

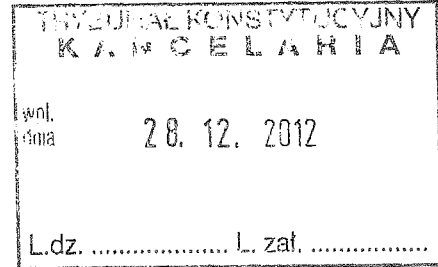


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 grudnia 2012 r.

PG VIII TK 122/12

P 42/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim:

„czy art. 20 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707), jest zgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na zbędność orzekania.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 29 października 2012 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: „czy art. 20 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej [(Dz. U. Nr 291, poz. 1707)¹, dalej: ustawa o budżetowa], jest zgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”².

Pytanie Sądu pozostaje w związku z rozpatrywaną przezeń sprawą (sygn. akt j.w.) z połączonych do rozpoznania w jednym postępowaniu powództw wytoczonych przeciwko Prokuratorowi Okręgowemu w G jako pracodawcy, przez troje prokuratorów Prokuratury Rejonowej w G , dwoje prokuratorów Prokuratury Rejonowej w S oraz dwoje prokuratorów Prokuratury Okręgowej w G

W ocenie pytającego Sądu, odpowiedź na zawarte we wskazanym wyżej postanowieniu pytanie będzie miała niewątpliwy wpływ na treść orzeczenia w tej sprawie, albowiem ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji spowoduje niemożność jej

¹ Art. 20. 1. W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 i Nr 240, poz. 1430), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia prokuratora określonej w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

² Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

zastosowania wobec powodów i „w konsekwencji uwzględnienie powództwa na podstawie art. 61a ust. 1 ustawy o prokuraturze” (uzasadnienie postanowienia – str. 5).

Według składu orzekającego Sądu, zachodzi konieczność dokonania w niniejszej sprawie oceny przez Trybunał Konstytucyjny zgodności przepisu art. 20 ustawy o budżecie z wymienionymi wyżej wzorcami kontroli konstytucyjnej, gdyż istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy wymienione w pytaniu prawnym uregulowanie pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami rzetelnej legislacji, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

Sąd uważa bowiem, iż art. 20 ustawy o budżecie „nie jest zgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw, bez dostatecznie rzetelnego uzasadnienia konieczności wprowadzenia, przewidzianego tymi przepisami, wstrzymania w 2012 roku wzrostu wynagrodzenia sędziów, co prowadzi do naruszenia prawa do ustalenia tego wynagrodzenia w oparciu o obiektywne wskaźniki, a nadto przez nadmierne skrócenie okresu *vacatio legis*” (uzasadnienie ... – str. 4).

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd, powołując się na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, podnosi, iż zgodnie z „wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą zaufania do państwa na prawodawcy ciąży obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*” (uzasadnienie... - str. 2), co stanowi element prawidłowej legislacji. Przyjęta zaś przez ustawodawcę, w powołanym wyżej akcie normatywnym, regulacja takich standardów nie spełnia.

Oceniając okoliczności związane z opublikowaniem i wejściem w życie przepisów ustawy o budżecie, Sąd zauważa, iż w uzasadnieniu projektu tego aktu normatywnego, w zakresie dotyczącym skarżonego przepisu (w

uzasadnieniu postanowienia Sąd używa formy mnogiej: „przepisów”), „brak jest jakiegokolwiek informacji, która odnosiłaby się do skrócenia standardowego *vacatio legis*”. Projektodawca ustawy nie podaje powodów skrócenia tego okresu poniżej okresu czternastu dni, z czego Sąd wywodzi, iż już „tylko z tego powodu naruszenie zasad poprawnej legislacji należy uznać za oczywiste i uzasadnione” (uzasadnienie... - str. 4).

Przed przystąpieniem do oceny wyrażonych przez Sąd wątpliwości konstytucyjnych, rozważenia w pierwszej kolejności wymaga kwestia, czy zostały spełnione przez pytający Sąd wszystkie warunki dopuszczalności pytania prawnego, określone w art. 193 Konstytucji³, tzn. czy od wyjaśnienia przedstawionych przez ten Sąd wątpliwości zależy rozstrzygnięcie sprawy, którą ten Sąd wskazał w postanowieniu o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Odnosząc się zatem do zagadnienia dopuszczalności sformułowanego przez Sąd pytania prawnego – stosownie do reguły, wynikającej z treści wymienionego przepisu Konstytucji (art. 193), iż każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na owo pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem [tej samej treści regulację zawiera także przepis art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴ (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dalej: ustawa o TK] – należy podkreślić, iż każde pytanie prawne musi być skonstruowane w oparciu o przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, a jego

³ Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

⁴ Art. 3. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

podstawą powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania przed sądem.

Kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny w trybie rozpoznania pytania prawnego, jest formą kontroli konkretnej. W związku z tym, za punkt odniesienia kontrola ta ma zawsze jednostkową sprawę, w której pytający sąd dokonuje konkretyzacji określonej normy. To odróżnia ów rodzaj kontroli, będącej kontrolą indywidualną, od kontroli abstrakcyjnej, dokonywanej niezależnie od stosowania aktu normatywnego w określonej sprawie.

Pierwsze dwie ze wspomnianych przesłanek – przesłanka podmiotowa (oznaczająca, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie sąd) oraz przesłanka przedmiotowa (oznaczająca, iż przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) – zostały w niniejszej sprawie (w zasadzie) spełnione.

Materią pytania prawnego Sąd uczynił zgodność konkretnych przepisów ustawy z Konstytucją, aczkolwiek formułując zarzut o charakterze proceduralnym (dotyczący nieuzasadnionego skrócenia *vacationis legis*, a więc uchybienia rzetelności procedury legislacyjnej), wobec przepisu materialnego, jako niezbędnego Sądowi do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, pominął przepis końcowy – art. 41 ustawy o budżecie⁵, który przesądza o skróceniu do minimum okresu „spoczywania ustawy”, a więc czasu pomiędzy jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw a wejściem w życie, m.in. właśnie tej, zakwestionowanej regulacji.

⁵ Art. 41. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 7, art. 8, art. 15, art. 17 i art. 18, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- 2) art. 4, który wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Przesłanka przedmiotowa jest ściśle (i wzajemnie) powiązana z kolejnym kryterium dopuszczalności pytania prawnego, a mianowicie istnieniem bezpośredniego związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sąd, a przyszłym rozstrzygnięciem sprawy, zawisłej przed tymże sądem.

Kryterium to wyznacza trzecią przesłankę, konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, określaną jako przesłanka funkcjonalna (art. 32 ust. 3 ustawy o TK⁶).

W postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[p]rzedmiotem pytania prawnego (...) musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy”, stwierdzając dalej: „Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (...). W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty.”⁷.

⁶ Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

3. Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

⁷ postanowienie TK z dnia 22.10.2007 r. sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz powołane w nim: wyrok TK z dnia 12.03.2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 i postanowienie TK z dnia 29.11.2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268

W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał również, że *„pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (...)”*⁸.

Z kolei, w postanowieniu z dnia 8 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 38/07, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *„nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją interpretowanie na pytanie sądu treści przepisów prawa przez wybór wiążącej ich wykładni. Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę. (...) Wystąpienie z pytaniem prawnym nie może bowiem dążyć do uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie rozpatruje również w procedurze pytań prawnych wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę”*⁹.

Jeszcze dobitniej nieodzowność spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego – i zakres obowiązków spoczywających w związku z tym na pytającym sądzie – wyraził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 4 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 12/08¹⁰, w którym przypomniał, że musi istnieć realna zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem i, podtrzymując poglądy wyrażone w dotychczasowym dorobku orzeczniczym, stwierdził: *„Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie*

⁸ *ibidem*

⁹ postanowienie TK z dnia 8.07.2008 r., sygn. P 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 114

¹⁰ postanowienie TK z dnia 4.10.2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86

toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi TK, udzielonej w stosownym orzeczeniu”¹¹.

W postanowieniu tym, ponownie odwołując się do swojego dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa, Trybunał zwrócił uwagę na subsydiarny charakter pytania prawnego, dochodząc do wniosku, że *„[s]ąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałoby wartości konstytucyjne”*, zwłaszcza że już w postanowieniu z dnia 27 lutego 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 31/06, Trybunał zaznaczył, iż *„[p]ytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (...), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego”¹².*

Konieczność spełnienia wymienionych warunków determinuje następnie wymóg, by pytanie prawne obejmowało tylko takie regulacje, wobec których sąd może sformułować konkretne zarzuty co do ich zgodności z Konstytucją i potrafi przedstawić argumenty uzasadniające wątpliwości sądu w tym aspekcie.

¹¹ por. np. postanowienia TK: z dnia 29.03.2000r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z dnia 10.10.2000r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z dnia 27.04.2004r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z dnia 15.05.2007r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; z dnia 22.10.2007r., sygn. P 24/07, wym. w przyp.15; z dnia 9.12.2008r., sygn. P 52/07, OTK ZU 10/A/2008, poz. 184; z dnia 14.01.2009 r., sygn. akt P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009 r., poz. 5; z dnia 21.10.2009 r., sygn. P 31/07, OTK ZU 9/A/2009 r., poz. 144 oraz wyrok TK z dnia 30.05.2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53

¹² postanowienie TK z dnia 27.02.2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24

W świetle takich kryteriów oceny dopuszczalności pytania prawnego, wyznaczonych i doprecyzowanych dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy nabrać przekonania, iż omawiane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, co stanowi powód do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy¹³.

Wymaganie powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem ma bowiem charakter bezwzględny. Jego istnienie jest przesłanką konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego.

Koniecznym jest podkreślenie, iż przepis ustawy o budżecie, poddany przez pytającego Sąd w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją, dotyczy zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów w 2012 r., a zatem posiada treść normatywną w znacznym stopniu zbieżną z przepisami art. 22 i art. 23 tej samej ustawy¹⁴, które dotyczą takiej samej „zamrażającej” decyzji ustawodawcy wobec wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych i sędziów

¹³ Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

¹⁴ Art. 22. 1. W roku 2012 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. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹²), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

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 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Art. 23. 1. W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.¹³), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Sądu Najwyższego, a które zostały zakwestionowane jako niekonstytucyjne we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, m.in. również w kontekście zaproponowanych w omawianym pytaniu prawnym wzorców kontroli [wnioskodawca postawił zaskarżonej regulacji zarzuty proceduralne (formalne) i merytoryczne, przy czym pierwszy zarzut proceduralny dotyczył niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, polegającej na nieuzasadnionym skróceniu okresu *vacationis legis*].

Kwestia zaś zgodności z ustawą zasadniczą wymienionych wyżej przepisów stała się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/12, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r.

Wyrokiem tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie - **są zgodne z art. 2**, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, **art. 88 ust. 1** oraz art. 178 ust. 2 **Konstytucji**, **nie są zaś niezgodne z art. 88 ust. 2**, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 **Konstytucji**. Przesądził zatem o zgodności z Konstytucją, m.in. w aspekcie zasady rzetelnej legislacji, regulacji ustawy o budżecie, przewidujących „zamrożenie” w 2012 r. uposażeń sędziowskich na dotychczasowym poziomie.

W sprawie K 1/12 Trybunał Konstytucyjny dokonał szczegółowej analizy zasad wynagradzania sędziów oraz konstytucyjnych gwarancji w tym zakresie, ale także odniósł się do kwestii stanu finansów publicznych oraz jego wpływu na uchwalenie ustawy o budżecie, i w związku z tym przypomniał, że stan gospodarki państwa - rzutujący zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową - mierzony jest metodą ustalania relacji długu publicznego (PDP) do poziomu produktu krajowego brutto (PKB), a konstytucyjny limit zadłużenia wynosi 60% (dla uniknięcia

zagrożenia jego przekroczeniem, ustawodawca ustanowił dwa tzw. progi ostrożnościowe, na poziomie 50% i 55%, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur).

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że oficjalnie podawane zadłużenie liczone według tzw. „metodyki krajowej” wyniosło w 2011 r. 53,5%, podczas gdy liczone według tzw. „metodyki unijnej” – osiągnęło już 56,3% (a więc przekroczyło II próg ostrożnościowy).

W takiej sytuacji stanu finansów publicznych państwa Trybunał Konstytucyjny uznał, że jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów (podczas gdy płace w pozostałej części sfery budżetowej są zamrożone już od 2008 r., a spadek ich wartości wyniósł, jak dotąd, niemal 15%), stanowiło jedno z wielu oszczędnościowych działań ustawodawcy, podkreślając jednocześnie, że wynagrodzenia sędziów są trwale związane z budżetem państwa, więc ich kształtowanie nie może pozostawać oderwane od stanu finansów publicznych. Powinny być możliwie wysokie i możliwie stabilne, ale nie oznacza to, że, niezależnie od sytuacji budżetowej, muszą sukcesywnie wzrastać aż do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (60% PKB).

Powodem uchwalenia ustawy o budżecie, i zawarcia w niej przepisów o charakterze oszczędnościowym „zamrażających” wynagrodzenia sędziów, była konieczność ochrony zagrożonej równowagi budżetowej, stanowiącej samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej i jej ochrony wynikała z ogółu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji RP oraz z jej art. 1 stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, niezależnie od wykonywanej przez nich działalności zarobkowej - „równych w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski” (preambuła Konstytucji RP), a więc również sędziów.

Co do zarzutu naruszenia zasady rzetelnej legislacji przez skrócenie okresu „spoczywania ustawy”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że choć rzeczywisty okres „spoczywania” ustawy okołobudżetowej wyniósł tylko jeden dzień, to jednak - w interesie publicznym - musiała ona wejść w życie z początkiem roku, albowiem wprowadza zmiany decydujące o poziomie dochodów i wydatków budżetu, co - z kolei - było konieczne do przyjęcia ustawy budżetowej. Ustawodawca dokonywał bowiem tych zmian prawa w niekorzystnym stanie finansowym państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, równoległe z innymi przedsięwzięciami oszczędnościowymi. W sytuacji motywowanej ważnym interesem publicznym, mającym na uwadze zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej w ustanowieniu okresu dostosowawczego.

Trybunał Konstytucyjny dodał przy tym, iż nieuzasadnione są twierdzenia o braku świadomości sędziów w kwestii możliwości wprowadzenia regulacji oszczędnościowych, ze względu na stan finansów państwa i ich zaskoczenia (uniemożliwienia im reakcji i dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej) „zamrożeniem” wynagrodzeń.

Trybunał uznał bowiem, że zamiar „zamrożenia” wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie był publicznie znany już w drugim kwartale roku 2011. Został też w środowisku sędziowskim nagłośniony przez Krajową Radę Sądownictwa, co odbiło się w tym środowisku szerokim echem na niemal pół roku przed uchwaleniem zaskarżonych przepisów i dawało dostatecznie wiele czasu na ewentualną indywidualną reakcję.

W uzasadnieniu projektu ustawy zawierającej kwestionowany w pytaniu prawnym przepis posłużono się, w odniesieniu do wskazanych regulacji, terminem: „«zamrożenie» wynagrodzenia sędziów i prokuratorów”, i stwierdzono równocześnie, że takowa decyzja ustawodawcy wynika wprost z

faktu, iż „w założeniach do budżetu państwa na rok 2012 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej”.

W tym stanie rzeczy „nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w szczególności sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego” (s. 3 uzasadnienia projektu ustawy „okołobudżetowej”, cz. II, Blok zmian związanych z zamrożeniem wynagrodzeń sędziów i prokuratorów). Z uzasadnienia owego projektu wynika wprost, że przyczyną takiej decyzji jest konieczność zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej (s. 4 uzasadnienia j.w.).

Należy podkreślić, iż ustawodawca, konstruując normy dotyczące wynagrodzeń sędziów - w tym również te [art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁵ (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej: u.s.p., art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o

¹⁵ Art. 91. § 1. Wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje.

§ 1a. - § 1b (uchylone).

§ 1c. 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), z zastrzeżeniem § 1d.

§ 1d. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 1c, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości.

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy.

§ 2a-5. (uchylone).

§ 6. W związku z pełnioną funkcją sędziemu przysługuje dodatek funkcyjny.

§ 7. Wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

§ 8. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia, funkcje z tytułu których przysługują sędziom dodatki funkcyjne oraz sposób ustalania tych dodatków, biorąc pod uwagę rodzaj funkcji, wielkość jednostki organizacyjnej oraz zakres obowiązków.

§ 9. Od wynagrodzenia sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne.

§ 10. - § 13. (...)

Sądzie Najwyższym¹⁶, dalej: u.SN,] 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: nowelizacja z 2009 r.] - konsekwentnie adresował je także do prokuratorów [art. 61a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599)]¹⁷, w oparciu o zasadę symetrii obu zawodów prawniczych. Nowelizacją z 2009 r. dokonano zmiany zasad wynagradzania, która objęła uposażenia nie tylko wszystkich sędziów, a więc sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, jak też – sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz również prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz asesorów sądowych i prokuratorskich, a także referendarzy sądowych. Warto dodać, iż przepisy wprowadzone tym aktem normatywnym mają od wejścia w życie tej nowelizacji zastosowanie również do uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

¹⁶ Art. 42. § 1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego Sądu Najwyższego stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika 4,13.

§ 2. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), z zastrzeżeniem § 3.

§ 3. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 2, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego w dotychczasowej wysokości.

§ 4. Wynagrodzenie sędziego Sądu Najwyższego określa się w stawce podstawowej albo w stawce awansowej. Stawka awansowa stanowi 115 % stawki podstawowej.

§ 5. Sędzia Sądu Najwyższego, obejmując stanowisko, otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej. Po siedmiu latach pracy wynagrodzenie zasadnicze sędziego podwyższa się do stawki awansowej.

§ 6. W związku z pełnioną funkcją sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje dodatek funkcyjny, którego wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w § 2.

§ 7. Tabelę mnożników służących do ustalenia wysokości dodatków funkcyjnych określa załącznik do ustawy.

¹⁷ Art. 61a. 1. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.⁶⁾), z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w dotychczasowej wysokości.

Konsekwencją paralelnego i symetrycznego ukształtowania systemu wynagradzania sędziów i prokuratorów jest jego zastosowanie również w kwestionowanej ustawie. Jest oczywistym, iż dokonując „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów, ustawodawca dokonał „zamrożenia” wynagrodzeń prokuratorów, obliczanych przecież według tych samych zasad.

Aczkolwiek sędziowie (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych) są niezaprzeczalnie jedyną grupą zawodową, której warunki pracy i płacy stanowią przedmiot regulacji ustawy zasadniczej, w której obydwie te elementy znalazły swoje miejsce, przez co system ich wynagradzania podlega szczególnej, bo opartej o gwarancje konstytucyjne, ochronie, to jednak Trybunał Konstytucyjny uznał jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów, dokonane ustawą o budżecie, za zgodne z Konstytucją, podkreślając równocześnie, że werdykt ów wynika z incydentalnego charakteru regulacji i uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, która to równowaga stanowi wartość konstytucyjną konkurencyjną, i - w pewnym sensie - nadrzędną, wobec innych wartości określonych ustawą zasadniczą, wpływających na obowiązki prawodawcy wobec tej grupy zawodowej (konieczność zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków).

Warto także zwrócić uwagę na to, iż w motywach omawianego wyroku (co wynika z jego omówienia zawartego w komunikacie prasowym, zamieszczonym na stronie internetowej TK) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wszyscy pracownicy odczuwają skutki inflacji i nie można zaakceptować stanowiska, że 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. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro wynagrodzenia sędziów, w perspektywie kilkuletniej, były - ze względu na szczególną konstytucyjną gwarancję - znacznie mocniej chronione niż wynagrodzenia wszystkich innych pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, ich incydentalne, jednorazowe „zamrożenie” nie narusza standardów konstytucyjnych.

Co do meritum, zarówno uregulowanie ustawy o budżecie zakwestionowane w pytaniu prawnym Sądu, jak i regulacje tej samej ustawy, poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w aspekcie ich konstytucyjności, w sprawie K 1/12, i uznane m.in. za zgodne z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji, a więc ze wzorcami kontroli wskazanymi również w tym pytaniu, dotyczą tej samej kwestii - wprowadzenia przez ustawodawcę do porządku prawnego regulacji „zamrażającej”, na dotychczasowym poziomie, uposażenia grup zawodowych, których system wynagradzania zawiera takie same elementy, w szczególności zaś obejmujące takie same reguły ich waloryzowania.

W aktualnym stanie prawnym i faktycznym - które stanowią wprost następstwo omówionego wyżej werdyktu Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie dotyczącej, niezależnie od statusu sędziów i szczególnego charakteru ochrony ich systemu wynagradzania, kwestii bliźniaczej, co do istoty problemu, do zagadnienia podniesionego przez pytający Sąd - możliwe jest dokonanie przez ten Sąd prokonstytucyjnej, a opartej chociażby o rozstrzygnięcie Trybunału, wykładni przepisu ustawy o budżecie, wskazanego w pytaniu prawnym.

Zważywszy, że przedmiot niniejszej sprawy jest zbieżny z materią, co do której Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szczegółowo we wspomnianym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, wydaje się, iż sprawa, zainicjowana przez Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim pytaniem prawnym, w którym Sąd ten kwestionuje zgodność art. 20 ustawy

okołobudżetowej z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, a więc dotycząca tego samego, co do istoty problemu, zagadnienia oraz tych samych wzorców kontroli konstytucyjnej, powinna zostać umorzona, ze względu na zbędność orzekania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, artykuł 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma niewątpliwie miejsce wtedy, gdy zaskarżony przepis prawny był już przedmiotem kontroli jego zgodności z Konstytucją RP w innej sprawie¹⁸.

W niniejszej sprawie został, co prawda, poddany kontroli inny przepis, niż te których oceny dokonał Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/12, ale istota unormowań ustawy okołobudżetowej, zakwestionowanych w obu sprawach, jest taka sama, podobnie jak i wzorce konstytucyjne, wskazane do ich oceny.

Analiza argumentów Sądu, uzasadniających konieczność wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania i skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, pozwala nadto na wniosek, iż w niniejszej sprawie Sąd, występując z pytaniem prawnym, zmierzał nie tylko do skonfrontowania przed Trybunałem zakwestionowanego przezeń przepisu z konkretnymi wzorcami konstytucyjnymi, ale i do uzyskania wiążącej wykładni przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy okołobudżetowej, a - w rzeczywistości - do potwierdzenia trafności własnej negatywnej oceny regulacji tej ustawy, co dość wyraźnie wynika z niektórych tez uzasadnienia pytania prawnego.

¹⁸ por. postanowienia TK: z dnia 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 218, z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. SK 30/01, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 88, z dnia 26 marca 2002 r., sygn. P 3/02, OTK ZU Nr 2/A/2002, poz. 22, oraz z dnia 4 maja 2006 r., sygn. SK 53/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 60

Pytanie prawne zaś, obliczone jedynie na potwierdzenie krytycznej oceny Sądu wobec wskazanych w tym pytaniu regulacji, a więc dokonanie recenzji racjonalności decyzji ustawodawcy, wskazuje w znacznie większym stopniu na postulat kontroli abstrakcyjnej, niż na związek udzielonej na nie odpowiedzi z rozstrzyganą sprawą.

Ocena stanu faktycznego sprawy, który został opisany w uzasadnieniu tego pytania, i zaistniała aktualnie sytuacja prawna pozwalają na konkluzję, że werdykt Sądu może jednak zapaść bez uzyskania konstytucyjnej oceny regulacji, będącej przedmiotem wątpliwości Sądu.

Wątpliwości, które pytający Sąd powziął, mogą bowiem zostać usunięte dzięki zastosowaniu znanych nauce prawa reguł wykładni, a w szczególności w drodze wykładni funkcjonalnej i wykładni zmierzającej do ustalenia znaczenia i zakresu przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją.

Niezależnie od powyższej konkluzji - ustosunkowując się merytorycznie do zarzutów sądu wobec kwestionowanego przezeń uregulowania, a w istocie wobec całej ustawy, gdyż zarzuty Sądu dotyczą przede wszystkim kwestii niezetelności ustawodawcy we wprowadzaniu w życie jej unormowań - warto dodać, co następuje.

Konstytucyjna klauzula demokratycznego państwa prawnego, zawarta w art. 2 Konstytucji, stanowi zbiorcze wyrażenie zasad, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii ustawy zasadniczej, w tym zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co obejmuje także reguły przyzwoitej legislacji, wśród których szczególną rangę ma obowiązek ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii konstytucyjnego nakazu ustanawiania przez ustawodawcę *vacatio legis* i nadawania jej „odpowiedniego” wymiaru czasowego.

Nakaz wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownej *vacatio legis* był podnoszony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie, nawet jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji¹⁹.

Także po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i powoływanych tamże poglądach doktryny, uznaje się, że instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa²⁰. Trybunał podkreślał wielokrotnie, że nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi element zasady prawidłowej legislacji²¹.

Obowiązek ustanowienia stosownego okresu spoczywania ustawy Trybunał Konstytucyjny szczególnie dobitnie podkreślał zwłaszcza w odniesieniu do przepisów prawa podatkowego, gdyż w przypadku tych przepisów obowiązek ten jest istotną gwarancją, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na dostosowanie się do nich i odpowiednie pokierowanie swymi interesami majątkowymi²².

¹⁹ zob. orzeczenia TK: z dnia 2.03.1993 r., sygn. K. 9/92, OTK 1986-1995, t. IV/1993 r. cz. 1, poz. 6; z dnia 1.06.1993 r., sygn. P. 2/92, OTK 1986-1995, t. IV/1993, cz. 2, poz. 20; z dnia 14.12.1993 r., sygn. K. 8/93, OTK 1986-1995, t. IV/1993, cz. 2, poz. 43; z dnia 24.05.1994 r., sygn. K. 1/94, OTK 1986-1995, t. V/1994, cz. 1, poz. 10

²⁰ zob. wyroki TK: z dnia 10.12.2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, z dnia 22.02.2006 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, a także S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, referent: G. Skąpska, Toruń 2000, s. 335-348

²¹ por. wyroki TK: z dnia 27.02.2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6; z dnia 16.09.2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75, a także T. Zalaśiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160

²² zob. m.in. orzeczenia TK: z dnia 11.09.1995 r., P. 1/95, OTK 1986-1995, t. VI/1995, cz. 2, poz. 26 i z dnia 12.01.1995 r., K. 12/94, OTK 1986-1995, t. VI/1995, cz. 1, poz. 2

W orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., w sprawie o sygn. akt K. 2/94, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru. Ocena "odpowiedniości" *vacatio legis* zależy też od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej²³.

Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę, co wynika z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁴ (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172).

Przepis ten przewiduje jednak w ust. 2 wyjątek określający, kiedy można wyznaczyć krótszy niż 14-dniowy okres *vacatio legis*. Zgodnie z nim, akty normatywne powszechnie obowiązujące mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni "w uzasadnionych przypadkach", z czego można wyprowadzić wniosek, iż jeśli prawodawca skraca okres *vacatio legis* danego aktu, ma obowiązek uzasadnić to rozwiązanie, a uzasadnienie to powinno wskazywać przyczyny, które w sposób weryfikowalny przemawiają za koniecznością (dopuszczalnością) zastosowania takiego rozwiązania.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, w orzeczeniu w sprawie K. 2/94, argument "ważnego interesu publicznego" może - wyjątkowo - uzasadniać nie tylko ograniczenie, ale nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*. Za taki

²³ zob. orzeczenie TK z dnia 18.10.1994 r., sygn. K. 2/94, OTK1986-1995, t. V/1994, cz.2, poz. 36

²⁴ Art. 4. 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.
2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.
3. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

"ważny interes publiczny", czy „ważny interes państwa” można bez wątpienia uważać konieczność wprowadzenia regulacji pozwalających na zachowanie równowagi budżetowej, jednak pod warunkiem, że taka konieczność zostanie dostatecznie uzasadniona²⁵.

W orzeczeniu z dnia 11 września 1995 r., w sprawie o sygn. akt P. 1/95 - odnoszącym się do przepisów ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. - Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zmiana przepisów regulujących wynagrodzenia pracowników, polegająca na pogorszeniu ich sytuacji, z zasady nie powinna dokonywać się w demokratycznym państwie prawnym bez zachowania jakiegokolwiek okresu dostosowawczego. Jednocześnie przypomniał wyrażony w poprzednich orzeczeniach pogląd, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter odpowiedni do ich treści i charakteru, zaś ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do konkretnej regulacji prawnej. Argument ważnego interesu publicznego może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie **lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis***, albowiem *„w stosunkach państwo – obywatel, regulowanych przez prawo konstytucyjne, funkcja gwarancyjna przepisów tego prawa nie może – z natury rzeczy – wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa. Przed ustawodawcą staje za to wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli. Stąd też problem *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów pogarszających sytuację placową pracowników państwowej sfery budżetowej*

²⁵ zob. przyp. 23

musi być rozpatrywany (...) przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań, które musi uwzględnić ustawodawca."²⁶.

Badania zgodności z Konstytucją sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów, polegającego przede wszystkim na ocenie, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”, należy dokonać w powiązaniu z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają wszak zróżnicowane.²⁷

Niewątpliwie dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej w sferze stosunków pracy, nawet wtedy, gdy określone przez ustawę wynagrodzenie zmienia się na niekorzyść, np. w zakresie systemu jego obliczania, a nie tylko gdy pozostaje na dotychczasowym poziomie, ma zupełnie odmienny charakter, aniżeli dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej podatnika czy płatnika innej daniny publicznej.

Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona zatem od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych²⁸.

Nie można zatem odmówić racji pytającemu Sądowi, gdy - dzieląc zastrzeżenia podniesione przez powodów - wskazuje, iż ustawa o budżecie została wprowadzona w życie bez odpowiedniego okresu

²⁶ orzeczenie TK sygn. akt P. 1/95, wym. w przyp. 22

²⁷ por. orzeczenie TK sygn. P. 1/95, wym. w przyp. 22, oraz wyroki: z dnia 25.03.2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23 i z dnia 16.06.1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98

²⁸ por. wyrok z dnia 20.12.1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165

dostosowawczego, bowiem jednodniowy okres *vacatio legis*, jaki przyjęto w zakwestionowanej ustawie, był zbyt krótki dla podjęcia realnych decyzji w celu dostosowania się jej adresatów do nowej regulacji prawnej.

Ustawa uchwalona została w dniu 22 grudnia 2011 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 2011 r. Przepisy ustawy nowelizującej - na podstawie jej art. 8 - weszły w życie 1 stycznia 2012 r. Adresatom norm w niej zawartych przyznano zatem formalnie tylko jeden dzień (który faktycznie przypadał w sobotę – 31 grudnia 2011 r., a dzień wejścia w życie - 1 stycznia 2012 r. w niedzielę, a więc w dni, w które sądy, prokuratury i inne urzędy państwowe nie pracują) nie tyle na dostosowanie się do treści nowych przepisów, co nawet na ich przyjęcie do wiadomości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zaletą zastosowania techniki przepisów przejściowych, a co najmniej – odpowiedniej *vacatio legis*, jest stworzenie adresatom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej, „jednakże ustawodawca może z nich zrezygnować – decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa – jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”²⁹ (tak w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., w sprawie o sygn. K. 9/92).

W omawianym przypadku istnienie takiego ważnego interesu publicznego zostało - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego dokonanej w sprawie o sygn. akt K 1/12 - dostatecznie uzasadnione, a okoliczności uchwalenia kwestionowanych regulacji wskazywały na konieczność przeprowadzenia takiego działania legislacyjnego.

Dodatkowo warto wspomnieć, iż w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczyły problematyki w pewnym sensie zbliżonej do

²⁹ zob. orzeczenie w sprawie K. 9/92, wym. w przyp. 19

omawianej w niniejszej sprawie, a mianowicie kwestii indeksacji wynagrodzeń sędziów w ramach rozwiązań przewidzianych dla wszystkich pracowników sfery budżetowej w roku 1991 czy też waloryzacji wszystkich wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1992-1993 - w szczególności zaś oceny konstytucyjności przepisów, na mocy których wprowadzono epizodycznie zmiany w regulacjach płacowych w tej grupie zatrudnionych (zniesiono indeksację czy też zawieszono waloryzację wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa) - nie wykluczano, iż drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia zasad rewaloryzowania wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej.

Zarzuty podniesione przez pytający Sąd w niniejszej sprawie mają charakter zbliżony do zarzutów, które wskazywał Wnioskodawca w powoływanej wielokrotnie sprawie o sygn. K 1/12.

Analiza regulacji ustawy okołobudżetowej, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w powyższej sprawie, doprowadziła pełny skład Trybunału do konkluzji, iż sytuacja finansów publicznych państwa wskazywała na konieczność incydentalnego, jednorazowego wdrożenia przez ustawodawcę procedur oszczędnościowych, których następstwem była decyzja o niedokonywaniu w roku 2012 waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich, pomimo iż stanowiła ona wyłom w - ustalonych przez tę samą władzę ustawodawczą - systemowych regułach kształtowania wynagrodzeń sędziów i efektywnie wpłynęła na realne obniżenie tych wynagrodzeń, lecz mimo to - zasłużyła na uznanie jej za zgodną z konstytucyjnymi standardami rzetelnej legislacji oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Tym bardziej zatem te ustalenia Trybunału Konstytucyjnego należy odnieść do członków drugiego z korpusów zawodowych, posiadającego ten sam system wynagradzania, oparty o formułę gwarancyjną, wprowadzoną

nowelizacją z 2009 r., zapewniającą progresywny wzrost „wynagrodzenia zasadniczego”, a zakładającą jednocześnie, że w przypadku zmian niekorzystnych, to jest zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego, wynagrodzenie zasadnicze sędziego i prokuratora pozostanie na niezmienionym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p., art. 42 § 3 u.SN i art. 61a ust. 2 ustawy o prokuraturze).

Warto przypomnieć, iż w uzasadnieniu projektu tej ustawy nowelizującej wskazano, że "[o]pisanym wyżej zmianom w przepisach ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych towarzyszyć muszą analogiczne zmiany w ustawie o prokuraturze".

Wnoszę tedy, jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego