



Warszawa, 18. 05. 2023

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**III.7042.2.2023.LN**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**sygn. akt K 1/23**

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z dnia 8 lutego 2023 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym wniosków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (sygn. akt K 1/23), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt K 3/23) i Krajowej Rady Sądownictwa (sygn. akt K 4/23), skierowanych do rozpoznania przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego pod wspólną sygn. akt K 1/23 w sprawie zasad ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego na rok 2023, modyfikując przedstawione stanowisko

wnoszę o

stwierdzenie, że

- 1) art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666) są niezgodne z art. 2, art. 173 oraz z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP;
- 2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

## UZASADNIENIE STANOWISKA

### 1. Kwestionowana regulacja ustawowa

Zakwestionowane przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 zwanej dalej „ustawą o budżecie” zmieniają sposób kształtowania w 2023 r. wynagrodzeń zasadniczych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o budżecie 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. Jednocześnie zgodnie z ust. 2 tego przepisu 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. W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł. Z ust. 2 tego przepisu wynika, że 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 ust. 1 stanowi zaś, że w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 oraz z 2022 r. poz. 480, 1259, 2280 i 2600), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł. Ponadto zgodnie z ust. 2 tego przepisu 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.

Powołane wyżej przepisy ustawy o budżecie wprowadzają zmianę zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r., określonych odpowiednio w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów

Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie dotyczącym sędziów sądów powszechnych oraz w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym znajdujący zastosowanie wobec sędziów Sądu Najwyższego. Przepisy te regulują mnożnikowy system wynagrodzeń sędziów. W tym systemie parametrami niezbędnymi do określenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego są określone kwoty bazowe, a także ich wielokrotności, czyli mnożniki wskazane w sędziowskich pragmatykach służbowych.

Taki system zawiera w sobie samoczynny mechanizm wzrostu wynagrodzeń w postaci kwoty bazowej, odnoszonej do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887).

Jednocześnie wprowadzono zasadę, że jeżeli przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedniego, przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości (por. art. 16 ust. 3 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, art. 91 § 1 d ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 48 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym).

## **2. Zmiany zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów w latach 2012 oraz 2021-2023**

Wprowadzona w 2023 r. zaskarżonymi przepisami zmiana ustawowych zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów ustalonych w 2009 r. nie stanowi pierwszej zmiany tych zasad.

Pierwsza zmiana została przeprowadzona ustawą z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. Na podstawie jej przepisów w 2012 r. unormowano podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, którą było przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r., a nie przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, czyli 2011 r. Konstytucyjna ocena tej zmiany dokonana została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12, OTK ZU A/2011, poz. 134). Orzekając o zgodności z Konstytucją tych przepisów Trybunał Konstytucyjny uznał, że jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej, a ponadto

stwierdził, że zagrożenie drastycznym pogorszeniem stanu finansów publicznych (ocenianym przez pryzmat przekroczenia II progu ostrożnościowego), pozwalało ustawodawcy w sposób incydentalny „zamrozić” wynagrodzenia sędziów.

W 2021 r. po raz drugi doszło do zmian zasadach kształtowania wynagrodzeń sędziów. Zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów określono w tym roku na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r.

W 2022 r. po raz trzeci zostały zmienione zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Wprowadzono regułę tożsamą z obowiązującą w roku 2021 przyjmując, że w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r.

Zaskarżone zmiany modyfikują w 2023 r. zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego po raz czwarty i dotyczą modyfikacji obowiązującej w kolejnym, trzecim roku budżetowym z rządu. Kluczowe znaczenie ma jednak przede wszystkim odmienny charakter tych zmian od obowiązujących w latach 2021 – 2022. Tym razem nie nawiązywano do obiektywnego ekonomicznie kryterium w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok poprzedzający bezpośrednio rok naliczenia podstawy wynagrodzenia.

Wprowadzony został odrębny mechanizm podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów o ustaloną z góry kwotę pozostającą bez związku z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych roku poprzedniego. Zastosowanie takiego mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów skutkuje obniżeniem o 11% jego wysokości, ponieważ w miejsce przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (6 156,25 zł) wprowadza kwotę bazową, której wysokość została określona arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej i ustawodawczej w wysokości 5 444,42 zł.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o budżecie (druk sejmowy nr 2654) 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". Z Oceny Skutków Regulacji (OSR) wynika, 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".

### **3. Dopuszczalność orzekania w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego sędziów Trybunału Konstytucyjnego.**

Krajowa Rada Sądownictwa zakresem swojego wniosku objęła nie tylko art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie regulujące materię wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów Sądu Najwyższego, lecz także materię wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP wynika, że z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje więc sprawy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, OTK z 2015 r., Nr 11/A, poz. 186) Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem powołanym do stania na straży niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, w przeciwieństwie do pozostałych sędziów, nie mają w składzie KRS swoich przedstawicieli. KRS nie ma również względem sędziów Trybunału Konstytucyjnego takich kompetencji, jak względem pozostałych sędziów. Prowadzi to do wniosku, że w tym KRS nie jest organem legitymowanym do zakwestionowania w trybie wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przepisów regulujących materię wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczność ta uzasadnia modyfikację pierwotnego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie, a w konsekwencji także uzasadnia wniosek o umorzenie w tym zakresie postępowania stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

### **4. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa**

Określenie w 2023 r. podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów na poziomie kwoty 5 444,42 zł wprowadza zasadniczą zmianę w zasadach ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów, określonego w art. 91 § 1c i 1d ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 48 § 2-3 ustawy z dnia z

dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym i opartego na zobiektywizowanych wskaźnikach ekonomicznych, niezależnych od decyzji władzy wykonawczej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej wprowadzają w 2023 r. kwotowe ustalenie podstawy procedura ustalenia wysokości kwoty bazowej, służącej do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2023 r., prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego sędziów, wynikającego z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada ochrony zaufania (lojalności państwa wobec obywateli), wywodzona z art. 2 Konstytucji, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (wyroki TK: z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/00, poz. 138, z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Zaskarżone zmiany wprowadzone ustawą okołobudżetową w 2023 r. mają, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, charakter doraźny i arbitralny i pozostają w sprzeczności z założeniami, które legły u podstaw decyzji o wprowadzeniu nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów w 2009 r.

„Dopasowywanie regulacji ustawowej dotyczącej zasad wynagradzania sędziów do niepewnych założeń budżetu narusza zarówno istotę prawa utożsamianego z aktem normatywnym o generalnym i abstrakcyjnym zastosowaniu, jak i cechy prawa chronione orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w postaci zasady pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa, proporcjonalności jego użycia itd. (por. A. Bałaban, Błędne założenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12. 12. 2012 r. (K 1/12) w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów, „Krajowa Rada Sądownictwa 2013/1, s. 11).

Jest poza sporem, że sposób kształtowania poziomu wynagrodzeń sędziowskich wymaga niekiedy zważenia między dwiema wartościami konstytucyjnymi, jakimi są wynagrodzenie, o którym mowa w art. 178 ust. 2, oraz równowaga i stabilność finansów publicznych ( wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie K 1/12; wyrok TSUE w sprawie C-64/16).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kwestią zasadniczą z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest zagwarantowanie stabilnych reguł ustalania wynagrodzeń sędziowskich w ścisłym powiązaniu z kwestią niezawisłości sędziowskiej.

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

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne unormowanie ich praw lub obowiązków nie ulegną kiedykolwiek zmianie, ani tego że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla nich niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jednak jest, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (por. wyrok Kp 2/08, oraz wyroki z: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, 28 lutego 2012 r., K 5/11, 13 czerwca 2013 r., K 17/11).

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

Odejście od tych zasad musi być zatem potraktowane jako odstępianie od porozumienia w zakresie stosowania zobiektywizowanego i stabilnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, opartego na ustawowo określonych,



zobiektywizowanych czynnikach, wynikających ze wskaźników ekonomicznych, a nie uzależnionych od arbitralnej decyzji władzy wykonawczej. Jeszcze raz należy podkreślić, że stabilny i zobiektywizowany system, odnoszący się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego został zastąpiony mechanizmem kwotowym, polegającym na wyznaczeniu jej poziomu na podstawie arbitralnej propozycji Rady Ministrów i zapadłego w jej następstwie rozstrzygnięcia legislacyjnego ustawodawcy.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o budżecie (druk sejmowy nr 2654), poza wskazaniem priorytetów w wydatkach budżetu państwa, wynikających z przyjętej polityki społeczno-gospodarczej, nie przedstawiono odpowiedniej argumentacji wskazującej na konieczność modyfikacji ustawowych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów, wymaganej przez konstytucyjny standard lojalności.

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

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

W niniejszej sprawie zaskarżona zmiana zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich obowiązująca w 2023 r. ma charakter arbitralny i naruszyła poczucie stabilności w środowisku sędziowskim.

Z powyższych względów należy uznać, że zakwestionowane przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. naruszają konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

## **5. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z wynikającą z 178 ust. 2 Konstytucji szczególną ochroną wynagrodzeń sędziowskich.**

Konstytucja w art. 178 ust. 2 przewiduje, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Identyczną treść zawiera art. 196 ust. 2 Konstytucji odnoszący się do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Powołane wyżej przepisy Konstytucji wyznaczają pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania sędziów ( por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189).

Normy te zapewniają konstytucyjną ochronę szczególną wynagrodzeń sędziowskich, ograniczając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Dodatkowo należy wskazać, że sędziowie są jedyną grupą zawodową, której Konstytucja gwarantuje prawo do wynagrodzenia "odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków". Gwarancja nie dotyczy wynagrodzenia sędziego jako pracownika, lecz stanowi element ustroju sądownictwa jako istotna materialna gwarancja niezawisłości sędziego. Unormowanie to znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie postanowienia ustanawiającego w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasadę niezawisłości sędziów. W świetle tej normy konstytucyjnej sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom. Ujawnienie rzeczywistej treści przepisu art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wymaga jego powiązania z zasadą niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a nie abstrakcyjną pozycją ustrojową sądów (por. A. Wróbel, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, Przegląd Sejmowy z 2001 r. Nr 6, s. 103 - 104).

Materialna niezależność sędziego, w tym odpowiedni poziom jego wynagrodzenia stanowi istotną gwarancją niezawisłości sędziego. Obowiązująca Konstytucja szczególnie podkreśla status sędziów, *expressis verbis* mówiąc o „godności ich urzędu” w związku z zagadnieniem ich statusu materialnego. „...Uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego pozwala dostrzec, że regulacja statusu sędziego ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia ustrojowego, lecz pełni przede wszystkim ważną funkcję gwarancyjną - odpowiednie ukształtowanie przez ustrojodawcę pozycji prawnej sędziego umożliwia bowiem realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewnia jednostce sądową ochronę jej praw. Założenie to leży u źródeł zróżnicowanego stopnia szczególowości materii zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. Trzeba zauważyć, że o ile niektóre normy tam zawarte pozostawiają stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy, o tyle pewne uregulowania

charakteryzuje daleko posunięta precyzja, co niewątpliwie zawęży pole działania parlamentu. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku określenia statusu sędziego. Konstytucja, kształtując tenże status, wyraża szereg zasad, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Należy wśród nich wymienić: zasadę stabilizacji stanowiska sędziowskiego wyrażającą się przez powoływanie sędziów na stałe (art. 179), nieusuwalność sędziego z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180 ust. 1-4), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5); immunitet i nietykalność sędziego (art. 181); nakaz zapewnienia sędziemu odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2), instytucję stanu spoczynku (art. 180 ust. 3-4); nakaz zachowania apolityczności (art. 178 ust. 3); udział Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego (art. 179 i art. 186) - (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, t. 4). Innymi słowy, szereg stosunkowo szczegółowych gwarancji, zabezpieczających na płaszczyźnie konstytucyjnej różne aspekty statusu zawodowego sędziów, uzasadnia potrzeba zapewnienia zasady niezawisłości sędziowskiej. Należy także wskazać, że sposób ujęcia na poziomie konstytucyjnym analizowanej materii stanowi reakcję na pewne doświadczenia historyczne, które skłoniły do wprowadzenia mechanizmów ochrony sędziów przed doraźnymi działaniami ustawodawcy." (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK – A 2012/9/48).

W doktrynie zwraca się uwagę, że wyznaczone przez Konstytucję relacje między godnością urzędu sędziowskiego a wysokością przysługujących sędziom wynagrodzeń nie mogą być rozumiane w sposób uproszczony. „...Ani brzmienie, ani cel art. 178 ust. 2 nie dają podstaw do ujmowania tej zależności w formule: "im wyższa płaca, tym wyższa godność urzędu". Wynagrodzenie, którego wysokość byłaby zaniżona w stosunku do wymagań art. 178 ust. 2, nie pomniejszałoby samo przez się godności urzędu sędziowskiego. Godność urzędu sędziowskiego powinna być przede wszystkim pochodną prestiżu samych sędziów, opartego na wysokich kwalifikacjach zawodowych i moralnych." (por. R. Hauser, Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej, ZNSA 2015/1/9-23).

Zapewnienie sędziom odpowiedniego wynagrodzenia w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji uznawane jest za gwarancję interesu publicznego, wyrażającego się w zapewnieniu każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. „Konstytucyjne prawo do sądu (wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) obejmuje nie tylko prawo do uruchomienia

postępowania sądowego, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, ale także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Interes publiczny, jakim jest podtrzymywanie zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości, obliguje zatem prawodawcę do zagwarantowania maksymalnie obiektywnego obrazu osób zaufania publicznego, które realizują funkcję orzeczniczą w imieniu państwa. W tym aspekcie za niezbędną gwarancję realizacji niezależności, bezstronności i niezawisłości sądów należy uznać odpowiedni status materialny sędziego". (por. J. Sobczak, Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne, PiP 2008/1 1/84-97).

Kluczowe znaczenie przy ocenie wynagrodzenia godnego urzędu sędziego ma sposób ustalania jego wysokości oraz jego wysokość.

Sposób ustalania wysokości wynagrodzenia musi znajdować oparcie w obiektywnych, wymiernych czynnikach i działać z mocy samej ustawy - niejako "automatycznie", bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów.

Istotne znaczenie należy przypisać także samej wysokości wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego.

Spełniający powyższe założenia, zobiektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich zaczął funkcjonować w 2009 r., w wyniku porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a stosowne regulacje znalazły się we wszystkich ustawach kształtujących status sędziów. Wynagrodzenie sędziów jest obecnie oparte na ustawowo określonych, zobiektywizowanych czynnikach, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy wykonawczej i ustawodawczej, lecz wynikających ze wskaźników ekonomicznych. System wynagradzania wszystkich sędziów oparty jest zatem na takich samych zasadach i został wyodrębniony z systemu wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia sędziego zależy w nim od następujących obiektywnych przesłanek: zajmowanego stanowiska, stażu pracy (łącznie oraz na danym stanowisku sędziowskim) oraz pełnionych w sądownictwie funkcji. System ten nie zawiera żadnych elementów uznaniowych, w rodzaju nagród lub premii, które mogłyby być uzależnione od oceny wyników czy jakości pracy sędziego i stanowić instrument wpływu na pracę orzeczniczą.

Powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem - chroni je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych -

gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się in plus w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Zarazem, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie. Mechanizm ten jest reakcją na dezyderat sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 23 lipca 2008 r. i elementem zmian systemowych prowadzących do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji, a jego celem jest odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej.

Trybunał Konstytucyjny, uznając w 2012 r. w sprawie o sygn. K 1/12 zakwestionowaną regulację - polegającą na jednorocznym "zamrożeniu" wynagrodzeń sędziów w 2012 r. - za zgodną z Konstytucją, stwierdził, że uznanie konstytucyjności tego rozwiązania wynika z jego incydentalnego charakteru oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji. Podkreśla przy tym, że art. 178 ust. 2 w związku z art. 1 Konstytucji wyznacza w kwestii wynagrodzeń sędziowskich granice, których ustawodawca przekroczyć nie może, a gdyby je przekroczył, Trybunał Konstytucyjny nie mógłby tego zaakceptować.

Ustawodawca, statuując w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP - w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej - obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji - wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziego, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistnienia rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to - ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje - można na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów. Wyrok, jak podkreślił sam Trybunał Konstytucyjny, nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki "zamrażania" wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów.

W ostatnich trzech latach podejmowane były decyzje w zakresie ograniczenia wzrostu wynagrodzeń w większości jednostek i podmiotów zaliczanych do sektora

finansów publicznych, dotyczące także wynagrodzeń sędziów. Były one podyktowane potrzebami wynikającymi z istniejących uwarunkowań ekonomicznych. Ich realizacja nie była spowodowana trudną sytuacją budżetową, w której i tak wynagrodzenia sędziowskie powinny być bardziej chronione przed niekorzystnymi zmianami niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej. Skutkiem tych decyzji było zamrożenie podstawy ustalania wynagrodzeń w 2021 r. oraz częściowe odmrożenie podstawy wynagrodzeń w 2022 r. (wzrost o 4,37%) oraz w 2023 r. (wzrost o 7,8%)<sup>1</sup>.

Tymczasem w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet. "Zamrożenie" wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. 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. Należy bowiem podkreślić, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być - nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany - środkiem „dyscyplinującym”, jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej w kontekście sprawy o sygn. K 1/12.

Podobne założenia legły u podstaw wydania przez Trybunał Sprawiedliwości UE wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 (sprawa ASJP). W orzeczeniu tym TSUE nie dopatrył się naruszenia art. 2 w zw. z art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 47 Karty Praw Podstawowych, albowiem obniżki wynagrodzenia nie dotyczyły tylko sędziów sprawujących urząd, lecz także wielu osób sprawujących funkcje publiczne (funkcjonariusze władzy wykonawczej, a także ustawodawczej), a ponadto związane były z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej. Przepisy te przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia w różnych proporcjach, zależnie od poziomu tego wynagrodzenia. Miały charakter czasowy i objęły okres od 1 października 2014 r. do 1 października 2016 r. TSUE jednoznacznie

---

<sup>1</sup> Opinia Ministra Finansów z 24 kwietnia 2023 r. w sprawie K 1/23, s. 6

stwierdził, że obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej (teza 45).

W wyroku z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, (OTK 2000, nr 6, poz. 189), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków”. Skoro jednak wydatki związane z pracą organów władzy sądowniczej z istoty swojej są związane z budżetem państwa, to do demokratycznie legitymowanego ustawodawcy należy określenie, jakie składniki i stawki wynagrodzenia będą odpowiednie do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, a jednocześnie nie będą naruszały innych wartości konstytucyjnych, w szczególności nie będą godziły w równowagę budżetową państwa.

Najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy - niejako automatycznie, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nie sposób sprowadzać problemu wynagrodzeń sędziowskich do samej tylko relacji „praca-wynagrodzenie”, gdyż kwestia ta wiąże się „z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości”, a co za tym idzie - „właściwe [...] warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa”.

W ustawie o budżecie państwa na rok 2023 określono, że w roku 2023 wynagrodzenia sędziów, prokuratorów oraz innych pracowników wynagradzanych w relacji do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów są ustalane w odniesieniu do kwoty w wysokości 5.444,42 zł. Kwota ta gwarantuje wzrost wynagrodzeń w 2023 r. o 7,8%, czyli na poziomie zaplanowanym generalnie wobec pracowników jednostek sektora finansów publicznych (w tym: pracowników państwowej sfery budżetowej).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ukształtowany epizodycznie zaskarżonymi przepisami art. 8 ust. 1 i 2 i art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie państwa system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r. narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wprowadza kwotowy (ustalany uznaniowo) sposób określania wynagrodzeń sędziowskich.

Ponadto regulacja ta przywraca obowiązujący przed 2009 r. system powiązania wynagrodzeń sędziowskich ze sferą budżetową, uzależniając ustalenie wysokości wynagrodzeń sędziowskich od arbitralnej decyzji władzy wykonawczej i

ustawodawczej, odchodząc tym samym od funkcjonującego od 2009 r. systemu bazującego na zobiektywizowanych czynnikach wynikających ze wskaźników ekonomicznych, realizującego w sposób optymalny szczególną ochronę wynagrodzeń sędziowskich (art. 178 ust.2 Konstytucji) w ścisłym powiązaniu z kwestią niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust 1 Konstytucji).

W rezultacie zastosowania tego mechanizmu dochodzi do nieakceptowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyki zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich, która nie ma charakteru incydentalnego. W 2023 r., jako trzecim z kolei roku budżetowym, ma miejsce zamrożenie wynagrodzeń sędziów przepisami ustaw okołobudżetowych. Takie działania stały się elementem systematycznej praktyki realizowanej w latach 2021-2023.

W razie wystąpienia w najbliższej przyszłości trudności budżetowych, których nie można wykluczyć, trwające trzeci rok z rzędu „zamrożenie” płac sędziowskich może doprowadzić do powstania sytuacji uniemożliwiającej, a w każdym razie znacznie utrudniającej, powrót do ustawowego modelu ich kształtowania z 2009 r., odpowiadającego konstytucyjnemu statusowi sędziego, umożliwiającego realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewniającego jednostce sądową ochronę jej praw. W uzasadnieniu ustawy okołobudżetowej nie przeprowadzono żadnej analizy skutków zmniejszenia dynamiki wzrostu wynagrodzeń sędziowskich i na tym tle możliwości powrotu do systemu ukształtowanego w 2009 r. z uwzględnieniem realiów społeczno-gospodarczych i wysokiej inflacji.

W tym miejscu należy podkreślić, że w uzasadnieniu do projektu ustawy okołobudżetowej nie przeprowadzono oceny skutków trzyletniego zamrożenia płac sędziowskich pod kątem możliwości powrotu do regulacji wprowadzonej w 2009 r., realizującej wynikający z art. 178 ust. 2 nakaz szczególnej ochrony wynagrodzeń sędziów.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wypracowano dotychczas jasnych kryteriów, dających władzy ustawodawczej i wykonawczej podstawę do ingerencji w system kształtowania wynagrodzeń sędziów, w szczególności do podejmowania, jak w niniejszej sprawie, działań o charakterze prewencyjnym, realizowanych w ramach odpowiedzialnej polityki finansowej państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nawet „znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych” nie może usprawiedliwiać proporcjonalnego obniżenia wynagrodzeń sędziów, wyjątkowo silnie chronionych w Konstytucji, a jedynym wyjątkiem mogłaby być konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego



produktu krajowego brutto" (por. wyrok TK z 4 października 2000 r., P 8/00, wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03 oraz wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12).

Zapewnienie sędziom odpowiedniego wynagrodzenia, rozpatrywane w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowi gwarancję interesu publicznego, wyrażającego się w zapewnieniu każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W demokratycznym państwie prawnym gwarancją i warunkiem praworządności (rządów prawa) jest należyte działanie wymiaru sprawiedliwości, a jest ono – w ujęciu ustrojodawcy – w pełni możliwe tylko wtedy, kiedy warunki pracy sędziów i ich wynagrodzenia odpowiadają godności sędziowskiego urzędu i zakresowi obowiązków (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/12). W końcowej części uzasadnienia tego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to – ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje – można na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów. Te granice, czy też "warunki brzegowe" wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków określa od wielu lat w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który w obecnym składzie w pełni akceptuje tę linię orzeczniczą.

Te nieprzekraczalne „warunki brzegowe” są w szczególności następujące:

- ❖ 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.
- ❖ Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.
- ❖ Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.
- ❖ W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.
- ❖ 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).

Zakwestionowane przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. naruszają, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, co najmniej trzy z powołanych wyżej „warunków brzegowych”, dopuszczając uznaniowość kształtowania wynagrodzeń sędziów i brak silniejszej ochrony ich wysokości na tle wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że zaskarżone w petitum pisma procesowego przepisy ustawy o budżecie naruszają szczególną ochronę wynagrodzeń sędziowskich i przez to są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

## **6. Analiza zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą niezależności władzy sądowniczej wynikającą z art. 173 Konstytucji**

Zwrócić trzeba uwagę, że objęte wnioskami przepisy służą w istocie wykonaniu budżetu na rok 2023, ich byt został bowiem w sposób ścisły powiązany z ustawą budżetową na rok 2023, o czym świadczy tytuł ustawy, w której zostały zamieszczone kwestionowane przepisy – ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Zgodnie zaś z art. 219 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. Obecnie materię tę reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). Stosownie do art. 139 ust. 1 tej ustawy Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy. Minister Finansów, a także Rada Ministrów nie posiadają zaś uprawnienia do modyfikowania projektowanych przez wymienione organy dochodów i wydatków na nadchodzący rok budżetowy. Wskazuje się (L. Lipiec-Warzecha, „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz”, ABC 2011, komentarz do art. 139), że „instytucje wymienione w art. 139 ust. 2 są niezależne od władzy wykonawczej, a projekty ich planów finansowych są włączane przez Ministra Finansów do preliminarza (włączenie

projektów do negocjacji). (...) Ani Minister Finansów, ani Rada Ministrów, nie są organami uprawnionymi do modyfikowania projektu planów dochodów i wydatków wymienionych instytucji, zmian w powyższym zakresie dokonać może jedynie Sejm bądź z własnej inicjatywy, bądź Rady Ministrów lub Ministra Finansów.”

Z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika autonomia budżetowa wskazanych w nim jednostek. Autonomia ta obejmuje niejednorodną kategorię podmiotów, obejmuje bowiem zarówno podmioty, którym ustrojodawca przyznał status niezależności od innych organów państwowych, a więc m. in. sądy i Trybunały (art. 173 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 210 Konstytucji RP) jak też podmioty nie korzystające z konstytucyjnego statusu niezależności.

Praktyka polegająca w istocie na obchodzeniu przez Radę Ministrów stanowiącej pochodną konstytucyjnej zasady niezależności zasady autonomii budżetowej poprzez kierowanie do Sejmu ustawy okołobudżetowej wymaga – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – oceny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, tym bardziej, że wnioskodawcy jako wzorzec kontroli wskazali art. 173 Konstytucji RP, z którego wynika, iż sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Rada Ministrów posiada silną pozycję ustrojową w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej. Art. 221 Konstytucji RP przyznaje Radzie Ministrów wyłączność inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, zaś z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP wynika zakaz zwiększania przez Sejm deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej. Ponadto Rada Ministrów stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 6, art. 219 ust. 4 i art. 226 Konstytucji RP kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz prowadzi gospodarkę finansową państwa. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził (wyrok z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK z 2005 r. Nr 10/A, poz. 114), że zasady współdziałania władzy wykonawczej i sądowniczej muszą uwzględniać przewagę kompetencji tej pierwszej w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej, ale pod warunkiem, że przesłanki ingerencji w proces wydatkowania środków przez jednostki organizacyjne władzy sądowniczej nie zagrażają niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także nie zniweczą konstytucyjnego prawa do sądu.

We wskazanym powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. Przybliżając pojęcie <<odrębności>> pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać,

że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, przesądzone. Konstytucja daje władzy ustawodawczej, w tym zakresie, znaczną swobodę. Istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie jedności systemu finansów publicznych i uprawnień Rady Ministrów jako jedyne go organu powołanego do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej. Z drugiej strony warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Stąd też odrębność władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny. Zawsze jednak jest ona niezbędna w tym zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego sprawowania funkcji orzeczniczych. Art. 173 Konstytucji ma zatem (...) takie znaczenie, że nakazuje władzy wykonawczej, przy podejmowaniu wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla oceny prowadzenia gospodarki finansowej państwa w trakcie wykonywania budżetu, by uwzględniała odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki jest niezbędny dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji.”

W zakresie objętym wnioskami władza sądownicza została zrównana z innymi organami i jednostkami podległymi władzy wykonawczej. Prawodawca nie dostrzegając jej odrębności i niezależności istniejącej również w wymiarze budżetowym, uznał, że może w sposób całkowicie dowolny, w oderwaniu od przepisów ustrojowych regulujących status sędziów w zakresie ich wynagrodzeń (art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 48 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.) ustalać wysokość tych wynagrodzeń w danym roku budżetowym.

Wskazać zaś trzeba, że poszczególne jednostki budżetowe wymienione w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przygotowujące projekty własnych budżetów, które następnie Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej, zobowiązane są czynić to w oparciu o obowiązujące prawo. W zakresie wynagrodzeń sędziów oznacza to, że takie projekty powinny być oparte na podstawach wymienionych we wskazanych w art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 9 ustawy o Sądzie Najwyższym, a nie na założeniach czy też projekcie ustawy okołobudżetowej na nadchodzący rok budżetowy. Z art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP wynika natomiast, że Rada Ministrów uchwała projekt budżetu państwa. Projekt ten w określonych przez Konstytucję sytuacjach (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP) stanowi podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Konstytucja przyznaje w związku z tym w takim przypadku projektowi ustawy budżetowej cechy właściwe aktowi normatywnemu, który to akt w zwyczajnych warunkach ma rangę ustawy.

Zwraca się więc uwagę (T. Dębowska-Romanowska „Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP”, PiP z 2000 r., z. 5, s. 28), że „tryb i zasady opracowania projektu budżetu nie są tożsame z procedurą opracowywania projektów innych ustaw, zaś sam akt uchwalenia projektu budżetu wykazuje również pewne cechy odrębne i samoistne, jako wyraz uzgodnienia w tej fazie planowanych kwot dochodów i wydatków państwa w odniesieniu do wszystkich władz i organów objętych zakresem podmiotowo-przedmiotowym budżetu. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 5 uchwalenie projektu budżetu przez Radę Ministrów nie jest aktem tożsamym z kierowaniem administracją rządową, o którym mowa w art. 146 ust. 3, lecz już w tym stadium wyraża pozycję Rady Ministrów względem innych organów i władz w procesie opracowywania projektu”.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że objęte zakresem zaskarżenia przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 stanowią obejście zasady autonomii budżetowej sądów, będącej pochodną konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Stąd też uzasadnione są zarzuty przedstawione w petitum pisma procesowego, że te przepisy są również niezgodne z art. 173 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę o stwierdzenie, że art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2023 r. są niezgodne z art. 2, art. 173 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

