sędziów SN oraz art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492, dalej: p.u.s.a.), w odniesieniu do sędziów sądów administracyjnych, które zostały wprowadzone ustawą 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 z 20 marca 2009 r.). Powyższe przepisy wskazują bowiem, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.) z tym zastrzeżeniem, że jeśli przeciętne wynagrodzenie ustalone w powyższy sposób jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości (tak 91 § 1d p.u.s.p. oraz art. 48 § 3 u.s.n.).

3. Sędziowie są bez wątpienia jedyną grupą zawodową, której warunki pracy i warunki płacy stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej zawierającej oba te elementy. Takie programowe ukształtowanie w ustawie zasadniczej charakteru „wynagrodzenia sędziego”, będące konstytucyjnym odstępstwem od zasady równości w stosunku do innych grup zawodowych, ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, jaką jest niezawisłość sędziów, czyni z tego wynagrodzenia kategorię ustrojową. Norma zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyznacza organom państwa kierunek ich legislacyjnej aktywności, ale nie może stanowić bezpośredniej podstawy

roszczeń i rozstrzygnięć w sprawach wynagrodzenia sędziów (zob. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00). Sama „godność urzędu” musi być „realizowana wielopłaszczyznowo, w pierwszym rzędzie przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby utrwalą ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98). „Właściwe zatem warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa”, jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt K 12/03). Wskazuje się, odwołując do art. 178 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, że wynagrodzenie sędziów powinno być ukształtowane w taki sposób (model ustawowy) i na takim poziomie, aby sędziowie mogli całkowicie koncentrować się na sprawowaniu swojego urzędu oraz – co równie istotne – wykonywaniu swoich zadań w sposób niezawisły i niezależny od innych władz. W ten sposób gwarancje ujęte w art. 178 ust. 2 Konstytucji są ściśle powiązane z poprzedzającym je art. 178 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę niezawisłości sędziowskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że warunkiem urzeczywistnienia sędziowskiej niezawisłości jest stworzenie odpowiednich mechanizmów ustawowych zabezpieczających tę wartość. W aspekcie personalnym chodzi o stabilność i przewidywalność rozwiązań określających prawa i obowiązki sędziego, w tym m.in. jego status materialny i zasady wynagradzania (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Odpowiednia wysokość wynagrodzenia sędziowskiego leży w bardzo ważnym interesie publicznym i jest kluczowa dla zapewnienia atrakcyjności zawodu sędziego i stabilności kadr sędziowskich (L. Gardocki, *Wzrost pozycji trzeciej władzy. Perspektywy na przyszłość*, Krajowa Rada Sądownictwa 2009, nr 1, s. 25). Stanowi jednocześnie zabezpieczenie materialne sędziego i jego niezależności finansowej (E. Isermann, *Kwalifikacje sędziowskie i niezawisłość sędziowska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 28), minimalizujące ryzyko podatności sędziego na zachowania korupcyjne oraz frustrację zawodową (J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11, s. 94). Odrębność sądownictwa, będąca konsekwencją podziału władz, nie oznacza jednak, że władza ustawodawcza - czy nawet wykonawcza - nie może posiadać pewnych uprawnień w zakresie kształtowania wynagrodzenia sędziów. Zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji, ustrój sądów określa ustawa, a zatem ingerencja ustawodawcy w zakresie wynagrodzenia nie może być uznana za

niekonstytucyjną jedynie z tego powodu, że sądy są trzecią, niezależną od innych (a więc także od władzy ustawodawczej) władzą, ani z tego powodu, że zahamowanie przyrostu wynagrodzenia sędziego miałyby oznaczać naruszenie jego godności i ograniczenie „stopnia” jego niezawisłości.

Ustawodawcy przysługuje stosunkowo szeroki zakres swobody w kwestii wyboru mechanizmu ustalania wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przesądza o tym przede wszystkim sposób sformułowania art. 178 ust. 2 Konstytucji, w którym posłużono się zwrotami niedookreślonymi („godność urzędu”, „zakres obowiązków”, „wynagrodzenie odpowiednie do”). W rezultacie, w oparciu o art. 178 ust. 2 Konstytucji, nie jest możliwe określenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziowskich ani trybu ich ustalania. Norma zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest adresowana indywidualnie do sędziego, lecz do ustawodawcy, innymi słowy, określenie, jakie w zakreślonych przez standardy konstytucyjne granicach składniki i stawki wynagrodzenia będą „odpowiednie” do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, należy do Parlamentu. Również Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do wskazywania sposobu rozstrzygania tych dylematów poprzez określanie dokładnie lub w przybliżeniu stawek wynagrodzeń sędziowskich, bowiem nie jest pozytywnym normodawcą. W postanowieniu z 22 marca 2000 r., (sygn. akt P 12/98) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 178 ust. 2 Konstytucji „może (...) stanowić wzorzec kontrolny dla oceny przepisów wynagrodzeniowych, a w pewnych — szczególnie drastycznych — sytuacjach może stać się też podstawą uznania niekonstytucyjności tych przepisów”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, owe drastyczne sytuacje, w których „możliwe byłoby postawienie zarzutu niezgodności ustaw czy rozporządzeń z art. 178 ust. 2 konstytucji”, dotyczyłyby np. „uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów przez władze administracyjne”, co „mogłoby (...) łączyć się z pozostawieniem innym władzom nadmiaru swobody w wyznaczaniu wynagrodzeń sędziów poszczególnych sądów (zwracał na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 79-80); albo być rezultatem przyjęcia unormowań nagle zmniejszających wynagrodzenia sędziowskie bądź takich, które utrzymywałyby poziom wynagrodzenia oczywiście niepołączalny z rangą i zadaniami urzędu sędziowskiego”.

Odmienne od powyższego wnioskodawcy prezentują stanowisko, że rozwiązania dotyczące kształtowania wynagrodzeń sędziowskich przyjęte ustawą z 20 marca 2009 r. są jedynymi, które wypełniają standard określony w art. 178 ust. 2

Konstytucji, zaś wszelkie jego ograniczenia na niekorzyść sędziów są niedopuszczalne. Tymczasem kształtując mechanizm ustalania tych wynagrodzeń, ustawodawca jest zobowiązany nie tylko do respektowania wymogów wynikających z art. 178 ust. 2 Konstytucji, ale w równym stopniu musi mieć wzgląd także na inne wartości konstytucyjne. Ustawodawca może zmienić dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich, o ile zachowany zostanie minimalny standard wynikający z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Nie można również wyprowadzać z art. 178 ust. 2 Konstytucji prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń. Wynikają jednak z niego pewne 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 swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki TK z: 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99; 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00, 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03 oraz 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12; postanowienia TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98 i 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; zob. wcześniej także orzeczenie TK z 14 marca 1995 r., sygn. akt K 13/94). I tak, po pierwsze, wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość zarówno wobec całej tej grupy zawodowej ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy. Po drugie, wysokość tego wynagrodzenia powinna być ustalana przez odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, przy czym poziom wynagrodzenia sędziowskiego powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej. Po trzecie, wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej. Po czwarte, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami. Po piąte, 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). Podkreślenia na tym tle

wymaga, że Trybunał wyraźnie dopuścił w powołanych judykatach możliwość „zamrożenia” wzrostu wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Tymczasem, kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy nie wprowadziły „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich, a przewidywały ich podwyższenie tyle że na niższym poziomie niż wysokość wynikają z przyjętych w tym względzie na poziomie ustawowym zasad ogólnych. Dopiero przekroczenie wypracowanych w orzecznictwie sądu konstytucyjnego „granic brzegowych” stanowiłoby ingerencję ustawodawcy w sferę ochrony praw nabytych w stopniu, który naruszałby bezpośrednio istotę konstytucyjnego obowiązku zapewnienia uposażenia sędziowskiego odpowiadającego godności sprawowanego urzędu.

4. Przystępując do oceny zasadności sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów w pierwszej kolejności przedstawić należy przyczyny, które legły u podstaw regulacji przyjętej w art. 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o budżecie (druk sejmowy nr 2654, s. 2-3) podano, że podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 5.444,42 zł zagwarantuje wzrost wynagrodzeń sędziów „o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. Obecnie w 2022 r. podstawa ta wynosi 5.050,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r.: 5.024,48 zł + 26 zł), która zostanie zwiększona o 7,8%, co daje kwotę 5.444,42 zł”. W uzasadnieniu projektu podano również, że „działanie takie podyktowane jest, jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2023 r., szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. 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”. Wobec tego nie można zgodzić się z zawartym w niektórych wnioskach stwierdzeniem, że zakwestionowana regulacja nie została uzasadniona w toku prac ustawodawczych.

Jednocześnie w dołączonej do projektu ustawy o budżecie Ocenie Skutków Regulacji (OSR) zaznaczono, że „projektowane zmiany dotyczące ustalenia w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do kwoty w wysokości 5 444,42 zł, spowodują oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 710 mln zł”. Rozpatrując zasadność sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów nie można pomijać, że w praktyce ustawodawca ze względu na obiektywne okoliczności gospodarcze jedynie w pewnym zakresie ograniczył stopień wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do podstawowego mechanizmu. Należy też wskazać, iż błędnym jest twierdzenie, iż kwoty wydatków zaoszczędzone wskutek wprowadzenia ograniczenia poziomu wzrostu uposażeń sędziowskich są nieistotne z punktu widzenia ogółu wydatków budżetowych i nie wpływają na zachowanie równowagi budżetowej. Należy bowiem zauważyć, iż w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich kształtowane są wynagrodzenia szeregu

innych pracowników wymiaru sprawiedliwości. Oszczędności w tym obszarze przekraczają więc kwoty odnoszące się jedynie do samych sędziów. Oprócz tego wydatki osobowe z budżetu, obejmujące w szczególności wynagrodzenia, są jednym z podstawowych czynników generujących wydatki budżetu państwa. Jest to jednocześnie ten element, który może być w pewnym stopniu kształtowany w ustawie budżetowej (znaczna część wydatków budżetowych ma charakter sztywny, ich wysokość nie pozostaje zatem w dyspozycji twórców budżetu).

Oprócz tego można zauważyć, iż zgodnie z ostatnimi dostępnymi danymi z 2020 r. wynagrodzenie sędziego rozpoczynającego karierę zawodową w Polsce jest – uwzględniając relację do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (2,05) – wyższe niż w Niemczech (0,9), Francji (1,3), Holandii (1,3), Luksemburgu (1,4), Austrii (1,5), Finlandii (1,5), Belgii (1,6), Słowenii (1,6), Chorwacji (1,7), Szwecji (1,8), Węgrzech (1,8), Włoszech (1,9), Łotwie (1,9), a porównywalne do Hiszpanii (2,1), Portugalii (2,1), Norwegii (2,1) czy Litwy (2,2). W przypadków sędziów Sądu Najwyższego wyższą relację niż Polska (4,13) wykazuje jedynie kilkanaście państw, głównie z Europy Środkowej, a relacja ta jest istotnie niższa w Niemczech (1,6), Holandii (2,4), Belgii (3,0), Szwecji (3,1), Słowenii (3,2), Norwegii (3,2), Finlandii (3,2), Litwie (3,3) Francji (3,4), Austrii (3,7) czy Estonii (3,7) (*European judicial systems CEPEJ Evaluation Report*, <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>, dostęp: 20.04.2023 r.). Przy czym faktyczna relacja do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej jest dla polskich sędziów jeszcze korzystniejsza, bowiem w raporcie mowa o „przeciętnym” wynagrodzeniu sędziego, tj. obejmującym wszystkie składniki w tym np.: dodatki funkcyjne lub za wysługę lat, a w przypadku Polski, która w przywoływanym raporcie nie jest ujęta, wskazana wartość dotyczy jedynie wynagrodzenia zasadniczego bez innych jego składników. Istotne jest też zwrócenie uwagi na to, że pośród krajów Unii Europejskiej, Polska będąca piątym pod względem liczby ludności państwem członkowskim, posiada drugi pod względem liczebności korpus sędziowski. Zdecydowanie największą liczbę sędziów mają Niemcy (niespełna 20 tys.) oraz Polska (nieco ponad 10 tys.). W pozostałych dużych krajach Unii Europejskiej jest ich już jednak znacznie mniej: we Francji – 7 tys., we Włoszech – ponad 6 tys., w Hiszpanii – nieco powyżej 5 tys. Podobnie w przeliczeniu na liczbę ludności Polska ma współczynnik 26 sędziów/100 tys. mieszkańców i jest on na nieco wyższym poziomie niż w Niemczech (25), zaś znacząco wyższy od hiszpańskiego, francuskiego i włoskiego (około 11). Taki

stan rzeczy powoduje, iż również obciążenie związane z wynagrodzeniami sędziowskimi są w Polsce jednymi z wyższych w Unii Europejskiej, uwzględniając ich realny ciężar dla budżetu państwa.

Sędziowie w Polsce posiadają również zaplecze administracyjne nieodbiegające *in minus* od innych państw Unii Europejskiej, w sądach powszechnych zatrudnionych jest bowiem prawie 30 000 pracowników niebędących sędziami. „Z uwagi na zdecydowane różnice między systemami sądownictwa poszczególnych państw, za którymi idą różne nazwy stanowisk i zakresy obowiązków pracowników sądowych, autorzy CEPEJ wyróżniają zbiorczą kategorię «personelu sądowego niebędącego sędziami», do której zaliczeni zostali następujący pracownicy: 1) referendarze (lub podobne stanowiska) z zadaniami sądowymi lub quasi-sądowymi posiadającymi autonomiczne kompetencje i których decyzje mogą podlegać odwołaniu; 2) pracownicy niebędący sędziami, których zadaniem jest asystowanie sędziom (przygotowanie akt, asystowanie podczas rozprawy, pomoc przy sporządzaniu projektów orzeczeń); 3) personel odpowiedzialny za różne zadania administracyjne i zarządzanie sądami (zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie materiałami i sprzętem, w tym systemy komputerowe, zarządzanie finansami i budżetem, zarządzanie szkoleniami); 4) personel techniczny; 5) inni pracownicy” (J. Klimczak, *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 12, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/IWS_Klimczak-J._Szybkość-postępowania-sądowych-w-Polsce-i-w-innych-państwach-Europy.pdf dostęp: 20.04.2023 r.). W praktyce we wszystkich krajach, w których na jednego sędziego zawodowego przypada więcej niż 5 pracowników niebędących sędziami, jest mniej niż 12 sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców, natomiast mniej niż 3 pracowników niebędących sędziami na sędziego zawodowego przypada tylko w państwach, w których jest 10 lub więcej sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (*European judicial systems...*, s. 54). Przy czym znów Polska znajduje się w pośród krajów o szczególnie wysokim nasyceniu zarówno sędziami zawodowymi, jak też pracownikami sądów niebędącymi sędziami, bowiem większe nasycenie tymi ostatnimi na 100 tys. mieszkańców odnotowuje się jedynie w Słowenii oraz Chorwacji, a porównywalne w Hiszpanii, Litwie i na Malcie. Również w relacji do liczby sędziów Polska znajduje się wysoko, mniejszy współczynnik pracowników sądów niebędących sędziami do sędziów zawodowych jest przykładowo w: Luksemburgu, Finlandii, Norwegii, Niemczech, Austrii, Holandii,

Portugalii, Grecji czy Rumunii. W przypadku Polski nie zachodzi też typowa dla innych państw zależność, w której mniejszy współczynnik sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców jest „kompensowany” wyższym (aczkolwiek i tak niższym niż w Polsce) współczynnikiem pracowników sądów niebędących sędziami na 100 tys. mieszkańców. W praktyce występujące w Polsce wartości są typowe raczej dla państw b. Jugosławii (por. *European judicial systems...*, s. 53). Co więcej „[o]kazuje się, że nie ma widocznego związku pomiędzy tak rozumianą liczbą personelu sądowego przypadającego na sędziego a czasem trwania spraw sądowych (współczynnik Pearsona = 0,2)” (J. Klimczak, *Szybkość postępowań sądowych...*, *op. cit.*, s. 12).

5. W ocenie Sejmu, zaskarżone art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wymogów dotyczących kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Należy wskazać, iż wynagrodzenie sędziowskie nie może być traktowane jako osobisty przywilej sędziów, ale jako jeden z mechanizmów gwarantujących realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Przywołać można pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04), zgodnie z którym „[n]a status prawny sędziego patrzeć więc należy przede wszystkim przez pryzmat ogólnych założeń konstytucyjnych odnoszących się do instytucji publicznych oraz ich konkretyzację wynikającą dla sądów z art. 45 Konstytucji. Szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. [...] przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów nie zawierają regulacji, które byłyby «celem samym w sobie», a zwłaszcza nie statuuje osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego. Niemniej jednak pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych

osób (czy grup zawodowych) i które, wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji”. W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że wnioskodawcy nie wykazali, aby podwyższenie wynagrodzeń sędziowskich o procent przewidziany w 2023 r. dla sfery budżetowej prowadziło do sytuacji, w której nastąpiło podważenie zasady niezawisłości sędziowskiej.

Podobnie nie można się zgodzić ze stanowiskiem, iż temporalne pozostawienie stawek wynagrodzenia na tym samym poziomie czy – jak w ocenianym przypadku – ograniczenie poziomu ich wzrostu (a więc ich nominalne nieobniżanie, chociaż – przy uwzględnieniu procesów inflacyjnych – powodujące realny spadek siły nabywczej otrzymywanego wynagrodzenia) oznacza wręcz naruszenie „godności urzędu sędziego”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii wpływu czynnika finansowego na niezależność sądów i niezawisłość sędziów. W orzeczeniu z 8 listopada 1994 r. (sygn. akt P 1/94) stwierdził, iż nie można ignorować związków pomiędzy przymiotem niezawisłości a materialną pozycją sędziów, jednak podkreślił też, iż nie daje to podstaw do formułowania „prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów”. W postanowieniu z 22 marca 2000 r. (sygn. akt P 12/98) Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w kwestii wzajemnej zależności przymiotu niezawisłości sędziego i jego statusu materialnego przypomniał i podzielił pogląd, zgodnie z którym rozważanie tego zagadnienia – w kategoriach relacji, która miałaby charakter prostego sprzężenia zwrotnego – stanowiłoby ujmę zarówno dla sędziów jako obywateli państwa, jak i dla autorytetu tego państwa w ogólności, a w następstwie prowadziłoby do niezwykle uproszczonego wniosku, że sędzia nienależycie wynagradzany przestaje być niezawisły. Taką zaś konkluzję Trybunał uznał za niesprawiedliwą i krzywdzącą.

Ponownie należy przypomnieć, iż ocena „poziomu godności” urzędu w kontekście ustalania poziomu i składników wynagrodzenia sędziego należy przede wszystkim do ustawodawcy i to ustawodawca bierze na siebie odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu wynagrodzeniowego i ukształtowanie takiego poziomu wynagrodzeń sędziowskich, które spełniałyby standardy konstytucyjne. Podstawowym celem regulacji „nie jest ochrona indywidualnych interesów osób piastujących stanowiska w organach władzy sądowniczej, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tej władzy w interesie ogółu. Źródłem, omawianych unormowań nie jest przyrodzona godność człowieka, ale decyzja prawodawcy konstytucyjnego o

ukształtowaniu ustroju sądownictwa” (wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01). Przyjmując zobiektywizowaną definicję „godności urzędu”, sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 12/98, a więc godności rozumianej jako społeczna świadomość doniosłej roli i wysokiej rangi tego urzędu oraz wynikający stąd szacunek dla osób piastujących ten urząd, należy uznać, że nie istnieje bezpośrednia i decydująca zależność między tak rozumianą godnością urzędu a poziomem wynagrodzeń osób sprawujących ów urząd, w tym przypadku – sędziów, przynajmniej do pewnych wartości owego poziomu wynagrodzeń. W wyroku z 21 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 33/03) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „odpowiedniość” wynagrodzenia sędziego, w rozumieniu art. 178 ust. 2 Konstytucji, ma „nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Takim elementem jest wspomniany już brak uzależnienia wysokości wynagrodzenia od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii. Wreszcie przy ocenie, czy wynagrodzenie pieniężne jest «odpowiednie», nie można abstrahować od innych elementów statusu sędziowskiego, składających się na pewne związane z tym zawodem wymierne przywileje (prawo do stanu spoczynku, nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp.), jak i ograniczenia (np. w zakresie osiągania dodatkowych dochodów)”. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za nieuprawnione i zbyt dowolne porównywanie wynagrodzeń sędziów z dochodami uzyskiwanymi pod wpływem czynników rynkowych. Zauważył również, iż „[n]iedopuszczalne byłoby też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów przez sięganie, w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych”, wyrażając przy tym następujący pogląd: „chybione są porównania z dochodami przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (adwokaci, radcy prawni, notariusze), których wykonywanie przecież nie tylko wiąże się z oczekiwaniami sukcesów dochodowych, lecz także obarczone jest ryzykiem spadku dochodów w dłuższej perspektywie, a nawet ekonomicznego przymusu zmiany zawodu”. Zdaniem Trybunału, takie porównania nie uwzględniają, iż „dla przedstawicieli wolnych zawodów część ich dochodów stanowi zwrot nakładów materialnych poniesionych na wykonywanie zawodu oraz źródło finansowania takich nakładów w przyszłości”, a ponadto „w sferze wolnych zawodów prawniczych nie występują stabilizujące status

materialny gwarancje państwa, jakimi w przypadku sędziów są nieusuwalność, nieprzenoszalność i prawo do stanu spoczynku”.

Za błąd uznał Trybunał Konstytucyjny również ocenę adekwatności wynagrodzeń sędziowskich w aspekcie przesłanki „godności urzędu”, przeprowadzaną przy zastosowaniu określonego tzw. „koszyka” koniecznych wydatków, albowiem brak jest obiektywnego, wymiernego „kryterium takich koniecznych potrzeb materialnych sędziego, odpowiadających godności sprawowanego urzędu”. Ocena „odpowiedniości” poziomu wynagrodzeń sędziowskich nie może być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dokonywana przez pryzmat „potrzeb określanych specyficznym dla osób sprawujących urząd sędziowski”, aczkolwiek „[o]gólny wzrost gospodarczy i wzrost poziomu zamożności społeczeństwa niewątpliwie długookresowo rzutuje na rozumienie «odpowiedniości» wynagrodzeń sędziowskich, jednak z normy konstytucyjnej nie wynika wymagania ustanowienia w tym względzie przez ustawodawcę jakiejś ścisłej zależności”. W wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że o ile „godność urzędu” sędziego stosunkowo łatwo można ocenić w aspekcie prestiżu zawodowego („korona zawodów prawniczych”) lub społecznego (w formie rankingów zaufania do przedstawicieli różnych zawodów albo rankingów zawodu pożądanego przez studentów), o tyle w aspekcie finansowym pojęcie to jest całkowicie niewymierne i niemożliwe do uchwycenia wskaźnikami ekonomicznymi. Bezpośrednie określenie wysokości wynagrodzenia „godnego” urzędu sędziego nie jest możliwe. W szczególności nie można go ustalić według kryterium potrzeb materialnych, specyficznych dla osób sprawujących urząd sędziego, ponieważ trudno byłoby takie potrzeby wskazać. Należy zauważyć, że w uzasadnieniach wnioskodawców pojawiają się tego typu argumenty odnoszące się przykładowo do kosztów życia w większych aglomeracjach, przy czym są one niezasadne również z tego powodu, iż wynagrodzenie sędziów orzekających na tym samym szczeblu nie są zróżnicowane z uwzględnieniem kosztów życia w miejscowości stanowiącej siedzibę sądu, a w przypadku sądów rejonowych będą to zarówno miejscowości liczące kilkanaście tysięcy, jak też kilkaset tysięcy lub nawet przekraczające milion mieszkańców. W wyroku z 4 października 2000 r. (sygn. akt P 8/00), Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „«odpowiedniość wynagrodzenia sędziego» może być osiągnięta, jeżeli wysokość wynagrodzenia nie jest uzależniona od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii”.

Uwzględniając „warunki brzegowe” wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że kwestionowane regulacje korzystają z domniemania ich zgodności z zasadami wyrażonymi w art. 178 ust. 2 Konstytucji, co – w pewnym uproszczeniu – można wyrazić w tezie, iż wzrost poziomu nominalnego wynagrodzeń sędziowskich w 2023 roku niższy niż wynikający z regulacji przyjętych w 2009 roku nie stanowi przekroczenia granic swobody ustawodawcy, co zostało zresztą rzetelnie uzasadnione przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., jak również nie ma wpływu na obniżenie poziomu godności sprawowanych urzędów sędziowskich.

6. Wynagrodzenia sędziowskie, podobnie jak całość wynagrodzeń tzw. sfery budżetowej, zaliczają się do kategorii wydatków finansowanych z budżetu państwa. Wynikający z art. 91 § 1c p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 u.s.n. mechanizm wzrostu tych uposażeń prowadzi niewątpliwie do zwiększenia obciążeń budżetowych państwa w porównaniu z rokiem ubiegłym. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., realna kwota oszczędności wynikających z „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów i prokuratorów (w tym sędziów w stanie spoczynku oraz osób, których wysokość wynagrodzeń jest określona przez odniesienie do wysokości wynagrodzenia sędziowskiego) dotyczy wydatków budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 i obejmuje kwotę ok. 710 mln zł (uzasadnienie, s. 44). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 2003 r. (sygn. akt K 32/02) „[w]ysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej [pracowników sfery budżetowej - uwaga własna] determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie - o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej”. Podobnie w wyroku z 18 lutego 2004 r. stwierdzono, iż sąd konstytucyjny „nie jest upoważniony do badania przyczyn decyzji budżetowych parlamentu”, a „[w]ynagrodzenia sędziowskie są kategorią trwale związaną z budżetem państwa; ich więc kształtowanie, jak także ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych” (sygn. akt K 12/03). Trybunał wskazał także, że

„aczkolwiek 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, to jednak nie sposób w świetle tak określonych warunków brzegowych dojść do takiego oto wniosku, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone”. Zdaniem TK, takiej powinności nie da się wyprowadzić z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji. Przy czym, jak podkreślono, „nie oznacza to jednak, że znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń”. Jedynym wyjątkiem od tej zasady mogłaby być, w ocenie TK, konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji). W wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, 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”.

Z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie wynika więc obowiązek wprowadzenia ustawą mechanizmu corocznego wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w wymiarze procentowym odpowiadającym wzrostowi średniej płacy w skali kraju. Z interpretacji art. 178 ust. 2 Konstytucji ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wynika zaledwie, że ustawodawca nie może obniżyć wysokości wynagrodzeń sędziowskich, chyba że zostanie przekroczony próg, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Analogicznie brak podstaw dla przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym ustawodawca zobowiązany jest zachować mechanizm waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich tak długo, aż nie zostanie przekroczony próg wyznaczony w art. 216 ust. 5 Konstytucji. W konsekwencji, nawet jeżeli ustawodawca wprowadził mechanizm corocznego wzrostu wynagrodzeń sędziowskich, w którym wysokość ta jest ustalana ze znacznym wyprzedzeniem, to może od tych regulacji odstąpić. Należy zatem stwierdzić, że – przynajmniej do chwili aktualizacji prawa do wynagrodzenia – ustawodawca jest władny kształtować zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich, także przez wprowadzenie mniej korzystnych regulacji dla sędziów, o ile jednak nie pozostają one w sprzeczności ze standardem wynikającym z art. 178 Konstytucji.

Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy, przewidujące wzrost wynagrodzeń sędziowski rok do roku o 7,8 procent w miejsce 21,89 procent – zdaniem Sejmu – nie naruszają powyższego standardu.

Należy zwrócić uwagę, iż ze względu na strukturę polskiej gospodarki przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, do którego odnoszą się u.s.n. oraz p.u.s.p., dotyczące podmiotów zatrudniających powyżej 10 pracowników uznawane jest przez wielu ekonomistów za niemiarodajne. Statystyki te obejmują bowiem niespełna 40 proc. pracujących. „Dane miesięczne o wynagrodzeniach GUS nie są idealne, ponieważ obejmują swoim zasięgiem firmy zatrudniające powyżej 10 pracowników. Oznacza to, że GUS pomija blisko 95 proc. firm w Polsce – mówi nam Mariusz Zielonka, ekspert ekonomiczny Konfederacji Lewiatan. W Polsce działa 2,62 mln firm (dane Ministerstwa Rozwoju i Technologii), a przedsiębiorstwa mikro-, małe i średnie stanowią zdecydowaną większość – 99,8 proc. A w tym gronie najliczniejszą grupą są mikrofirmy, jest ich ok. 2,2 mln. Ile przedsiębiorstw branych jest pod uwagę przy wyliczaniu średniego wynagrodzenia? Jak wskazał nam GUS, w styczniu 2023 r. było to 111,1 tys. firm. Tymczasem w mikro-, małych i średnich firmach w Polsce pracowało w 2020 r. prawie 6,8 mln osób, czyli 67,8 proc. ogólnej liczby pracowników przedsiębiorstw. Najwięcej w mikrofirmach – blisko 4,2 mln osób, w średnich firmach – 1,5 mln, a najmniej w małych – ok. milionach. W dużych przedsiębiorstwach zatrudnionych było 3,2 mln osób” (*Cała prawda o wynagrodzeniach Polaków. Średnia krajowa to mit*, <https://www.money.pl/gospodarka/cala-prawda-o-wynagrodzeniach-polakow-srednia-krajowa-to-mit-6872382955428576a.html>, dostęp: 20.04.2023 r.). „Punkt odniesienia to niejedyny mankament średniej krajowej. Polacy realnie zarabiają dużo mniej – o ok. 33 proc. – wskazuje Kamil Sobolewski, główny ekonomista Pracodawców RP, a GUS uwzględnia w swoich wyliczeniach wszystkie elementy pensji, w tym pieniądze przekazywane do PPK czy jednorazowe nagrody” (*ibidem*). Potwierdzają to dane z wydawanego co dwa lata raportu Głównego Urzędu Statystycznego o medianie wynagrodzeń, który ukazał się w lutym 2022 r. Wskazują one, iż połowa zatrudnionych w podmiotach gospodarki narodowej o liczbie pracujących 10 i więcej osób otrzymała wynagrodzenie poniżej mediany, która wyniosła 4702,66 zł brutto, czyli około 3403 zł netto. „[D]ane GUS potwierdzają, że relacja między medianą a przeciętnym wynagrodzeniem utrzymuje się na poziomie podobnym, co w latach poprzednich. W 2020 r. wyniosła blisko 81,81 proc., dwa lata wcześniej 81,84 proc.” (*Ile tak naprawdę*

zarabiają Polacy? GUS podał dane o medianie wynagrodzeń, <https://forsal.pl/praca/wynagrodzenia/artykuly/8351160,gus-mediana-wynagrodzen-ile-tak-naprawde-zarabiaja-polacy.html>, dostęp 20.04.2023 r.). Trzeba jednak pamiętać, iż wynagrodzenia w podmiotach zatrudniających poniżej 10 osób są jeszcze niższe, bowiem „[z] historycznych danych można wywnioskować, że średnie wynagrodzenie w polskich mikrofirmach stanowi około 65 proc. przeciętnej kwoty w całej gospodarce.” (*Ile zarabia przeciętny Polak? Na pewno nie tyle, ile podaje GUS w raportach*, https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-ile-zarabia-przecietny-polak-na-pewno-nie-tyle-ile-podaje-gu,nld,6238584#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, dostęp: 20.04.2023 r.). Powoduje to, iż szczególnie w porównaniu ze starymi krajami Unii Europejskiej w sytuacji „normalnej” wynagrodzenia sędziowskie są odnoszone do wskaźnika, który przez uwarunkowania polskiej gospodarki jest niezwykle korzystny, bowiem odbiega od rzeczywistego poziomu płac w całej gospodarce. Przyjęte rozwiązania nie powodują również – wykluczonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – uznaniowości zarówno wobec całej grupy zawodowej sędziów ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie wysokości wynagrodzenia od indywidualnej oceny ich pracy. Kwestionowane przepisy ustawy przewidują bowiem jednolity poziom podwyższenia wynagrodzeń w stosunku do wszystkich sędziów.

7. Równocześnie ustawodawca zachował dotychczasową proporcję wysokości wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. przyjęła bowiem jednolitą podwyżkę wynoszącą 7,8 procenta w całej sferze budżetowej. Trzeba przy tym zarazem zauważyć, że większość wynagrodzeń w sferze budżetowej – poza sędziami oraz prokuratorami – jest o wiele niższa niż przeciętne wynagrodzenie podawane w komunikatach Głównego Urzędu Statystycznego. Należy wskazać, że od 2009 r. kwoty bazowe dla pracowników sfery budżetowej były „odmrażane” jedynie trzy razy. I tak pracownicy sfery budżetowej otrzymali podwyżkę wyrównującą inflację w 2018 roku, 4,3 procent w 2019 r. (6,3 procent dla pracowników urzędów wojewódzkich) oraz 7,8 procent w roku bieżącym. W 2020 roku przewidziana była podwyżka o 6 procent, ale zrezygnowano z niej ze względu na pandemię. Tak samo postąpiono z budżetem na 2021 rok, a w trakcie roku zostały przewidziane dodatkowe środki jedynie na premie.

W 2022 r. zwiększono co prawda fundusz płac o 4,4 procent, nie podniesiono jednak przy tym kwoty bazowej, co nie gwarantowało otrzymania podwyżki przez każdego pracownika sfery budżetowej. Przykładowo, o ile w 2021 i 2022 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wynosiła 2031,96 zł, to w roku bieżącym wzrosła o 158,49 zł. W efekcie od stycznia 2023 r. kwota ta wynosi ok. 2190,45 zł. Tak więc urzędnik, którego mnożnik wynosi 2,0, otrzymał około 316 zł podwyżki. Oprócz, tego „[w] 2022 roku w ponad połowie urzędów (55 proc.) przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite było niższe niż przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej (6 346 zł) W największym stopniu problem ten dotyczył administracji zespolonej szczebla powiatowego, gdzie średnie płace były niższe niż w gospodarce narodowej w około 4/5 urzędów tej części administracji” (*Służba cywilna coraz mniej popularna, powodem są pieniądze*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sluzba-cywilna-w-2022-roku-sprawdzanie-szeffa-sluzby,520636.html>, 20.04.2023 r.). Przy czym „przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wyniosło 8 083 zł brutto, tj. wzrosło nominalnie o 8,9 proc. Skala wzrostu wynagrodzeń była zróżnicowana. Najwyższe wzrosty zostały odnotowane w: pozostałej administracji niezespolonej 13,8 proc. powiatowej administracji zespolonej 10,7 proc. w ministerstwach i KPRM 10,4 proc.” (*ibidem*). W przypadku szkolnictwa wyższego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 stycznia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla profesora w uczelni publicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 16), kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia profesora w uczelni publicznej wynosi 7 210,00 zł brutto. Przy czym stanowi to pierwsze jej zwiększenie od 2018 r. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego profesora stanowi punkt odniesienia dla ustalania wysokości miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach publicznych. Natomiast wysokość wynagrodzenia zasadniczego profesora uczelni wyniesie co najmniej 83 proc. wynagrodzenia profesora, adiunkta 73 proc., zaś asystenta i pozostałych nauczycieli akademickich nie mniej niż 50 proc. wysokości wynagrodzenia profesora. W przypadku nauczycieli, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 lutego 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 352), od 1 stycznia 2023 r. minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli wynoszą:

4 550,00 zł brutto – nauczyciel dyplomowany, 3 890,00 zł brutto – nauczyciel mianowany, 3 690,00 zł – nauczyciel początkujący. Ponadto wypada zauważyć, że oprócz sędziów poprzez odniesienie do tzw. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej kształtowane są również wynagrodzenia minimalne w ochronie zdrowia. Od lipca 2023 r., zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1352), pensja minimalna w podziale na grupy zawodowe (współczynnik pracy) będzie wynosiła, przykładowo w przypadku lekarza albo lekarza dentysty ze specjalizacją (1,45), tj. 9 201,92 zł brutto; farmaceuty z wykształceniem wyższym na poziomie studiów magisterskich i ze specjalizacją (1,29) – 8186,53 zł brutto; lekarz albo lekarz dentysta, bez specjalizacji (1,19) – 7551,92 zł brutto. Przy czym są to kategorie o najwyższym minimalnym poziomie wynagrodzenia w tej grupie, a jest ono znacząco niższe od najniższego uposażenia sędziego. Nie można więc stwierdzić, iż wynagrodzenia sędziowskie cechuje w dłuższym okresie wzrost wynagrodzeń niższy lub równy wzrostowi tychże w pozostałych „segmentach” państwowej sferze budżetowej, która to teza została podniesiona we wnioskach inicjujących niniejsze postępowanie. W praktyce zarówno obowiązujące rozwiązania prawne, jak też praktyka ich stosowania stawiają sędziów w pozycji uprzywilejowanej względem pozostałych pracowników sfery budżetowej, z wyjątkiem prokuratorów, którzy są pod tym względem traktowani tak jak sędziowie.

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. ma jednocześnie charakter czasowy (epizodyczny), obowiązując tylko w 2023 r. Treść art. 91 § 1c p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 u.s.n., przewidująca waloryzację wynagrodzeń sędziowskich stosownie do wzrostu wysokości średniego wynagrodzenia, została zachowana; jedynie na mocy przepisu przejściowego, zawartego w tej ustawie, ich stosowanie zostało czasowo wstrzymane. Kwestionowane przepisy nie obniżyły dotychczasowego poziomu wynagrodzeń sędziowskich. W wyroku z 18 lutego 2004 r. Trybunał dopuścił „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich w sytuacji, gdy – jak obecnie – nie został przekroczony żaden z progów oszczędnościowych, jednocześnie ówczesny mechanizm waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich był mniej korzystny, niż ukształtowany na tle art. 91 § 1c p.u.s.p. oraz w art. 42 ust. 2 u.s.n. W wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „nie jest możliwe ustanowienie sztywnych reguł

w tym względzie [zamrażania wynagrodzeń sędziowskich – uwaga własna], na przykład zakazujących ustawodawcy «zamrażania» wynagrodzeń sędziów przez dwa kolejne lata, albo dopuszczających je nie częściej niż co określoną liczbę lat. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać *a casu ad casum*, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych”. Obecnie ustawodawca jedynie trzeci raz z rzędu (2021, 2022 oraz 2023) wyłączył zastosowanie mechanizmu ustalania wzrostu wysokości wynagrodzeń sędziów przyjętego w 2009 r., w każdym z tych przypadków z przyczyn obiektywnych, co nie może być uznane za stałe odstępstwo. Wprowadzając w miejsce stałych zasad wynagradzania sędziów regulację epizodyczną zawartą w art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., ustawodawca faktycznie jedynie zmniejszył wynikającą z przepisów ogólnych 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. 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). Zwrócić należy uwagę, że w dwóch poprzednich latach w związku z trudnościami gospodarczymi spowodowanymi pandemią ustawodawca przesunął o rok przewidzianą w obowiązującym modelu waloryzację 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 – zob. art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 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 – zob. art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 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). Przyjęta w kwestionowanych przepisach ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. kwota podstawy wymiaru wynagrodzenia sędziów, 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, a więc w tym wypadku z 2022 r. ale względem wyjątkowego rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. i określającego sposób ustalenia podstawy wymiaru według stanu „zamrożonego” w 2020 r. Tendencja wzrostowa wynagrodzeń sędziowskich została „w dłuższym okresie czasu zachowana”, zważywszy na fakt, że poczynając od 2023 r. wzrost wynagrodzeń sędziowskich nie podlega już dalszemu zamrożeniu. Należy też zauważyć, iż w latach ubiegłych sędziowie nie kwestionowali modyfikacji zasad ogólnych dotyczących ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Minimalny standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie został naruszony, ponieważ wynagrodzenia te nadal pozostają znacząco wyższe od średniej wynagrodzeń w skali państwa, a przy tym przez ostatnie lata systematycznie wzrastały, przy czym szybciej niż dla ogółu pracowników sfery budżetowej. Ponownie należy też wskazać, iż wynagrodzenia sędziowskie w Polsce są jednymi z wyższych w Unii Europejskiej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a ten stan rzeczy uległ jedynie nieznacznej korekcie w kierunku „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej w wyniku zastosowania w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. kwestionowanych przez wnioskodawców regulacji epizodycznych.

8. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia). Ochroną taką nie jest objęte utrzymanie realnej wartości wynagrodzeń sędziowskich, które – z czym należy się zgodzić z wnioskodawcami – spadają w związku z inflacją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (tak np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Należy zauważyć, że w sprawie o sygn. akt K 1/12 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zamrożenie”, czyli niepodwyższenie wynagrodzeń, nie może być uznane za ich „obniżenie”. Brak podwyżki nie jest obniżką i nie ma tu zdaniem TK znaczenia, że w

związku z inflacją, postępującym spadkiem siły nabywczej pieniądza i związanym z nim wzrostem cen następuje pewien spadek możliwości nabywczych. Obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów w ścisłym tego słowa znaczeniu jest dopuszczalne dopiero w sytuacji, gdy wartość relacji długu publicznego do PKB przekracza konstytucyjny limit zadłużenia. Trybunał wskazywał, że „jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów, które (...) nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej (dopuszczalnym dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia), 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)”. Tym bardziej nie można uznać za obniżenie wynagrodzeń zapewnienia w roku 2023 sędziom podwyżki, także jeżeli uwzględnić że jej wysokość jest niższa niż wynikająca z przepisów u.s.n. i p.u.s.p. Warto także zwrócić uwagę na to, iż w wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wszyscy pracownicy odczuwają skutki inflacji i nie można zaakceptować stanowiska, iż w sytuacji, gdy wynagrodzenia ogółu pracowników tzw. sfery budżetowej mogą być „zamrażane” bez ograniczeń, to wynagrodzenia sędziów powinny nadal rosnąć – niezależnie od stanu budżetu państwa – aż do chwili przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia.

9. Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, należy stwierdzić, że art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. **są zgodne** z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek