



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 4/12

(K 1/12)

Warszawa, dnia 26 marca 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	27. 03. 2012
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) z:

- 1) art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ naruszono obowiązek zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków;
- 2) art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ naruszono w sposób arbitralny i nieuzasadniony zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa;
- 3) art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP, ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki dla uchwalenia skarżonych przepisów, jak również błędnie dokonano wyboru formy aktu prawnego;
- 4) art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponieważ w sposób nieuzasadniony skrócono minimalny okres *vacatio legis*;
- 5) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ naruszono majątkowe prawo do wynagrodzenia zasadniczego sędziów i sędziów Sądu Najwyższego

– 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 zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):

1) są niezgodne z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zostały uchwalone 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*, czym uchybiają zasadom: rzetelnej legislacji, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych;

2) są zgodne z art. 178 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji;

3) nie są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

We wniosku z dnia 10 stycznia 2012 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie

niekonstytucyjności przepisów art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej [(Dz. U. Nr 291, poz. 1707)¹, dalej: ustawa o budżecie].

Przepisom tym Wnioskodawca zarzucił naruszenie takich zasad konstytucyjnych, jak: zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (wskazując jako wzorce kontroli art. 2 w powiązaniu z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP²), oraz, wynikającego z norm ustawy zasadniczej, ciążącego na ustawodawcy, obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu, w kontekście uchybienia wzorcowi kontroli zawartemu w art. 178 ust. 2 w powiązaniu z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP³.

¹ 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.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 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.

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

Art. 178. 1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

³ Art. 216. 1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.

4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Art. 220. 1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowane przezeń regulacje uchybiają również konstytucyjnym regułom prawidłowej legislacji, „ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia, jak również błędnie dokonano wyboru formy aktu prawnego”, co wskazuje na naruszenie normy konstytucyjnej skonstruowanej z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP⁴, a także - w sposób nieuzasadniony skrócony został minimalny okres ich *vacatio legis*, co - z kolei - oznacza naruszenie wymienionego już art. 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej⁵.

Wnioskodawca podnosi nadto zarzut naruszenia przez wymienione regulacje ustawy o budżecie przepisu art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁶, stwierdzając, iż do kategorii prawa majątkowego, podlegającego ochronie konstytucyjnej gwarantowanej tymi unormowaniami, należy zaliczyć prawo do wynagrodzenia zasadniczego sędziego, wynikające wprost z regulacji ustawowych [w tym przypadku - z art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U.

⁴ Art. 219. 1. Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

2. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.

3. W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym.

4. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Art. 221. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

⁵ 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.

⁶ Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Nr 98, poz. 1070 ze zm.)⁷, dalej: u.s.p. albo Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz z art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.)⁸, dalej: u.SN], które Wnioskodawca uznaje za prawo podmiotowe nabyte z chwilą podania do wiadomości przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), przez ogłoszenie - w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (dalej: M.P.), 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 ze zm.), dalej: u.e.r.] - stosownego komunikatu o

⁷ 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. (...)

⁸ 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.

wysokości przeciętnego wynagrodzenia za drugi kwartał 2011 r. (co nastąpiło w dniu 12 sierpnia 2011 r. w M.P. Nr 71, poz. 708)⁹.

Zaskarżonymi przepisami ustalono, że w 2012 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (art. 22 ust. 1) oraz sędziego Sądu Najwyższego (art. 23 ust. 1) stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa GUS.

W uzasadnieniu projektu kwestionowanej ustawy posłużono się, w odniesieniu do wskazanych regulacji, pojęciem „zamrożenia” wynagrodzenia sędziów, stwierdzając, iż „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”, ponieważ „w założeniach do budżetu państwa na rok 2012 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej” (s. 3 uzasadnienia projektu ustawy „okołobudżetowej”, cz. II, Blok zmian związanych z zamrożeniem wynagrodzeń sędziów i prokuratorów). Z uzasadnienia owego projektu wynika, że propozycja ta „mieści się w ramach całości zmian związanych z „zamrożeniem” wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną” (s. 4 uzasadnienia projektu j.w.).

W ocenie Wnioskodawcy, zakwestionowane regulacje - pomimo stworzonego pozoru, iż wynagrodzenie zasadnicze sędziego oraz sędziego Sądu Najwyższego w bieżącym roku, w porównaniu z rokiem poprzednim, nie ulega obniżce, gdyż następuje jego „zamrożenie” na dotychczasowym poziomie - prowadzą *de facto* (z punktu widzenia ustawowego ukształtowania prawa do

⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r. (M.P. z dnia 12 sierpnia 2011 r., Nr 71, poz. 708).

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.¹⁾) ogłasza się, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r. wyniosło 3.366,11 zł.

wynagrodzenia sędziów na podstawie art. 91 § 1c u.s.p. oraz art. 42 § 2 u.SN) do obniżenia w 2012 r. wysokości wynagrodzenia sędziego. Określenie „zamrożenie” jest więc - zdaniem Wnioskodawcy - jedynie eufemizmem, albowiem w sytuacji wytworzonej po wejściu w życie zaskarżonych regulacji doszło do faktycznego regresu w systemie wynagradzania sędziów.

Wnioskodawca podnosi, iż wskazane wyżej przepisy u.s.p. i u.SN, 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 u.s.p. z 2009 r.] - a więc są relatywnie nowymi unormowaniami - wyrażają odrębną i samodzielną (w porównaniu z regulacjami dotyczącymi szeroko rozumianej tzw. sfery budżetowej) zasadę ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego oraz sędziego Sądu Najwyższego, uzależnioną wyłącznie od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, i przypomina, że rozwiązanie to było wynikiem kompromisu przedstawicieli władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej w kwestii odczytania treści art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, skutkiem czego doszło do takiego właśnie ukształtowania mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego, odpowiadającego rozumieniu zawartego w tej normie konstytucyjnej terminu: „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”. Przyjęcie takiej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało - zdaniem Wnioskodawcy - wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia ich od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Ówczesna intencja ustawodawcy znalazła wyraz w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.s.p. z 2009 r., w którym stwierdza się: „najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określoną corocznie w ustawie budżetowej”, zaś przyjęte rozwiązania „służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane

przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich" (s. 1 uzasadnienia wniosku).

Według Wnioskodawcy, sędziowie spełnili przesłanki do nabycia prawa do wynagrodzenia, ustalonego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r., już z chwilą opublikowania przez Prezesa GUS wspomnianego komunikatu, tj. w dniu 12 sierpnia 2011 r., i z tym dniem doszło do nabycia prawa, tyle że jego realizacja mogła nastąpić dopiero od początku kolejnego roku. Wnioskodawca uważa, iż „nawet gdyby próbować zanegować przedmiotową koncepcję nabycia prawa, to nie ma najmniejszych wątpliwości, że przedmiotowe uprawnienie należy zakwalifikować do kategorii ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, której należy się pełna ochrona (...) w szczególności wobec uchwalenia ustawy o budżetowej i jej opublikowania na kilka dni przed datą rozpoczęcia realizacji prawa do wyższego wynagrodzenia zasadniczego (to jest od dnia 1 stycznia 2012 r.)” [s. 5 uzasadnienia wniosku]. W Jego ocenie, ograniczenia w realizacji art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie mogą bowiem wynikać tylko z konieczności oszczędności budżetowych.

Obowiązek utrzymania równowagi budżetowej, wynikający z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, nie zmienia - zdaniem Wnioskodawcy - *per se* znaczenia art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, co oznacza, iż konieczne ograniczenia w tej materii „mogą być dokonywane dopiero wtedy, gdy wypłata wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów zagrażałaby bezpieczeństwu finansowemu państwa i nie byłoby innych możliwości uniknięcia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP”, albowiem „wskazane w Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wynagrodzenie jest dopuszczalnym odstępstwem od zasady równości w stosunku do innych grup zawodowych ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, jaką jest niezawisłość sędziów” (str. 6 i 7 uzasadnienia wniosku).

Wnioskodawca twierdzi, że doszło do nieuprawnionej i nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa majątkowego, jakim jest prawo do wynagrodzenia w wysokości uwzględniającej zasady określone w art. 91 § 1c u.s.p. (a także w art. 42 § 2 u.SN). W ten sposób naruszono zasadę proporcjonalności, wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi nadto, iż dodatkową podstawę ochrony praw nabytych (ekspektatyw) stanowi art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gwarantujący ochronę wszystkim prawom majątkowym oraz zastrzegający, że ochrona ta ma być równa, tj. niezróżnicowana ze względu na charakter danego podmiotu prawa, a to stanowi potwierdzenie i wzmocnienie, w odniesieniu do praw majątkowych, gwarancji wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Wnioskodawcy, uchwalenie zaskarżonych przepisów narusza także inne, powołane we wniosku, wzorce kontroli zawarte w rozdziale X Konstytucji, wskazuje bowiem, że ingerencja w nabyte przez sędziego prawo do wynagrodzenia, ustalonego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału 2011 r., zasadna jest wyłącznie w sytuacji, o której mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, a do powstania takowej dotychczas nie doszło.

Powołanie się zatem przez ustawodawcę jedynie na zachowanie równowagi budżetowej, jako wartości konstytucyjnie chronionej, co wywodzi się z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest w przypadku zaskarżonych przepisów wystarczające.

Wnioskodawca dostrzega, iż „miarkowanie długu publicznego jest warunkiem zachowania równowagi budżetowej, przy czym samo utrzymanie tej równowagi stanowi wartość konstytucyjną”, jednakże „[a]naliza przepisów rozdziału X Konstytucji RP prowadzi (...) do wniosku, że wprawdzie celem ustrojodawcy jest dążenie do zachowania równowagi budżetowej, lecz jej brak jest stanem akceptowalnym” (str. 7 uzasadnienia wniosku).

Powołując się na poglądy doktryny¹⁰, Wnioskodawca stwierdza, iż ustrojodawca nie nakazuje w sposób bezwzględny osiągnięcia pełnej równowagi budżetowej, lecz nawet w art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej zakłada istnienie pewnego deficytu, zaś art. 216 ust. 5 Konstytucji RP limituje jedynie maksymalną granicę długu publicznego. Przy ocenie zaskarżonych regulacji jest szczególnie istotne - Jego zdaniem - uwzględnienie sposobu zrealizowania, nałożonego przez ustrojodawcę na władzę ustawodawczą, obowiązku wynikającego art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, co nastąpiło przez ustanowienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów w u.s.p. (art. 91 § 1c i § 1d) oraz u.SN (art. 42 § 2 i § 3), a także przypomnienie, iż żadnych wątpliwości w chwili ustanowienia tych zasad nie wywoływała konieczność zmiany poprzedniej formuły ustalania tych wynagrodzeń.

Wnioskodawca zwraca przy tym uwagę na treść § 1d w art. 91 u.s.p. oraz § 3 w art. 42 u.SN, które wprowadzają regułę gwarancyjną, zapewniającą stabilność tego wynagrodzenia, a więc niemożność jego obniżenia nawet w sytuacji, jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 91 § 1c u.s.p. oraz art. 42 § 2 u.SN, byłoby niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego. Wskazuje na znaczenie właśnie tych przepisów – rozstrzygających, w przypadku obniżki przeciętnej płacy, o pozostawieniu wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości - dla utrzymania stabilności systemu płacowego sędziów, w szczególności dla konieczności uniezależnienia wysokości wynagrodzenia sędziów od wahań koniunktury gospodarczej, zwłaszcza że zmniejszenie się przeciętnego wynagrodzenia negatywnie odbija się na wpływach do budżetu państwa i ogólnie na stanie finansów publicznych. Bezsporny jest bowiem związek przeciętnego wynagrodzenia z produktem krajowym brutto (PKB), będącym jednym z podstawowych mierników dochodu

¹⁰ we wniosku powołano artykuł M. Zubika, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, PIP 2000/6/10

narodowego. Wpływ obniżenia się przeciętnego wynagrodzenia bądź jego wzrostu na wartość PKB oraz na dochody budżetu jest niezaprzeczalny.

Według Wnioskodawcy - system kształtowania wynagrodzeń sędziów, wprowadzony nowelizacją u.s.p. z 2009 r., konkretyzując normę art. 178 ust. 2 Konstytucji, uniezależnia ich wysokość od wahań koniunktury gospodarczej i spadku PKB, a także problemów finansowych państwa, które niewątpliwie muszą być rozwiązywane wobec konieczności dążenia do zachowania równowagi budżetowej, ale które należy traktować jako typowe trudności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Przewyciężenie zaś tych trudności nie może wiązać się z ograniczeniem ustawowych uprawnień płacowych, gwarantowanych nadto konstytucyjnie. Wykładnia, którą podziela Wnioskodawca, prowadzi do konkluzji, że dopiero osiągnięcie granicy zadłużenia, o której mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, może uzasadniać ingerencję ustawodawcy w uprawnienia płacowe sędziów.

W oparciu o powyższe, Wnioskodawca neguje cel zaskarżonych unormowań, określony w uzasadnieniu projektu ustawy „okołobudżetowej” jako konieczność zachowania równowagi budżetowej przez „zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r.” (s. 1 uzasadnienia projektu), a więc pojawienia się sytuacji, w której wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto przekroczy 55 %, albowiem faktyczny cel tych unormowań wydaje się inny, na co wskazywać ma m.in., przytoczona przez Wnioskodawcę, publiczna wypowiedź (w wywiadzie prasowym) Ministra Sprawiedliwości, a więc przedstawiciela rządu, będącego projektodawcą zakwestionowanych regulacji¹¹.

Według Wnioskodawcy, „rzekome >>zamrożenie<< wynagrodzenia zasadniczego sędziów” w rzeczywistości stanowi rozmyślną ingerencję w prawo

¹¹ w wywiadzie opublikowanym w Gazecie Prawnej (z dnia 23-26 grudnia 2011 r., s. B 11), Minister Sprawiedliwości stwierdził: „Jeżeli wymiar sprawiedliwości, zwłaszcza sądy, w ciągu tego roku zaczną sprawniej funkcjonować niż dotychczas, to takie podniesienie efektywności będzie z pewnością poważnym argumentem, by płace w kolejnym roku odmrozić.”

podmiotowe do wynagrodzenia zasadniczego sędziów, prowadzącą programowo do jego faktycznego obniżania (zwłaszcza że początkowo - np. w wersji przekazanej do zaopiniowania m.in. Prokuratorowi Generalnemu - proponowano regulacje całkowicie dekonstruujące system wynagradzania, przewidziany w u.s.p. i u.SN, przywracające wprost reguły waloryzacji zależne od woli decydenta politycznego), jest działaniem, które należy uznać za bezwzględnie niedopuszczalne i nieznajdujące oparcia w standardach konstytucyjnych w demokratycznym państwie prawnym, a więc państwie opartym na podziale władzy, gwarantującym w normach konstytucyjnych odrębność i niezależność sądownictwa od innych sektorów władzy państwowej.

Wnioskodawca zwraca przy tym uwagę na treść normatywną art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [(Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.], który limituje zakres swobody, przysługującej zarówno Radzie Ministrów w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej w projektowaniu budżetu państwa, jak i potem ustawodawcy w toku prac nad budżetem, przy podejmowaniu działań ostrożnościowych, wynikających z osiągnięcia określonej relacji PDP do PKB¹².

Dlatego właśnie nie wydaje się być - zdaniem Wnioskodawcy - dostatecznie wiarygodne uzasadnienie do projektu ustawy okołobudżetowej, gdy

¹² Art. 86.1. W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, ogłoszonej zgodnie z art. 38:

1) jest większa od 50 %, a nie większa od 55 %, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej;

2) jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 %, to:

a) na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:

– nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. b, ogłoszonej zgodnie z art. 38,

– nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,

– waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,

– wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,

– nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej,

b) - g) (...)

stwierdza się w nim, że ustawa ta ma na celu „zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce”.

Uzasadnianie projektu aktu normatywnego niepotwierdzonymi faktami czy niepełnymi przesłankami uznaje Wnioskodawca za kolejny przejaw naruszenia zasady poprawnej legislacji.

W kontekście powołanej regulacji u.f.p., Wnioskodawca ocenia decyzje ustawodawcy jako działanie przedwczesne i podjęte niezgodnie z procedurą wynikającą z powołanego wyżej przepisu u.f.p., argumentując, że płace sędziowskie nie tylko nie podlegają mechanizmowi wskazanemu w tej normie, ale że ingerencja w wynagrodzenie sędziów nie byłaby dopuszczalna również wówczas, gdyby PDP osiągnął wartość 55% PKB.

Określenie treści normatywnej wyrażenia „wzrost wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej” wymaga uwzględnienia przepisów art. 2 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹³ [(Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431), dalej: ustawa o kształtowaniu], które wskazują, że pod tym pojęciem należy rozumieć „wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego”, będący wzrostem o określony

¹³ Art. 2. Przez użyte w ustawie określenia:

- 1) państwowa sfera budżetowa - rozumie się państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o finansach publicznych";
- 2) pracownicy - rozumie się osoby zatrudnione w jednostkach, o których mowa w pkt 1, oraz żołnierzy zawodowych, żołnierzy odbywających nadterminową zasadniczą służbę wojskową, żołnierzy odbywających okresową służbę wojskową, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej - z wyjątkiem pełniących służbę kandydacką - oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej i Służby Celnej;
- 3) wynagrodzenia - rozumie się wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach, o których mowa w pkt 1, oraz uposażenia, nagrody roczne i uznaniowe oraz dodatkowe uposażenia roczne, a także zapomogi przysługujące na podstawie odrębnych ustaw żołnierzom i funkcjonariuszom, o których mowa w pkt 2;
- 4) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń - rozumie się wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego;
- 5) (uchylony);
- 6) kwoty bazowe - rozumie się prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej z 1999 r. w wysokości 1.135,40 zł, odpowiednio przeliczone dla osób, o których mowa w art. 5 pkt 1, zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

Art. 4. 1. Kwoty bazowe waloryzowane są corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

2. Wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń waloryzowane są średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń.

3. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być różny dla poszczególnych grup pracowników.

średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, zazwyczaj różny dla poszczególnych grup pracowników (a więc oparty o parametry nieobiektywne), służący zaś do waloryzowania kwot bazowych i stosowany również do waloryzacji wynagrodzeń osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Brak możliwości objęcia wynagrodzeń sędziów mechanizmem wynikającym z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie u.f.p. znajduje zatem - zdaniem Wnioskodawcy - potwierdzenie w wykładni systemowej.

Wejście w życie nowelizacji u.s.p. z 2009 r. wywołało skutek w postaci wyłączenia sędziów z zakresu stosowania wobec ich wynagrodzeń ustawy o kształtowaniu, ponieważ wprowadzony tą nowelizacją mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został „oderwany” od kategorii kwoty bazowej w rozumieniu tego aktu prawnego. Zdaniem Wnioskodawcy, oznacza to, iż w przypadku sędziów nie stosuje się instytucji prawnej „wzrostu wynagrodzenia” w rozumieniu art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie u.f.p., ponieważ przepisy art. 91 § 1c u.s.p. oraz art. 42 § 2 u.SN nie przewidują formuły podwyższania wynagrodzenia przez jego wzrost, lecz przez progresywne ustalanie jego wysokości. Nie można zatem przyjąć, że regulacje obu powołanych ustaw ustrojowych (u.s.p. i u.SN), obejmujące mechanizm ustalania płac sędziów, są przepisami dotyczącymi wzrostu wynagrodzeń sędziów w rozumieniu art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie u.f.p., gdyż pojęcia – „ustalenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego” oraz „wzrostu wynagrodzeń”, rozumianego jako wzrost wynagrodzeń zasadniczych w państwowej sferze budżetowej, nie są tożsame.

Wnioskodawca powołuje się przy tym na wykładnię historyczną ustawy o kształtowaniu. W ustawie tej, w jej pierwotnym brzmieniu, aby jej regulacje można było zastosować do sędziów, dokonano stosownej zmiany w przepisach ustrojowych, a mianowicie w ówczesnie obowiązujących - ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie z dnia

20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (art. 13 i art. 14 ustawy o kształtowaniu¹⁴) - wprowadzono jako podstawę wynagrodzenia tzw. kwotę bazową, której wysokość była ustalana w ustawie budżetowej, w oparciu o owe średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, ustalane - zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu¹⁵ - także w ustawie budżetowej. Tym samym zrezygnowano z obliczania wynagrodzenia zasadniczego sędziów w oparciu o wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (a więc o pewną kategorię statystyczną, mającą charakter w miarę obiektywny), co przewidywała wcześniejsza ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163 ze zm.)¹⁶.

Ten sam system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, oparty o wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej

¹⁴ **Art. 13.** W ustawie z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48, z 1995 r. Nr 34, poz. 163, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679 i Nr 124, poz. 782 oraz z 1999 r. Nr 75, poz. 853) w art. 45 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziów jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska sędziego, wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa; wysokość wynagrodzenia sędziów różnicuje staż pracy i pełnione funkcje."

Art. 14. W ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, Nr 77, poz. 355, Nr 91, poz. 421 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 34, poz. 163 i Nr 81, poz. 406, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679, Nr 117, poz. 751, 752 i 753, Nr 121, poz. 769, Nr 124, poz. 782 i Nr 133, poz. 882, z 1998 r. Nr 98, poz. 607, Nr 160, poz. 1064 i Nr 162, poz. 1118 i 1125 oraz z 1999 r. Nr 20, poz. 180, Nr 60, poz. 636, Nr 75, poz. 853 i Nr 83, poz. 931) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 71 § 1 otrzymuje brzmienie:

"§ 1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziów równorzędnych sądów jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska sędziego, wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa; wysokość wynagrodzenia sędziów różnicuje staż pracy i pełnione funkcje."; (...)

¹⁵ **Art. 9. 1. W ustawie budżetowej ustala się:**

- 1) (uchylony);
- 2) kwoty bazowe;
- 3) **średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;**
- 4) kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych, dla poszczególnych grup pracowników, o których mowa w art. 5, w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków.

¹⁶ **Art. 3. 1.** Podstawę do określenia środków i limitów na wynagrodzenia w danym roku budżetowym stanowią w państwowej sferze budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 2:

1) prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej, ustalone w trybie określonym w art. 4, zwane dalej "prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem",

2. Podstawę do określenia środków i limitów na wynagrodzenia w danym roku budżetowym dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, pracowników służby cywilnej, sędziów i prokuratorów, sądowych kuratorów zawodowych, komorników sądowych, żołnierzy i funkcjonariuszy, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, stanowi prognozowane przeciętne wynagrodzenie, z zastrzeżeniem ust. 3, kalkulatoryjna liczba etatów, o której mowa w ust. 1 pkt 2, oraz ustalone wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

3. Prognozowane przeciętne wynagrodzenie stanowiące podstawę do ustalenia w 1999 r. wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, pracowników służby cywilnej, sędziów i prokuratorów, sądowych kuratorów zawodowych, komorników sądowych, żołnierzy i funkcjonariuszy, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, wynosi 1.135,4 zł.

sferze budżetowej, skopiowano następnie w nowych ustawach ustrojowych – u.s.p.¹⁷ oraz u.SN, w której to ustawie, w jej pierwotnym brzmieniu, przyjęto odniesienie wynagrodzenia sędziego SN do wynagrodzenia sędziego sądu apelacyjnego.¹⁸ Wnioskodawca przypomina przy tym, iż system ów był przedmiotem krytyki i dlatego ustawodawca zdecydował się w 2009 r. na powoływaną już nowelizację u.s.p., kreując fundamentalną zmianę mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów, który zrywał z dotychczasowymi zasadami ich ustalania w zależności od wysokości kwoty bazowej, a więc odrzucał instytucję „wzrostu wynagrodzeń” w rozumieniu ustawy o kształtowaniu (a w konsekwencji - także w art. 86 u.f.p.).

Z tego powodu - według Wnioskodawcy - nie można wywodzić z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie w powiązaniu z art. 139 ust. 2 u.f.p. konieczności dokonywania zmian w systemie wynagrodzeń sędziów, „mimo że przepisy te mają zastosowanie do pozostałych pracowników (...) Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz sądownictwa powszechnego”. Nawet w przypadku przekroczenia 55-procentowego progu w relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto „nie byłaby dozwolona ingerencja w płace sędziów” (str. 16 uzasadnienia wniosku).

¹⁷ Art. 91. § 1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustaloną według zasad określonych w § 1a i § 1b, określa ustawa budżetowa. Wysokość wynagrodzenia sędziów sądów równorzędnych różnicuje staż pracy i pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej wynosi co najmniej 120 % wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej dla bezpośrednio niższego stanowiska sędziowskiego.

§ 1a. W 2003 r. kwoty bazowe ustala się w następującej wysokości:

- 1) dla sędziów - w wysokości 1.355,71 zł,
- 2) dla asesorów sądowych - w wysokości 1.667,70 zł.

§ 1b. Kwoty bazowe, o których mowa w § 1a, począwszy od 2004 r., waloryzowane są corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

¹⁸ Art. 42. § 1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego Sądu Najwyższego jest nie niższe niż wynagrodzenie zasadnicze sędziego sądu apelacyjnego zwiększone o połowę.

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

§ 3. Sędzia Sądu Najwyższego, obejmując stanowisko, otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej. Wynagrodzenie zasadnicze podwyższa się do wysokości stawki awansowej po siedmiu latach pracy od uzyskania przez sędziego wynagrodzenia w stawce podstawowej.

§ 4. W związku z pełnioną funkcją sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje dodatek funkcyjny, stanowiący procent kwoty bazowej ustalonej na dany rok na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

§ 5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość mnożnika ustalającego wynagrodzenie zasadnicze sędziego Sądu Najwyższego oraz stawki dodatku funkcyjnego.

Niezależnie od powyższego, Wnioskodawca podnosi zarzut, że - zgodnie z powoływanymi regulacjami - decyzja o zamrożeniu wzrostu wynagrodzeń pracownikom jednostek budżetowych, objętych przepisem art. 139 ust. 2 u.f.p.¹⁹, nie powinna nastąpić kwestionowanym aktem normatywnym, lecz powinna zostać przewidziana ustawą budżetową, co - w Jego ocenie - ma na względzie „konieczność zachowania szczególnego trybu procedowania nad przedmiotowymi kwestiami, a zarazem uniknięcia arbitralności działań ustawodawcy oraz ograniczenia jego swobody we wprowadzaniu tego typu zmian” (str. 17 uzasadnienia wniosku).

Powyższe argumenty wskazują, iż zakwestionowane regulacje pozostają w kolizji art. 2 w powiązaniu z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP.

Odniesienie się do poruszonych przez Wnioskodawcę kwestii należy poprzedzić przedstawieniem niektórych zagadnień dotyczących problematyki zasad wynagradzania sędziów, w tym, mającej miejsce w ostatnich latach, ewolucji regulacji prawnych w tej dziedzinie, a także wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim w kwestii zależności pomiędzy sposobem uregulowania przez ustawodawcę systemu wynagrodzeń sędziowskich a konstytucyjnymi gwarancjami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z chwilą wejścia w życie nowelizacji u.s.p. z 2009 r. istotnej modyfikacji uległa normatywna treść pojęcia „wynagrodzenie zasadnicze” sędziego, które ustalane jest jako iloczyn stosownego wskaźnika mnożnikowego zawartego w ustawie i przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale poprzedzającego roku kalendarzowego. Stanowi to wyraźne „odejście” od wcześniejszej formuły,

¹⁹ Art. 139. 1. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem.

2. 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, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

stosownie do której wynagrodzenie zasadnicze obliczane było (co przewidywał art. 91 § 1 u.s.p. w brzmieniu przed nowelizacją z 2009 r.²⁰) jako iloczyn pewnego, podobnego wskaźnika mnożnikowego (lecz wówczas określonego na innym poziomie) i wspomnianej kwoty bazowej, ustalonej na dany rok w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem określonych reguł jej waloryzacji. Wynagrodzenie takie podlegało waloryzacji właśnie w oparciu o ów średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Nowelizacja u.s.p. z 2009 r. dokonała więc zmiany zasadniczej. Zamiast „quasi-urealniania” płac sędziów corocznym wskaźnikiem waloryzacji, tylko w niewielkim stopniu uwzględniającym procesy inflacyjne, przyjęto - co podkreśla słusznie Wnioskodawca - formułę gwarancyjną, w postaci zapewnienia progresywnego ustalania „wynagrodzenia zasadniczego”, zakładającą jednocześnie, że w przypadku zmian niekorzystnych, to jest zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia, wynagrodzenie zasadnicze sędziego pozostanie na niezmiennym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p. i art. 42 § 3 u.SN). Formuła ta służy zachowaniu stałej wartości ekonomicznej świadczeń pieniężnych z tytułu wynagrodzenia za pracę.

Zauważyć należy, że w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.s.p. z 2009 r. wyraźnie stwierdzono, iż "projektowana regulacja zmierza do kształtowania systemu wynagradzania sędziów w sposób, który pełniej niż dotychczas będzie realizował wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP".

Na marginesie warto dodać, że nowelizacją u.s.p. z 2009 r. dokonano takiej samej zmiany zasad wynagrodzenia obejmującej wynagrodzenia nie tylko sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, ale także – sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz

²⁰ zob. przyp. 17

prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz asesorów sądowych i prokuratorskich, referendarzy sądowych, a przepisy tym aktem normatywnym wprowadzone mają od wejścia w życie tej nowelizacji zastosowanie również do uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

Ustawodawca, konstruując normy dotyczące wynagrodzeń sędziów, konsekwentnie adresował je także do prokuratorów, w oparciu o zasadę symetrii obu zawodów prawniczych (którą stosuje także w kwestionowanej ustawie, dokonując „zamrożenia” wynagrodzeń prokuratorów). Konsekwentne zachowanie równego statusu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów było również zamiarem i celem projektodawców zmiany systemu wynagrodzeń, wprowadzonej nowelizacją z 2009 r., gdyż w uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że "[o]pisanym wyżej zmianom w przepisach ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych towarzyszyć muszą analogiczne zmiany w ustawie o prokuraturze".

Sędziowie (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych) są bez wątpienia jedyną grupą zawodową, której warunki pracy i warunki płacy stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej, w której obydwie te elementy znalazły swoje miejsce.

Ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP przyjął zasadę, iż konieczne dla demokratycznego państwa prawa jest stworzenie sędziom odpowiednich podstaw i gwarancji właściwego wypełniania przez nich funkcji orzeczniczej, wyraźnie wskazując pozostałym segmentom władzy publicznej kierunek stworzenia takich rozwiązań prawnych, aby wynagrodzenie sędziów odpowiadało „godności” ich urzędu. Odniesienie nakazu zapewnienia warunków pracy i płacy, odpowiadających "godności urzędu", wyłącznie do sędziów wynika z uznania przez obowiązującą Konstytucję – co należy podkreślić – ich szczególnej roli w demokratycznym państwie prawa.

Takie programowe ukształtowanie w ustawie zasadniczej charakteru „wynagrodzenia sędziego”, będące konstytucyjnym odstępstwem od zasady równości w stosunku do innych grup zawodowych, ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, jaką jest niezawisłość sędziów, czyni z tego wynagrodzenia kategorię ustrojową. Norma zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyznacza organom państwa kierunek ich legislacyjnej aktywności, ale nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń i rozstrzygnięć w sprawach wynagrodzenia sędziów²¹.

Jedną z cech ustawy zasadniczej, jako aktu normatywnego, jest jej konstrukcja, w całości zbudowana z postanowień mogących stanowić komponent dla konstruowania norm prawnych. Jako że różny jest stopień precyzji i konkretności tych postanowień, istnieje możliwość wydobywania (przez wykładnię) określonych treści prawnych z każdego z nich. Dotyczy to również art. 178 ust. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających m.in. „godności urzędu”, które to określenie jest zwrotem niedookreślonym, trudnym do zdefiniowania.

Odnosił to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 marca 2000 r., w sprawie o sygn. akt P. 12/98, stwierdzając jednocześnie, iż w odkodowywaniu pojęcia „godności urzędu”, o której mowa w art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej, *„pomocą służyć może definicja pojęcia godności zamieszczana w licznych słownikach języka polskiego. Głosi ona, że godność to >>poczucie, świadomość własnej wartości, szacunku dla samego siebie; honor, duma<<. Można zatem na potrzeby sprawy niniejszej przyjąć definicję, iż >>godność urzędu<< to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby go pełniące jak i przez osoby postronne, a szerzej – całe społeczeństwo; w pojęciu tym zawiera się także poczucie dumy z przynależności do grupy osób urząd ten sprawujących. Zdając sobie sprawę z umowności*

²¹ zob. wyrok TK z dnia 4.10.2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189

powyższej definicji i zakładając, iż na użytek doktryny tworzyć można wiele definicji odmiennych, godzi się uznać, że spełnia ona co najmniej jedno – jednakże niezwykle istotne kryterium: spójności z powszechnym wycuciem językowym.”²²

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym postanowieniu, iż tak rozumiana „godność urzędu” musi być „*realizowana wielopłaszczyznowo, w pierwszym rzędzie przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby utrwalalo ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego*”.

Skoro jednak w art. 178 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca w sposób wyraźny uwypuklił takie elementy jak warunki pracy i wynagrodzenia sędziów, to oznacza, iż uznał owe kwestie za tak ważne, iż powinny one posiadać szczególną gwarancję na poziomie konstytucyjnym.

Ustawodawca jest tą gwarancją wyjątkowo zobligowany do kształtowania poziomu wynagrodzeń sędziowskich i ich ochrony. Winien wobec tego podejmować działania, które służą dobru wymiaru sprawiedliwości, tak aby umożliwić sądom sprawne wydawanie obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń, oddziałujących autorytetem niezawisłego sędziego. „*Właściwe zatem warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa*” – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku, w sprawie o sygn. K 12/03²³. Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nie może nie mieć znaczenia przy ocenie zgodności z Konstytucją każdego mechanizmu kształtującego wynagrodzenie sędziów i każdej jego zmiany.

Z art. 178 ust. 2 Konstytucji wynika bowiem nie tylko nakaz kształtowania wynagrodzeń sędziów na poziomie korespondującym z godnością

²² postanowienie TK z dnia 22.03.2000 r., sygn. P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67

²³ wyrok TK z dnia 18.02.2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8

sprawowanego przez nich urzędu, ale też zakaz tworzenia regulacji, które prowadziłyby do kolizji z ową „godnością urzędu”, co mogłoby być odczytywane jako naruszenie zasady podziału i równowagi władz.

Trybunał Konstytucyjny zwracał na to uwagę jeszcze pod rządami regulacji konstytucyjnych poprzedzających Konstytucję RP z 1997 r., stwierdzając w orzeczeniu z dnia 14 marca 1995 r., o sygn. K. 13/94, iż kolizja taka mogłaby występować w przypadku np. uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów przez władze administracyjne albo łączyć się z pozostawieniem innym władzom nadmiaru swobody w wyznaczaniu wynagrodzeń sędziów poszczególnych sądów.²⁴

Naruszenie zasady „godności urzędu” mogłoby być także rezultatem przyjęcia unormowań, które utrzymywałyby poziom wynagrodzenia oczywiście niepołączalny z rangą i zadaniami urzędu sędziowskiego albo uregulowań nagle zmniejszających wynagrodzenia sędziowskie.²⁵

Tego typu zarzuty Wnioskodawca formułuje właśnie wobec art. 22 i 23 ustawy „okołobudżetowej”, uznając, że naruszenie obowiązującego systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, w taki sposób, w jaki uchwalono to w zakwestionowanej ustawie - na kilka dni przed nabyciem przez adresatów tych rozwiązań podmiotowego prawa do wynagrodzenia opartego o dotychczasowe zasady, praktycznie bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, przy faktycznie jednodniowej *vacatio legis* - prowadzi do naruszenia wartości konstytucyjnych wyrażonych zarówno w art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2, jak i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zgodzić się należy z zastrzeżeniami Wnioskodawcy, które odnoszą się do nieprawidłowości przyjętego trybu uchwalania ustawy „okołobudżetowej” oraz niedostatecznego uzasadnienia zaistnienia szczególnych okoliczności,

²⁴ zob. orzeczenie TK z dnia 14.03. 1995 r., sygn. K. 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz.6

²⁵ zob. postanowienie TK wym. w przyp. 22

wymuszających konieczność „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów na dotychczasowym poziomie, a więc odstąpienia w 2012 roku od systemowych, ustrojowych rozwiązań w zakresie ustalania wynagrodzeń sędziów.

Skutkiem zakwestionowanych we wniosku regulacji staje się bowiem pojawienie się na nowo, zahamowanej nowelizacją z 2009 r., niebezpiecznej tendencji wyrażającej się w relatywnym obniżaniu wynagrodzeń sędziów (a także prokuratorów i innych osób, których wynagrodzenia relacjonowane są do wynagrodzeń sędziowskich), co należy uznać za nieuzasadnione odstępstwo od przyjętych przez władze publiczne (władzę ustawodawczą i wykonawczą) prawnych zobowiązań w zakresie zapewnienia zgodnego ze standardami konstytucyjnymi poziomu wynagrodzeń sędziów, podlegających szczególnie silnej ochronie konstytucyjnej.

Koniecznym staje się przypomnienie, iż podobne decyzje ustawodawcy (różnie określane - wstrzymanie indeksacji, „zamrożenie” wzrostu płac, wstrzymanie waloryzacji kwoty bazowej) kilkakrotnie zapadały również w przeszłości i to po stosunkowo niedługim okresie obowiązywania każdego z kolejnych, ustanawianych przez tegoż ustawodawcę, systemów obliczania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, które, w chwili ich wprowadzania, każdorazowo uzasadniane były przede wszystkim – obok konieczności poprawienia sytuacji materialnej tych, ważnych dla funkcjonowania państwa, grup zawodowych – zobiektywizowaniem czynników determinujących działanie mechanizmów kształtujących wysokość wynagrodzeń, tak aby owo działanie było uniezależnione od decyzji o charakterze politycznym.

Zgodzić się więc należy z, wyrażoną przez Wnioskodawcę, oceną faktycznych podstaw i obiektywnych przesłanek decyzji ustawodawcy o tzw. „zamrożeniu” w 2012 r. wynagrodzeń sędziów, a więc dotyczącą *ratio legis*

wprowadzanych regulacji „mrozących”, zaprezentowanej w uzasadnieniu projektu rządowego ustawy o budżecie.

W zestawieniu z danymi o faktycznej kondycji finansów państwa i perspektywach zapewnienia równowagi finansów publicznych w bieżącym roku oraz w latach następnych czy chociażby ze skalą, ocenianych przez projektodawcę jako istotne, oszczędności dla budżetu państwa, które „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów ma przynieść, owa *ratio* projektodawcy, którą ustawodawca podzielił, wydaje się być wątpliwa.

W uzasadnieniu projektu ustawy o budżecie wskazano bowiem, że łączna korzyść dla finansów publicznych z tytułu „zamrożenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów” w roku 2012 wyraża się kwotą 140.000.000 zł, ale nie przedstawiono przy tym, iż kwota ta stanowi jedynie (co podkreśla Wnioskodawca) ok. 0,043 % łącznej kwoty wydatków budżetu państwa, przewidzianych w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2012 (uchwalonej w dniu 2 marca 2012 r., Dz. U. poz. 273) w wysokości 328.765.688.000 złotych²⁶.

Warto przy tym wspomnieć, że łączne wydatki na wynagrodzenia osobowe sędziów sądów powszechnych (a więc najliczniejszej grupy sędziów), przewidziane na rok 2012 w części 15 budżetu – „Sądy powszechne”, wynoszą 1.194.757.000 zł, co stanowi 0,36 % łącznej kwoty wydatków budżetowych.

Należy ponadto zwrócić uwagę na brak konsekwencji ustawodawcy w realizacji założonego projektem ustawy „o budżecie” jej podstawowego celu, tj. zapewnienia stabilności finansów publicznych, jako że w niektórych

²⁶ Art. 1. 1. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 1, łączną kwotę podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości 293.766.128 tys. zł.

2. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 328.765.688 tys. zł.

3. Deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2012 r. na kwotę nie większą niż 34.999.560 tys. zł.

przepisach tej ustawy (art. 28, art. 29 i art. 30)²⁷ przewiduje się, że w roku 2012 wielkość wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych w niektórych jednostkach finansowanych z budżetu państwa (takich jak: Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowe Centrum Nauki oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju), nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych ustalonych w planie finansowym na rok 2012, co wcale nie oznacza, że wynagrodzenia te są „zamrożone” na poziomie roku poprzedniego i nie mogą wzrosnąć.

Ta sama ustawa zapowiada nadto, a ustawa budżetowa na rok 2012 już przewiduje, możliwość podwyższenia wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej (w kilku grupach zawodowych - art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 42 ust. 1)²⁸ w tym samym roku.

²⁷ **Art. 28. 1.** W roku 2012 wielkość wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych w Narodowym Centrum Nauki oraz Narodowym Centrum Badań i Rozwoju nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych ustalonych w planach finansowych, stanowiących załącznik do ustawy budżetowej na rok 2012.

Art. 29. 1. W roku 2012 wielkość wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych w Narodowym Funduszu Zdrowia nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych ustalonych w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2012 zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych na podstawie art. 121 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. Zm.).

Art. 30. 1. W roku 2012 wielkość wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń oraz wynagrodzeń bezosobowych ustalonych w planie finansowym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2012.

²⁸ **Art. 13 (...)**

2. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.¹⁾) ustala się kwotę bazową dla nauczycieli: od dnia 1 stycznia 2012 r. - w wysokości 2.618,10 zł, od dnia 1 września 2012 r. - w wysokości 2.717,59 zł.

3. Zgodnie z art. 10 ustawy wymienionej w ust. 1 tworzy się rezerwy celowe dla państwowych jednostek budżetowych, z przeznaczeniem na:

1) zwiększenia wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań - w wysokości 1.000 tys. zł;

2) zwiększenie wynagrodzeń - w wysokości 4.905 tys. zł - przeznaczonych na wypłaty:

a) wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych,

b) nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla:

– osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,

– pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekracza 50 osób;

3) podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej - w wysokości 8.580 tys. zł.

Art. 42. 1. W przypadku niewykorzystania do dnia 30 września 2012 r. środków w wysokości 76.160 tys. zł planowanych w rezerwie celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (część 83 - Rezerwy celowe, poz. 4) upoważnia się Ministra Finansów do utworzenia nowej rezerwy celowej w tej wysokości z przeznaczeniem na podwyżkę od dnia 1 października 2012 r. uposażeń funkcjonariuszy:

1) Straży Granicznej - w kwocie 16.438 tys. zł;

2) Państwowej Straży Pożarnej - w kwocie 30.226 tys. zł;

3) Biura Ochrony Rządu - w kwocie 2.256 tys. zł;

4) Służby Więziennej - w kwocie 27.240 tys. zł.

O pozostałych kwestiach wskazujących na brak zbieżności, czy wręcz rozdziew, pomiędzy argumentacją uzasadnienia projektu ustawy okołobudżetowej, mającą świadczyć o konieczności „zamrożenia” wynagrodzeń obu wspomnianych grup zawodowych dla zapewnienia równowagi budżetowej, a danymi przedstawionymi w niektórych dokumentach rządowych a także opracowaniach Ministerstwa Finansów, dotyczących kondycji finansów publicznych – w dalszej części niniejszego stanowiska.

Należy podzielić również te zarzuty, które Wnioskodawca podniósł wobec przyjętej w kwestionowanej ustawie *vacatio legis*, a w zasadzie - wobec realnego jej braku, i to przede wszystkim dlatego, iż owo uchybienie prowadzi w istocie do bezpośredniego wejścia w życie przepisów, intensywnie wkraczających w systemowe regulacje dotyczące sądownictwa, co narusza nie tylko reguły poprawnej legislacji, ale również zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa, a tym samym - nie może być akceptowane.

Jednakowoż - aczkolwiek należy uznać za trafne wywody Wnioskodawcy, dotyczące ciężącego na ustawodawcy, a nawet szerzej – na pozostałych sektorach władzy publicznej – obowiązku zapewnienia władzy sądowniczej równorzędnej pozycji w państwie, a przedstawicielom tej władzy – sędziom, stosownych gwarancji stabilności wynagrodzeń za pracę „odpowiadających godności” sprawowanego urzędu, a także obowiązku rzetelnego uzasadnienia podejmowanych działań prawodawczych w tym obszarze - to nie wydaje się możliwa do zaakceptowania teza, iż jakakolwiek ingerencja w system wynagrodzeń sędziów jest niedopuszczalna, zaś temporalne pozostawienie stawek wynagrodzenia na tym samym poziomie (a więc ich nominalne nieobniżanie, chociaż - przy uwzględnieniu procesów inflacyjnych - powodujące realny spadek siły nabywczej, prowadzący do naruszenia stabilności wartości ekonomicznej otrzymywanej płacy) oznacza wręcz naruszenie „godności urzędu sędziego”.

Jak już wspomniano, adresowana do organów państwa dyrektywa, zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji, uznawana jest – w aspekcie zapewnienia sędziom wynagrodzeń – za regulację mającą charakter programowy. Nie jest zatem wyłącznie deklaracją intencji, lecz ustanawia określoną i wyraźną konstytucyjną gwarancję, zobowiązując tym władze publiczne do ukształtowania regulacji prawnych, dotyczących statusu sędziów, do stworzenia warunków wykonywania przez sędziów obowiązków służbowych i należnego wynagrodzenia za pracę, w sposób odpowiadający „godności urzędu” oraz „zakresowi obowiązków”.

Przepis ów wyznacza standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu wynagrodzeń sędziowskich, a jego przestrzeganie jest warunkiem koniecznym z punktu widzenia zachowania i wzmocnienia pozycji władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej. Standard ten ma swoje dodatkowe uzasadnienie w art. 173 Konstytucji²⁹, ustalającym odrębną, i niezależną od innych organów władzy, pozycję sądów w państwie. Winien więc służyć pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych przez zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają sprzyjać prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej ustanawia dyspozycję adresowaną do prawodawcy, by - w celu uzyskania stanu adekwatności wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu - formułować precyzyjne, a przede wszystkim trwałe, regulacje o charakterze generalnym. Tylko takie stabilne regulacje uniemożliwiają ustalanie wysokości wynagrodzeń w drodze uznaniowej, a wszelkie formy uznaniowego określania składników wynagrodzenia sędziego są absolutnie niedopuszczalne, gdyż uchybiałyby godności urzędu sędziowskiego.

²⁹ Art. 173. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

W wyroku w sprawie o sygn. akt P. 8/00 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd sprowadzający się do tezy, że skoro ustrojodawca ustala, iż w demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa, to równocześnie zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo wtedy, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków³⁰. W demokratycznym państwie prawa nie może bowiem dochodzić do sytuacji, w której jedna z władz (w ramach konstytucyjnego trójpodziału) jest systematycznie osłabiana, chociażby w zakresie poziomu materialnego, przez władze pozostałe, co zresztą – jak wspomniano – miało już kilkakrotnie miejsce w przeszłości, a co – w konsekwencji – prowadzi do podporządkowania, pod względem finansowym, władzy sądowniczej pozostałym władzom i zawsze ma niebagatelny wpływ na obniżanie znaczenia tej władzy w państwie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii wpływu czynnika finansowego na niezależność sądów i niezawisłość sędziów. W orzeczeniu z dnia 8 listopada 1994 r., w sprawie o sygn. P. 1/94, stwierdził m.in., że nie można ignorować związków pomiędzy przymiotem niezawisłości a materialną pozycją sędziów, albowiem *„materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości”*, jednakowoż podkreślił, iż nie daje to podstaw do formułowania *„prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów”*³¹.

W powołanym już postanowieniu w sprawie P. 12/98, Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w kwestii wzajemnej zależności przymiotu niezawisłości sędziego i jego statusu materialnego, przypomniał i podzielił

³⁰ zob. wyrok TK sygn. P. 8/00, wym. w przyp. 21

³¹ orzeczenie TK z dnia 8.11.1994 r., sygn. P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37

pogląd, iż rozważanie tego zagadnienia - w kategoriach relacji, która miałaby charakter prostego sprzężenia zwrotnego - stanowiłoby ujmę zarówno dla sędziów jako obywateli państwa, jak i dla autorytetu tego państwa w ogólności, a w następstwie - prowadziłyby do niezwykle uproszczonego wniosku, że sędzia nienależycie wynagradzany przestaje być niezawisły. Taką zaś konkluzję Trybunał uznał za niesprawiedliwą i krzywdzącą.³²

Ocena „poziomu godności” urzędu, w kontekście ustalania poziomu i składników wynagrodzenia sędziego, należy przede wszystkim do ustawodawcy i to ustawodawca bierze na siebie odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu wynagrodzeniowego i ukształtowanie takiego poziomu wynagrodzeń sędziowskich, który spełniałby standardy konstytucyjne.

Normy konstytucyjne, zawierające regulacje dotyczące statusu sędziego, pośród których lokuje się art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2002 r., w sprawie o sygn. akt SK 29/01, *„[n]ie mają charakteru powszechnego, ale obejmują jedynie ściśle określoną grupę zawodową, ustanawiając ograniczenia swobody regulacyjnej w zakresie kształtowania treści stosunku służbowego sędziów. Ich podstawowym celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób piastujących stanowiska w organach władzy sądowniczej, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tej władzy w interesie ogółu. Źródłem omawianych unormowań nie jest przyrodzona godność człowieka, ale decyzja prawodawcy konstytucyjnego o ukształtowaniu ustroju sądownictwa.”*³³

Również w wyroku w sprawie P. 8/00 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „godność urzędu”, jako kategoria konstytucyjna, przywiązana jest nie tyle do

³² zob. przyp. 22

³³ wyrok TK z dnia 25.02.2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5

osoby sprawującej określoną funkcję, ile do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią.³⁴

Przyjmując zobiektywizowaną definicję „godności urzędu”, sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie P. 12/98, a więc godności rozumianej jako społeczna świadomość doniosłej roli i wysokiej rangi tego urzędu oraz wynikający stąd szacunek dla osób piastujących ten urząd, należy uznać, że nie istnieje bezpośrednia i decydująca zależność między tak rozumianą godnością urzędu a poziomem wynagrodzeń osób sprawujących ów urząd, w tym przypadku – sędziów, przynajmniej do pewnych wartości owego poziomu wynagrodzeń.

Odrębność sądownictwa, będąca konsekwencją podziału władz, nie oznacza, że władza ustawodawcza - czy nawet wykonawcza - nie może posiadać pewnych uprawnień w zakresie kształtowania wynagrodzenia sędziów.

Zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP³⁵, ustroj sędziów określa ustawa, a zatem ingerencja ustawodawcy w zakresie wynagrodzenia nie może być uznana za niekonstytucyjną jedynie z tego powodu, że sądy są trzecią, niezależną od innych (a więc także od władzy ustawodawczej) władzą, ani z tego powodu, że zahamowanie przyrostu wynagrodzenia sędziego miałyby oznaczać naruszenie jego godności i ograniczenie „stopnia” jego niezawisłości.

Rozważania w kwestii relacji pomiędzy godnością urzędu sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji, a poziomem wynagrodzenia sędziego Trybunał Konstytucyjny zawarł w uzasadnieniu, powoływanego wcześniej, wyroku w sprawie o sygn. akt P. 8/00, stwierdzając, że umiejscowienie tej normy konstytucyjnej pośród przepisów poświęconych ustrojowi i zakresowi działania sądów i trybunałów - a więc regulujących organizację państwa (nie zaś indywidualnych praw i wolności), co wyraża się w sformułowaniu:

³⁴ zob. wyrok wym. w przyp. 21

³⁵ Art. 176. 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.
2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

„sędziom zapewnia się ...” (a nie np. „sędziowie mają prawo do ...”) - uzasadnia pogląd, że głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji³⁶.

System wynagrodzeń sędziowskich, odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest niewątpliwie istotnym elementem ustroju sądownictwa, ale, podobnie jak niezawisłość sędziowska, nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zawarta w tym przepisie Konstytucji norma ustrojowa nie determinuje przecież w sposób jednoznaczny wysokości wynagrodzeń osób sprawujących urząd sędziego.

Z art. 178 ust. 2 nie wynika również prawo podmiotowe porównywalne z wolnościami i prawami, określonymi w rozdziale II ustawy zasadniczej. Nie tworzy ta norma indywidualnego prawa konkretnej osoby, sprawującej urząd sędziego, do wynagrodzenia odpowiadającego jego godności. Ogólny i niedookreślony charakter kryteriów, zawartych przez ustrojodawcę w formule deklaracyjnego i dyrektywnego sformułowania, że „sędziom zapewnia się (...) wynagrodzenie odpowiadające godności...” wskazuje na niemożność ustalenia - w oparciu o takie kryteria - konkretnej stawki wynagrodzenia sędziowskiego.

Treść normatywna art. 178 ust. 2 Konstytucji wyklucza uszczegółowienie ogólnej zasady konstytucyjnej w stosunku do poszczególnych sędziów przez ustalenie indywidualnych stawek wynagrodzenia i możliwość dochodzenia roszczeń z tego tytułu w oparciu wprost o normę konstytucyjną.

Wynika to nie tylko z rzeczonego przepisu Konstytucji, zawierającego klauzule generalne, ale również z odrębnych norm konstytucyjnych, które nie mogą być pominięte przy ustalaniu treści normatywnej tego przepisu, a

³⁶ wyrok wym. w przyp. 21

mianowicie z regulacji zawartej w art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej, bowiem kwestie ustalania zasad wynagrodzeń sędziów stanowią bezspornie element ustroju sądów, którego unormowanie należy do materii ustawowej, a także - w art. 216 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wynagrodzenie sędziów jest finansowane ze środków budżetowych, a wszelkie zagadnienia związane z kształtowaniem wydatków publicznych również wymagają regulacji w ustawie.

Rozstrzygając - w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 33/03, aczkolwiek nie dotyczącej unormowań odnoszących się do sądownictwa, lecz zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934) - kwestię dopuszczalności wywodzenia z norm konstytucyjnych gwarancji zapewnienia określonej grupie społecznej dochodów na oczekiwanym przez tę grupę poziomie (w sprawie będącej przedmiotem cytowanego rozstrzygnięcia dotyczyło to rolników i oczekiwanych przez nich dochodów z uprawy roślin oleistych), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż żadna grupa zawodowa nie może z odwołaniem się do Konstytucji domagać się wyższych dochodów.

Na potwierdzenie tej tezy Trybunał przytoczył przykład sędziów, będących jedyną grupą zawodową, której status został w ustawie zasadniczej szczegółowo unormowany i której członkom ustrojodawca właśnie w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków”. Pomimo bowiem owych, niewątpliwie szczegółowych, gwarancji konstytucyjnych - co Trybunał wyraźnie podkreślił - nie jest jednak dopuszczalne domaganie się przez sędziów wyższych dochodów z powołaniem się bezpośrednio na normę konstytucyjną. Zdaniem Trybunału – nawet w przypadku sędziów, „którym ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował >>wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków<<”, wysokość ich wynagrodzeń nie jest prawem podmiotowym chronionym konstytucyjnie.

Regulacje, obejmujące zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów, stanowią normy o charakterze ustrojowym, różnią się więc od norm konstytucyjnych stanowiących źródło praw i wolności człowieka i obywatela, i dlatego nie mogą być źródłem roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia³⁷.

„Odpowiedniość” wynagrodzenia sędziego, w rozumieniu art. 178 ust. 2 Konstytucji, ma przede wszystkim - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w cytowanym już wyroku w sprawie P. 8/00 – *„nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawistość sędziowską. Takim elementem jest wspomniany już brak uzależnienia wysokości wynagrodzenia od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii. Wreszcie przy ocenie, czy wynagrodzenie pieniężne jest >>odpowiednie<<, nie można abstrahować od innych elementów statusu sędziowskiego, składających się na pewne związane z tym zawodem wymierne przywileje (prawo do stanu spoczynku, nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp.), jak i ograniczenia (np. w zakresie osiągania dodatkowych dochodów)”*.³⁸ W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za nieuprawnione i zbyt dowolne porównywanie wynagrodzeń sędziów z dochodami uzyskiwanymi pod wpływem czynników rynkowych. Zauważył również, iż *„[n]iedopuszczalne byłoby też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów przez sięganie, w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych”*, wyrażając przy tym następujący pogląd: *„...chybione są porównania z dochodami przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (adwokaci, radcy prawni, notariusze), których wykonywanie przecież nie tylko*

³⁷ wyrok TK z dnia 21.04.2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31

³⁸ wyrok wym. w przyp. 21

wiąże się z oczekiwaniami sukcesów dochodowych, lecz także obarczone jest ryzykiem spadku dochodów w dłuższej perspektywie, a nawet ekonomicznego przymusu zmiany zawodu”. Zdaniem Trybunału, takie porównania nie uwzględniają, iż „dla przedstawicieli wolnych zawodów część ich dochodów stanowi zwrot nakładów materialnych poniesionych na wykonywanie zawodu oraz źródło finansowania takich nakładów w przyszłości”, a ponadto „w sferze wolnych zawodów prawniczych nie występują stabilizujące status materialny gwarancje państwa, jakimi w przypadku sędziów są nieusuwalność, nieprzenoszalność i prawo do stanu spoczynku”.

Za błąd uznał Trybunał Konstytucyjny również ocenę adekwatności wynagrodzeń sędziowskich, w aspekcie przesłanki „godności urzędu”, przeprowadzaną przy zastosowaniu określonego tzw. „koszyka” koniecznych wydatków, albowiem brak jest obiektywnego, wymiernego „kryterium takich koniecznych potrzeb materialnych sędziego, odpowiadających godności sprawowanego urzędu”. Ocena „odpowiedniości” poziomu wynagrodzeń sędziowskich nie może być - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - dokonywana przez pryzmat „potrzeb określanych specyficznie dla osób sprawujących urząd sędziowski”, aczkolwiek „[o]gólny wzrost gospodarczy i wzrost poziomu zamożności społeczeństwa niewątpliwie długookresowo rzutuje na rozumienie >>odpowiedniości<< wynagrodzeń sędziowskich, jednak z normy konstytucyjnej nie wynika wymagania ustanowienia w tym względzie przez ustawodawcę jakiegóż ścisłej zależności”.³⁹

Art. 178 ust. 2 Konstytucji jest bez wątpienia właściwym wzorcem oceny unormowań dotyczących statusu sędziego, w tym obejmujących regulacje statusu materialnego osób sprawujących ten urząd, a więc również kwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisów.

W postanowieniu w sprawie P. 12/98 Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że „[p]rzepis ten może (...) stanowić wzorzec kontrolny dla oceny

³⁹ *ibidem*

przepisów wynagrodzeniowych, a w pewnych – szczególnie drastycznych – sytuacjach może stać się też podstawą uznania niekonstytucyjności tych przepisów”, zauważając przy tym, że „błędne byłoby twierdzenie, iż art. 178 ust. 2 konstytucji ma charakter jedynie deklaracji i nie można go uznawać za normę prawa materialnego.”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, owe drastyczne sytuacje, w których „możliwe byłoby postawienie zarzutu niezgodności ustaw czy rozporządzeń z art. 178 ust. 2 konstytucji”, dotyczyłyby np. „uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów przez władze administracyjne”, co „mogłoby (...) łączyć się z pozostawieniem innym władzom nadmiaru swobody w wyznaczaniu wynagrodzeń sędziów poszczególnych sądów (zwracał na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 79-80); albo być rezultatem przyjęcia unormowań nagle zmniejszających wynagrodzenia sędziowskie bądź takich, które utrzymywałyby poziom wynagrodzenia oczywiście niepołączalny z rangą i zadaniami urzędu sędziowskiego”⁴⁰.

Należy jednak ponownie zwrócić uwagę na kwestię podstawową, a więc na to, iż norma zawarta w art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej nie jest adresowana indywidualnie do sędziego, lecz do ustawodawcy, czyli że określenie, jakie w zakreślonych przez standardy konstytucyjne granicach składniki i stawki wynagrodzenia będą „odpowiednie” do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, należy do Parlamentu.

Ocena decyzji prawodawcy, w aspekcie jego działań zmierzających do zapewnienia zgodności z normą konstytucyjną i wyrażoną w niej zasadą uregulowań dotyczących kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, musi niewątpliwie nawiązywać do ogólnych tendencji kształtowania wynagrodzeń finansowanych ze środków budżetu państwa, ponieważ w tym obszarze wpływ kształtujący władzy publicznej (a więc bezpośrednich adresatów normy

⁴⁰ zob. postanowienie wym. w przyp. 22

wyrażonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji) jest pełny i bezpośredni. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest zaś zbadanie, czy normodawca nie przekroczył granic swobody wyznaczonych przez Konstytucję.

Swoboda normodawcy jest jednak znaczna, zwłaszcza że art. 178 ust. 2 Konstytucji operuje wyrażeniami niedookreślonymi, nieprzekładającymi się na wielkości pieniężne („godność urzędu”, „zakres obowiązków”, „wynagrodzenie odpowiednie do”), a nie można zapominać, iż owe nakazy o znacznym stopniu ogólności normodawca musi wykonywać w sprzężeniu z realizacją innych wartości konstytucyjnych (niekiedy „konkurujących” z oczekiwaniami przyrostu wynagrodzeń sędziowskich), takich jak równowaga budżetowa⁴¹ i sprawiedliwość społeczna⁴². Musi jednakże mieć również na względzie, iż *„obywatele nie mogą nie ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa”*, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wielokrotnie cytowanych: postanowieniu w sprawie P. 12/98⁴³ oraz wyroku w sprawie P. 8/00⁴⁴, przywołując pogląd wyrażony w wyroku z dnia 16 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. akt P. 4/98⁴⁵.

W oparciu o powyższe należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że kwestionowane regulacje korzystają z domniemania ich zgodności z zasadami wyrażonymi w art. 178 ust. 2 Konstytucji, co - w pewnym uproszczeniu - można wyrazić w tezie, iż nieobniżenie poziomu nominalnych wynagrodzeń sędziów w roku 2012 w stosunku do wynagrodzeń w roku poprzednim, lecz pozostawienie ich na dotychczasowym poziomie, aczkolwiek nastąpiło na skutek niedostatecznie rzetelnie uzasadnionego przez ustawodawcę, a przez to –

⁴¹ por. wyrok TK z dnia 5.10.1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 118

⁴² por. wyrok TK z dnia 22.06.1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100

⁴³ zob. przyp. 22

⁴⁴ zob. przyp. 21

⁴⁵ por. wyrok TK z dnia 16.06.1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 98

nieprzekonującego, powodu, nie miało wpływu na obniżenie poziomu godności sprawowanych urzędów sędziowskich.

Zdaniem Wnioskodawcy, w niniejszej sprawie - niezależnie od wspomnianych wyżej naruszeń Konstytucji RP - doszło również do nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w ekspektatywę prawa majątkowego, jaką miałyby stanowić nabyte – już w momencie ogłoszenia w dniu 12 sierpnia 2011 r., w Monitorze Polskim, komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., o czym już była mowa – uprawnienie do wynagrodzenia w wysokości uwzględniającej zasady określone w art. 91 u.s.p., a więc w konkretnym przypadku – do podwyższonego wynagrodzenia.

Dodatkową podstawę ochrony praw nabytych w formie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej stanowi, według Wnioskodawcy, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gwarantujący ochronę wszystkim prawom majątkowym oraz zastrzegający, że ochrona ta ma być równa, tj. niezróżnicowana ze względu na charakter danego podmiotu prawa. Stanowi on zatem potwierdzenie i wzmocnienie, odnośnie praw majątkowych, gwarancji wynikających z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się do tych argumentów, nie można pominąć tego, że, istotnie, różnica na korzyść sędziów - pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej w II kwartale roku 2011, które stanowiłoby, w oparciu o unormowania u.s.p. i u.SN, podstawę obliczenia wynagrodzenia sędziego w roku 2012, a takim przeciętnym wynagrodzeniem w roku 2010 - wyrażająca się kwotą 168,26 zł, mogłaby prowadzić do przyrostu wynagrodzenia o iloczyn tej kwoty i mnożnika, służącego do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach. Na przeszkodzie realizacji takiej zasady kształtowania na podstawie ustaw ustrojowych wynagrodzenia sędziów w 2012 roku - a także realizacji zasady obliczania (też w 2012 r.)

innych wynagrodzeń kształtowanych według takich samych zasad (wynagrodzeń prokuratorów i innych tzw. wynagrodzeń relacjonowanych do wynagrodzeń sędziowskich) - stało zatem jedynie uchwalenie „mrożących” regulacji ustawy „okołobudżetowej”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, że ekspektatywy praw majątkowych podlegają ochronie konstytucyjnej pod warunkiem, że są to ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, a sytuacja prawna, którą opisano wyżej, wynikająca z wejścia w życie kwestionowanych przepisów, nie wskazuje na wytworzenie się takowej ekspektatywy z powodów, na które wskazuje Wnioskodawca.

Z dniem publikacji wymienionego wyżej komunikatu Prezesa GUS, stosownie do art. 91 § 1c i 1d u.s.p., art. 42 § 2 i 3 u.SN, art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz art. 61a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599), pojawiła się zatem, w porządku prawnym, jedynie publiczna zapowiedź nabycia - przez sędziów sądów powszechnych, wojewódzkich sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego oraz prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, jak również (pośrednio) sędziów sądów wojskowych i prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury - prawa do ustalenia w 2012 r. wynagrodzenia w wysokości korzystniejszej od wysokości wynagrodzenia przysługującego im w roku 2011, w oparciu o analogiczny wskaźnik z roku poprzedniego. Nie powstało jednak już w dniu 12 sierpnia 2011 r. roszczenie o wynagrodzenie obliczone według wskaźnika, wynikającego z tego komunikatu, gdyż nie powstało prawo podmiotowe umożliwiające roszczenie o należność za okres przyszły.

Wskaźnik zawarty w tym komunikacie, z chwilą jego opublikowania, stał się tedy samodzielny bytem, rozpoczynającym swoje funkcjonowanie w porządku prawnym jako kategoria statystyczna, będąca jedynie informacją matematyczną o określonego rodzaju wskaźniku – średnim wynagrodzeniu w kraju za dany przedział czasowy.

Materialnego znaczenia ten wskaźnik nabiera zaś dopiero, gdy staje się elementem konkretnego unormowania, które się doń odwołuje [w rozważanym przypadku - nieodzownym składnikiem unormowania każdorazowo umiejscowionego w ustawie ustrojowej (u.s.p. i u.SN), jako podstawa do obliczania wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego], a więc – uzyskuje znaczenie normatywne dopiero z tym dniem, od którego takowe wynagrodzenie mogłoby być naliczane, czyli – z dniem 1 stycznia 2012 r.

Okoliczność ta nie wydaje się więc wskazywać na to, że już z datą publikacji owej informacji statystycznej powstała kategoria prawna w postaci prawa do podwyższonego wynagrodzenia w następnym roku, choćby w postaci maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa.

Nie jest również uprawnione twierdzenie, że w przypadku sędziów wszystkich typów sądów, a także – co warto dodać – prokuratorów, odpowiednia regulacja ustawowa kreuje podmiotowe prawo do stałego podwyższania wynagrodzenia zasadniczego, mającego podstawę we wzroście przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego.

Regulacja ustawowa kreuje bowiem wyłącznie prawo do wynagrodzenia ukształtowanego corocznie w oparciu o obiektywny, niezależny wskaźnik statystyczny, co może prowadzić zarówno do podwyższenia tego wynagrodzenia, jak i jego stabilizacji na dotychczasowym poziomie, w przypadku gdyby ów wskaźnik zawierał informację o utrzymaniu się średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w II kwartale kolejnego roku na dotychczasowym poziomie bądź o spadku wartości tego wskaźnika. Jest więc

regulacją *stricte* gwarancyjną i w takim aspekcie można z tej gwarancji wywodzić prawo nabyte, ukształtowane jako prawo do wynagrodzenia corocznie ustalane w oparciu o czynnik obiektywny, który chociaż może prowadzić – w sytuacji dobrej koniunktury gospodarczej i wzrostu średniego wynagrodzenia w kraju – do jego progresji, ale przede wszystkim ma stabilizować wartość ekonomiczną płacy sędziego. To, czy w 2012 roku nastąpi podwyższenie wynagrodzenia sędziów (i innych wynagrodzeń relacjonowanych do wynagrodzeń sędziowskich), czy też płace te pozostaną na niezmiennym w stosunku do 2011 roku poziomie, zależało tedy od relacji wysokości omawianego wskaźnika statystycznego do wartości odpowiadającego mu wskaźnika w roku poprzednim.

Prowadząc rozważania na temat tzw. ekspektatywy prawnej, trzeba zauważyć, że instytucja ta pojawia się zawsze w związku z mniej lub bardziej zabezpieczonym prawnie oczekiwaniem konkretnego podmiotu (bądź grupy podmiotów) na nabycie prawa podmiotowego (na powstanie stanu jego wymagalności), wierzytelności lub prawa rzeczowego, które polega na tym, że normalny stan faktyczny nabycia takiego prawa jest już częściowo urzeczywistniony. *„Nie budzi jednak wątpliwości, tak w doktrynie jak i w orzecznictwie, że okoliczność, iż nabycie prawa następuje etapami i jakiś składnik prowadzącego do nabycia stanu faktycznego już się urzeczywistnił, nie uzasadnia przyjęcia, iż mamy w każdej takiej sytuacji do czynienia z ekspektatywą w prawnym znaczeniu tego słowa. Należy ściśle odróżnić ekspektatywę prawną od czysto faktycznej nadziei czy też szansy, perspektywy, nabycia (powstania) prawa podmiotowego”*.⁴⁶

Oczekiwane przez sędziów przyszłe podwyższenie wynagrodzeń w 2012 r., któremu Wnioskodawca nadaje znaczenie ekspektatywy maksymalnie

⁴⁶ zob. zdanie odrębne sędziego TK Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256

ukształtowanej, wydaje się właśnie stanowić tylko zapowiedź - perspektywę (zapowiedź wyraźnie skonkretyzowaną) uzyskania podwyższonego wynagrodzenia, w określonym czasie, wszak pod warunkiem braku zmian systemowych.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych bardziej ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa - której istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji - rekonstruowanej z art. 2 Konstytucji, jako pochodna zasady demokratycznego państwa prawnego.⁴⁷ Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, zapewniając ochronę słusznie nabytych praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc takich sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych⁴⁸. Trzeba jednak przy tym podkreślić, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie gwarantuje ochrony każdego oczekiwania na nabycie prawa. Żadne bowiem z praw majątkowych gwarantowanych Konstytucją nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ich ograniczanie przez ustawodawcę, przy czym każde takie ograniczenie może i powinno podlegać weryfikacji z punktu widzenia spełnienia konstytucyjnych przesłanek jego wprowadzenia.

⁴⁷ zob. np. orzeczenie TK z dnia 24.05.1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, oraz wyroki TK: z dnia 2.06.1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z dnia 22.06.1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 16.06.2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54; z dnia 25.11.2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100

⁴⁸ zob. wyroki TK: z dnia 23.11.1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; z dnia 22.06.1999 r., sygn. K 5/99, wym. w przyp.47; z dnia 7.02.2006, sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; z dnia 24.02.2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; z dnia 3.03.2011r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych należy zwrócić uwagę na kwestie, które bardzo szczegółowo omówił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2003 r., w sprawie o sygn. akt K 32/02.

Po pierwsze, przedmiotem gwarancji wynikających z tej zasady jest tylko przysługujące już określonemu podmiotowi prawo, określone jako prawo podmiotowe. *„Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto – zgodnie z ustawą – przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”*.

Po drugie jednak, *„z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym.”* Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w pewnych przypadkach (zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych) *„orzecznictwo uznało za dopuszczalne objęcie tą ochroną tzw. praw tymczasowych (ekspektatyw), czyli sytuacji, w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej aktu – stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie istotne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa. Ochronie tego rodzaju podlegają jednak jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”*.

Po trzecie, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. *„Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstw może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw*

*nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i expressis verbis wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych”.*⁴⁹

W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to zatem takie prawo tymczasowe, które istnieje, jeżeli zostały spełnione „wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy”. To zaś oznacza, że istnieje pewna prawnie relewantna sytuacja, cechująca się istnieniem wyraźnych zawiązków przyszłego prawa, w której dopiero w przyszłości mają nastąpić okoliczności, od których uzależnione jest powstanie prawa podmiotowego, a w konsekwencji jego realizacja⁵⁰.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z analizowaną zasadą należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi bowiem zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych.

Należy zgodzić się z Wnioskodawcą, co do ogólnej tezy, że wynagrodzenie za pracę podlega ochronie, a także - że podlegają ochronie prawa nabyte, w tym także w zakresie ich ewentualnych ekspektatyw, jak również, że wszelkie ingerencje ustawodawcy w systemy wynagradzania wymagają poszanowania zasad wynikających z Konstytucji.

Brak jest jednak podstaw do skonstruowania prawa podmiotowego, które można określić prawem do oczekiwania wzrostu wynagrodzenia (tak jak czyni

⁴⁹ wyrok TK z dnia 17.11.2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93

⁵⁰ zob. wyrok TK z dnia 19.12.2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97

to Wnioskodawca), i to w oparciu o przekonanie, że stan prawny w ogóle nie ulegnie zmianie. Przesłanką nabycia prawa do wynagrodzenia jest zawsze przepracowanie okresu, za który wynagrodzenie to jest należne.

Oznacza to zaś, iż wskazane przez Wnioskodawcę - jako wzorce kontroli - art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które miałyby wskazywać na to, iż w wyniku decyzji prawodawcy doszło do naruszenia praw majątkowych sędziów, nie są adekwatne do oceny konstytucyjnej poprawności omawianych regulacji ustawy „okołobudżetowej”.

Należy rozważyć, czy pewien stan oczekiwania na realizację prawa podmiotowego - w którym jedna przesłanka przyszłego nabycia tego prawa została już spełniona, a więc wypełniła się treścią norma materialna stanowiąca podstawę ustalenia tego prawa, lecz zarazem nie ziściła się jeszcze jedna przesłanka, będąca równocześnie formalnym kryterium, a mianowicie „nie zadziałał” mechanizm nabycia tego prawa - ma na tyle istotne znaczenie prawne, że można ten stan uznać za ekspektatywę, objętą konstytucyjną ochroną przysługującą prawom nabytym.

Ekspektatywa prawna to bowiem taka sytuacja prawna, w której zaistniały już widoczne dostatecznie załączki przyszłego prawa, a więc która spełnia wskazane wyżej warunki, *„a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego”*.⁵¹ Ekspektatywa tego rodzaju musi tedy stwarzać dostateczny stopień pewności nabycia konkretnego, pełnego prawa podmiotowego, a takiej pewności nie sposób dostrzec w przypadku prawa do określonego wynagrodzenia, nawet gdy znane są wszystkie wskaźniki jego obliczania, zarówno te, które co do zasady ustalone są w ustawie, jak i te, które ogłaszane są w innym akcie normatywnym.

Ustawodawca może przecież regulacje płacowe zmienić. Może to nastąpić zwłaszcza w sytuacji, gdy regulacje te obejmują wynagrodzenia finansowane z

⁵¹ zob. przyp. 46 - zdanie odrębne sędziego TK Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej,

budżetu państwa, a sytuacja budżetowa będzie realnie tego wymagać. Pogląd przeciwny musiałby zakładać niezmiennosc prawa, prowadzić do zakazu zmian w regulacjach prawnych, niezależnie od przemian w stosunkach społecznych, od czynników zewnętrznych i innych, podobnych uwarunkowań.

Oczywiście jednak tenże sam ustawodawca ma obowiązek kierowania się konstytucyjnymi regułami tworzenia prawa z poszanowaniem takich zasad, jak: zasada bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także kierunkowych zasad szczególnych, odnoszących się - jak w tym przypadku - do określonej grupy zawodowej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 32/02, *„trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana.”*⁵²

Przepisy przewidujące zasady ustalania wynagrodzeń, gwarantujące ich kształtowanie na podstawie obiektywnych czynników, nawet jeśli mają oparcie w dyrektywie konstytucyjnej, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych do wzrostu wynagrodzeń, albowiem zasady konstytucyjne, nakazujące określanie tych wynagrodzeń w stopniu odpowiadającym określonemu kryterium ocenemu (np. „godności sprawowanego urzędu”), są – co już podkreślano – dyrektywami dla organów państwa, zarówno w zakresie sposobu zrealizowania zasady „odpowiedniości” do godności sprawowanego urzędu, jak i w zakresie przestrzegania reguł gospodarowania funduszem płac

⁵² zob. wyrok wym. w przyp. 49

wszystkich pracowników wynagradzanych ze środków budżetowych (i to w stopniu, który nie doprowadzi do kolizji między różnymi wartościami i kryteriami wskazanymi w samym art. 178 ust. 2 Konstytucji, albowiem państwo powinno zapewnić sędziom nie tylko “odpowiednie wynagrodzenie”, ale także “odpowiednie warunki pracy”).

Pewne tezy wyroku w sprawie K 32/02 można odnieść, w odpowiedniej proporcji i przy zachowaniu standardów konstytucyjnych, do kwestii prawa do wynagrodzenia sędziów, jako prawa do jego otrzymania w odpowiedniej, spodziewanej wysokości. Wysokość wynagrodzeń tej grupy zawodowej, nawet jeżeli jej członkowie stanowią jeden z trzech głównych filarów władzy państwowej, niewątpliwie determinowana jest, i to bezpośrednio, sytuacją budżetową państwa. Dopuszczalne jest zatem - w razie wystąpienia pewnych nadzwyczajnych okoliczności, ważnych ze względu na interes publiczny, a mianowicie powstania stanu zagrożenia dla równowagi finansów publicznych, w związku z niekorzystnym stanem finansów państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu – wprowadzenie regulacji prowadzących do ograniczenia możliwości podwyższenia także wynagrodzeń sędziowskich.

Konstytucyjnie gwarantowana odrębność sądownictwa, stanowiąca konsekwencję zasady podziału władz i przejawiająca się w zasadach: niezależności sądów (od podporządkowania władzom ustawodawczej i wykonawczej) oraz niezawisłości sędziów (określającej ich szczególny status), nie odbiera władzy ustawodawczej uprawnienia do ustanowienia takich regulacji, bowiem możliwość ta wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji, zaś ingerencja w status sędziego, również w zakresie jego wynagrodzenia, nie może być *per se* uznana za niekonstytucyjną.

W omawianym przypadku prawo do wynagrodzenia w oparciu o znane już wskaźniki, a więc zarówno podstawę w postaci średniego wynagrodzenia za II kwartał 2011 r., jak i zapisane w tych ustawach mnożniki, sędziowie -

oczekujący na ustalenie wynagrodzenia według zasad przyjętych w ustawach ustrojowych - uzyskaliby (pod warunkiem niezmienności do końca 2011 r. regulacji prawnych obejmujących zasady wynagradzania tej grupy zawodowej) dopiero z chwilą spełnienia wyraźnie określonego warunku dotyczącego terminu, tj. rozpoczęcia roku następnego, czyli – z dniem 1 stycznia 2012 r. Ustawa precyzuje bowiem podstawę wynagrodzenia sędziego w danym roku z odwołaniem się do pewnej kategorii statystycznej za rok poprzedni.

W chwili opublikowania wspomnianego komunikatu Prezesa GUS o wysokości średniego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r. nie doszło jeszcze do nabycia prawa do wynagrodzenia takiego, jakie przysługiwałoby w roku następnym, gdyż prawo to adresaci wymienionych wyżej płacowych regulacji ustaw ustrojowych, dotyczących sądownictwa i prokuratury, nabywali dopiero z dniem rozpoczęcia owego roku następnego, a pierwsza wypłata tak obliczonego wynagrodzenia przysługiwałaby za pierwszy przepracowany okres w roku 2012.

W dniu 12 sierpnia 2011 r. doszło do spełnienia pierwszej przesłanki przyszłego nabycia prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości, a więc pojawiła się możliwość jego wyliczenia w przyszłości w oparciu o ustalone w ustawie (w Prawie o ustroju sądów powszechnych i ustawie o Sądzie Najwyższym) wskaźniki, ale wyliczenie to byłoby skuteczne dopiero w następnym roku.

Nie można bowiem utożsamiać sposobu ukształtowania stosunku pracy, i jego dookreślenia w regulacjach obejmujących zasady ustalania wynagrodzenia, z ekspektatywą podmiotowego prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości. Wątpliwości może budzić chociażby kwestia – czy w przypadku regulacji płacowych, zależnych od czynników zmiennych w czasie, tego rodzaju kategoria prawna może występować?

Uregulowanie sposobu obliczania wynagrodzenia jest jedynie elementem konstytutywnym stosunku pracy, a nie ekspektatywą prawa do wynagrodzenia.

Nie oznacza także, że pracownik nabył prawo do tak obliczonego wynagrodzenia niezależnie od spełnienia innych warunków, pośród których najistotniejszym jest świadczenie pracy w danym okresie. Prawo do wynagrodzenia, jako prawo do jego otrzymania, uzależnione jest od spełnienia wszystkich elementów stosunku pracy – co w tym konkretnym przypadku oznacza pełnienie urzędu czy pozostawanie w służbie i świadczenie pracy w okresie, za który należne jest to wynagrodzenie (a więc co najmniej od 1 stycznia 2012 r.). Wtedy jednak przysługuje już prawo podmiotowe do tego wynagrodzenia za okres przepracowany, a nie ekspektatywa takiego prawa.

Z tych względów, zarzutu naruszenia przez kwestionowane regulacje konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych (odnoszonej do ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej), sformułowanego w sposób przyjęty przez Wnioskodawcę, nie można podzielić.

Ewentualna ekspektatywa nabycia tego prawa nie została maksymalnie ukształtowana z dniem i w następstwie ogłoszenia komunikatu GUS, lecz poprzez system wynagradzania przewidziany w ustawie ustrojowej.

Prawo do wynagrodzenia w wysokości ustalonej obiektywnie, każdego roku, czy to w wysokości wyższej niż w roku poprzednim, czy też na tym samym poziomie, ale zawsze w wysokości pozostającej w ścisłej i stałej relacji do wysokości średniego wynagrodzenia w kraju (relacje te określają przyjęte w ustawach ustrojowych mnożniki), gwarantującej zachowanie możliwie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych należności pieniężnych, można uznać za prawo nabyte już od dnia wejścia w życie nowelizacji u.s.p. z 2009 r., która wprowadziła te zasady wynagradzania we wszystkich ustawach ustrojowych, regulujących status zawodowy sędziów (a także prokuratorów).

To właśnie prawo nabyte wyraźnie naruszają, zaskarżone przez Wnioskodawcę, unormowania ustawy „okołobudżetowej”, uchybiając tym zasadzie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, a więc pozostają w kolizji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W niniejszej sprawie w obszarze konfliktu wartości chronionych ustawą zasadniczą pozostają: po jednej stronie - konstytucyjnie chroniona równowaga budżetowa i stan finansów publicznych, a po drugiej - uzasadniona systemową regulacją ustawy ustrojowej - perspektywa ustalenia wynagrodzeń sędziów w określonym czasie (od 1 stycznia 2012 r.) na określonych zasadach i w określonej (a od dnia 12 sierpnia 2011 r. – znanej konkretnie) wysokości.

Aczkolwiek – przy podobnym konflikcie wartości, który - w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie K 12/03 - dotyczył nowelizacji u.s.p., wprowadzającej zmianę wysokości stawek awansowych wynagrodzenia sędziów, powodującą ich obniżenie, jeszcze przed wejściem w życie wcześniejszej nowelizacji tej samej ustawy wprowadzającej wyższe stawki – Trybunał Konstytucyjny przyznał pierwszeństwo zachowaniu równowagi budżetowej jako wartości silniej konstytucyjnie chronionej (uznając, że ochrony takiej nie można przyznać „oczekiwaniu” sędziów na podwyższenie wynagrodzeń z tytułu stawek awansowych, które jeszcze nie stały się prawem obowiązującym, albowiem nie wystąpiła w tamtym przypadku kategoria ekspektatywy materialnie ukształtowanej, podlegającej ochronie przysługującej prawom nabytym), to w przypadku omawianych regulacji mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną.

System wynagrodzeń sędziów jest prawem obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. W oparciu o regulacje tego systemu, z dniem 1 stycznia każdego roku następuje obliczenie wynagrodzeń sędziów, na podstawie iloczynu dwóch czynników, z których pierwszy wynika wprost z ustawy i jest stały dla danego urzędu sędziowskiego (zmienia się tylko odpowiednio do kolejnej stawki awansowej, co z reguły oznacza – proporcjonalnie do stażu pracy sędziego), zaś drugi z tych czynników staje się znany z dniem ogłoszenia przez Prezesa GUS komunikatu o wysokości średniego wynagrodzenia w kraju w II kwartale poprzedniego roku.

Tak więc regulacje, tworzące w tym systemie wyłom, naruszają prawo do wynagrodzenia obliczanego w oparciu o jego rozwiązania, a tym samym kolidują z konstytucyjnym standardem ochrony praw nabytych, wynikającym z zasad: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 ustawy zasadniczej.

Z pewnością jednak najdalej idącym zarzutem, jaki można postawić zakwestionowanym przez Wnioskodawcę regulacjom, są uchybienia, których dopuścił się prawodawca podczas procesu legislacyjnego, zakończonego uchwaleniem zaskarżonej ustawy, wprowadzającej zmiany ustrojowo określonego systemu wynagradzania sędziów.

W każdej sytuacji, w której dochodzi do pogorszenia sytuacji danego podmiotu w porównaniu ze stanem dotychczasowym - a takie pogorszenie ma miejsce w porównaniu ze stanem, jaki w zakresie ustalania wynagrodzeń sędziów wynikałby z zastosowania przepisów art. 91 u.s.p. i art. 42 u.SN - uregulowania, które obejmują taką ingerencję w sytuację jednostki - nawet gdy konieczność ich uchwalenia wynika z przesłanek racjonalnych i powiązanych z ochroną innych, silnie gwarantowanych, wartości konstytucyjnych - powinny charakteryzować się poprawnością w zakresie ich przygotowania, a następnie uchwalania oraz wprowadzania do porządku prawnego.

Szczególnie istotne jest przestrzeganie tych reguł w przypadku przepisów ustrojowych dotyczących praw i obowiązków określonej grupy podmiotów, których status owa ustawa ustrojowa normuje, w tym regulacji obejmujących gwarancje zatrudnienia, stabilności wynagrodzenia za pracę oraz ustawowego określenia modelu ustalania tego wynagrodzenia.

Poprawność legislacyjna to zwłaszcza poszanowanie zasad ogólnosystemowych oraz zachowanie należytych, aksjologicznych standardów.

Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnej norm, które tworzą regulacje prawne kolidujące z innymi normami czy niedające się racjonalnie wytłumaczyć (nawet gdy celowość ich wprowadzenia mogłaby się wydawać pozornie usprawiedliwiona nadzwyczajnymi okolicznościami). Kryterium słuszności wprowadzania w życie regulacji prawnych (zwłaszcza wtedy, gdy owa słuszność jest tylko pozorna) nie może usprawiedliwiać tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy.

Incydentalność i tymczasowość, a nawet doraźność unormowań, które ograniczają określone prawa bądź wzruszają ustalone wcześniej reguły, będące pewnym przyrzeczeniem władzy publicznej wobec określonej grupy podmiotów, przy jednoczesnym braku rzetelności w ustaleniu rzeczywistych przesłanek konieczności wprowadzenia takich unormowań, nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla dowolności działań legislacyjnych. Takie działania należy zaliczyć do istotnych uchybień ustawodawcy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wartością konstytucyjną, mogącą uzasadniać ograniczenie praw podmiotowych, jest zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa⁵³. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji RP, zwłaszcza zaś z art. 216 i art. 220, a – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. akt Kp 6/09⁵⁴ – także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, zapewnienie równowagi budżetowej jest doniosłą wartością konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Zapewnienie równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa

⁵³ por. np. wyroki TK: z dnia 17.12.1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; z dnia 4.12.2000 r., sygn. K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z dnia 9.04.2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17

⁵⁴ zob. wyrok TK z dnia 20.01.2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

jednak w szczególności na władzy ustawodawczej, odpowiedzialnej za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego⁵⁵.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu równowagi budżetowej i zapobieganiu nadmiernemu zadłużaniu się państwa, jako wartości konstytucyjnej mogącej uzasadniać ograniczenie praw podmiotowych, pierwszeństwo kosztem ochrony tych praw m.in. w wypadkach: przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej⁵⁶, zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych⁵⁷, ograniczenia uprawnień kombatanckich⁵⁸, zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵⁹, ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym⁶⁰ czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych⁶¹.

Pomimo iż równowaga budżetowa stanowi tak wyjątkową wartość konstytucyjną, a obowiązkiem ustawodawcy jest dbałość o stan finansów państwa, szczególnie w tzw. „sytuacji kryzysowej”, to jednak ustawodawca nie jest zwolniony z obowiązku dostrzegania pozostałych wartości konstytucyjnych, które mogą pozostawać w kolizji z zasadą ochrony tej wartości, i odpowiedniego ich wyważenia. Nie jest także zwolniony od rzetelnego rozważenia, czy wprowadzenie do porządku prawnego regulacji

⁵⁵ por. orzeczenie TK z dnia 21.11.1994 r., sygn. K. 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39 oraz wyrok TK z dnia 13.12.2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115

⁵⁶ por. orzeczenie TK z dnia 30.11.1993 r., sygn. K. 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41 oraz wyrok TK z dnia 17.11.2003 r., sygn. K 32/02, wym. w przyp. 49

⁵⁷ por. wyrok TK z dnia 18.01.2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5

⁵⁸ por. wyrok TK z dnia 9.03.2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19

⁵⁹ por. wyrok TK z dnia 31.01.2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8

⁶⁰ por. wyrok TK z dnia 20.11.2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252

⁶¹ orzeczenie TK z dnia 12.01.1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1986-1995, t. VI/1995, poz. 2 oraz wyrok TK z dnia 27.02.2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6

ograniczających uprawnienia z tytułu unormowań płacowych pewnych grup zawodowych - osób zajmujących stanowiska czy pełniących urzędy w instytucjach, których działalność finansowana jest z budżetu państwa, jest konieczne w określonej sytuacji finansów publicznych i czy nie jest działaniem niejako „na wyrost”, zwłaszcza gdy zmieniane regulacje mają charakter rozwiązań ustrojowych, i to o charakterze gwarancyjnym, a nawet – jak w omawianym przypadku – wywodzą się z dyrektywy konstytucyjnej.

Niewątpliwie dobrem równie szczególnie konstytucyjnie chronionym jest stan finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji. Dobro to pojawia się wyraźnie także w tle omawianych regulacji ustawy „okołobudżetowej”.

Uznając, iż trudna sytuacja budżetu państwa i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych wymagają nadzwyczajnych rozwiązań, zwłaszcza takich jakie - w tzw. pakiecie przepisów ostrożnościowych - przewidują powoływane wyżej regulacje ustawy o finansach publicznych (w art. 86 ust. 1), można zakładać, że owe nadzwyczajne rozwiązania obejmą również zasady obliczania wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa.

Nie można jednak zaakceptować stanu, gdy owa reguła dotyka wynagrodzeń określonej grupy zawodowej, które są gwarantowane, co do zasad ich kształtowania, ustawowo, zwłaszcza zaś wówczas, kiedy zasady te stanowią odniesienie do dyspozycji konstytucyjnej, a dzieje się tak w sytuacji braku dostatecznych przesłanek zaistnienia owej ekstraordynaryjnej okoliczności, uzasadniających choćby jej prawdopodobieństwo i wskazujących na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych.

System kształtowania wynagrodzeń sędziów, aczkolwiek nie jest niewzruszalny, to jednak wymaga, aby każda jego zmiana respektowała

standardy konstytucyjne. Dotyczy to też powinności projektodawcy uzasadnienia potrzeby zmian poprzez przedstawienie rzetelnych dowodów wskazujących na zaistnienie takiej konieczności.

Warto w tym miejscu przypomnieć więc niektóre kwestie z zakresu problematyki budżetowej, kształtowania się stanu finansów państwa, relacji długu publicznego do kategorii produktu krajowego brutto i podejmowanych działań w celu zachowania równowagi finansów publicznych. Okoliczności z tego zakresu stanowiły bowiem motywy decyzji ustawodawcy zawartej w kwestionowanych przez Wnioskodawcę regulacjach.

Rzeczpospolita Polska została objęta programem równoważenia budżetu państwa, określanego w art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) jako tzw. procedura nadmiernego deficytu, a więc podjęcie działań obliczonych na ograniczanie nadmiernego deficytu budżetowego, już w 2004 r., wkrótce po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

W *Programie Konwergencji*⁶², a więc w dokumencie rządowym, przedłożonym Komisji Europejskiej i zaopiniowanym przez Radę Unii Europejskiej ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN), w lipcu 2004 r. Polska zobowiązała się zlikwidować nadmierny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2007 r. (decyzja Rady 2005/183/WE z dnia 5 lipca 2004 r. o nałożeniu na Polskę Procedury Nadmiernego Deficytu, na mocy art. 104. 7 TWE). W opinii wydanej w dniu 14 marca 2004 r. Rada ECOFIN stwierdziła, że Program Konwergencji - Aktualizacja 2005 zakłada pewien postęp w ograniczaniu nadmiernego deficytu, ale nie zapewnia jego skutecznej korekty w 2007 r.

⁶² *Program Konwergencji*, jako oficjalny dokument rządowy po raz pierwszy przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2004 r. Określa cele polityki gospodarczej obliczone na uzyskanie wysokiego, długookresowego tempa wzrostu gospodarczego, osiągniętego przy utrzymaniu stabilności makroekonomicznej (co oznacza - przy poziomie inflacji oraz saldzie rachunku obrotów bieżących pozwalających zachować stabilność kursu walutowego), warunkującego proces realnej konwergencji z 15 krajami Unii Europejskiej, które były państwami członkowskimi Unii Europejskiej do 30 kwietnia 2004 r. (źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>).

W dniu 28 listopada 2006 r. Rada ECOFIN przyjęła decyzję stwierdzającą, na mocy art. 104 ust. 8 TWE, nieskuteczność działań Polski w reakcji na rekomendacje Rady z 2004 r. Opinia i decyzja wydane w roku 2006 opierały się o dane z aktualizacji Programu Konwergencji 2005, sporządzonej w styczniu 2006 r., oraz prognozy przygotowane przez Komisję Europejską w IV kwartale 2006 r. Dane te zostały zawarte w odpowiedzi Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2006 r. na interpelację poselską nr 5476 (Sejm RP V kadencji)⁶³

Jak wynika natomiast z dokumentu rządowego *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, przyjętego w dniu 8 lutego 2009 r. przez Radę Ministrów⁶⁴, Rada ECOFIN stwierdziła kolejny raz - w dniu 7 lipca 2009 r.⁶⁵ - występowanie w Polsce nadmiernego deficytu (w 2008 r. odnotowano deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,7 % PKB, co oznaczało przekroczenie wartości referencyjnej, która przyjmowana jest na poziomie 3 %) i wystosowała, na podstawie art. 104.7 TWE, rekomendacje dotyczące jego redukcji, poprzez m.in.: zlikwidowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r.; ograniczenie nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób, poprzez podjęcie działań średniookresowych; wdrożenie, zgodnie z planem, impulsu fiskalnego w 2009 r., szczególnie planu inwestycji publicznych, przy jednoczesnych zmianach w znowelizowanym budżecie, które zapobiegą dalszemu pogarszaniu się sytuacji finansów publicznych; zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie przynajmniej 1,25 pkt. procentowych PKB, począwszy od 2010 r.; przedstawienie szczegółowych działań niezbędnych do zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej

⁶³ tekst odpowiedzi dostępny na stronie internetowej Sejmu RP: <http://orka2.sejm.gov.pl>

⁶⁴ tekst dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>, *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, s. 6

⁶⁵ **Decyzja Rady (2009/589/WE) z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce** (Dz. U. UE.L. z 2009r..nr 202.str. 46).
RADA UNII EUROPEJSKIEJ, uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 104 ust. 6, uwzględniając zalecenie Komisji, uwzględniając uwagi przedstawione przez Polskę, a także mając na uwadze, co następuje[...]
8) Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtuje się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i w 2008 r. wyniósł 47,1 % PKB.

.....
Artykuł 1. Z ogólnej oceny wynika, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt.

do 2012 r., a także reform ograniczających pierwotne wydatki bieżące w najbliższych latach.

Rząd Polski, już w styczniu 2009 r., a więc jeszcze przed rekomendacjami Rady, przyjął pakiet działań ograniczających przyrost deficytu. Dotyczyły one przede wszystkim redukcji wydatków na administrację państwową. Następnie, po przyjęciu przez Radę ECOFIN rekomendacji, znowelizowano ustawę budżetową na 2009 rok, w której zawarto nowe prognozy wpływów podatkowych oraz zwiększono pozapodatkowe wpływy budżetowe i dodatkowo obniżono poziom wydatków planowanych na 2009 r. Zmiana sytuacji gospodarczej spowodowała zmniejszenie przewidywanych wpływów o 30,1 mld PLN i wydatków o 21,1 mld PLN. W rezultacie zwiększono deficyt budżetu państwa do 27,2 mld PLN.

W powołanym wyżej *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009* stwierdzono wprost, iż „skutki światowego kryzysu gospodarczego oraz niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie miały istotny wpływ na przygotowanie w 2009 r. budżetu na 2010 rok, dlatego też założenia makroekonomiczne, stanowiące podstawę ustawy budżetowej na 2010 r., przyjęto na bardzo ostrożnym poziomie, ograniczono o 10% wydatki bieżące oraz zamrożono fundusz płac w sferze budżetowej”, przez co bilans tzw. ryzyk dla realizacji budżetu państwa stał się bardziej pozytywny. Z dokumentu tego wynika nadto, iż podjęte działania ograniczające nierównowagę fiskalną, przy równoczesnym przyroście inwestycji publicznych, doprowadziły do tego, iż Polska gospodarka w 2009 r. odnotowała wzrost gospodarczy (w tym wzrost PKB w granicach 1,7 %)⁶⁶.

W takiej właśnie - jak opisana wyżej - sytuacji gospodarczej, a także w takich zewnętrznych jak i wewnętrznych uwarunkowaniach makroekonomicznych oraz stanie budżetu państwa, podejmowana była przez władzę wykonawczą decyzja o zmianie zasad wynagradzania sędziów,

⁶⁶ dokument wym. w przyp. 64, s. 7

dokonana następnie przez ustawodawcę powoływaną już nowelizacją u.s.p. z 2009 r., od wejścia w życie której wynagrodzenia te nie są już kształtowane - o czym także była mowa - w oparciu o kwotę bazową, określaną każdorazowo w ustawie budżetowej, ale o czynnik obiektywny - kwotę przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa GUS, z zastrzeżeniem, że jeżeli wysokość tego wynagrodzenia jest niższa od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego, przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości.

Nowy mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich został przyjęty przez Radę Ministrów między innymi w odpowiedzi na dezyderat nr 2 sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, uchwalony w dniu 23 lipca 2008 r., i - zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Rządu wobec owego dezyderatu - stanowi element zmian systemowych mających na celu należyte wykonanie normy zawartej w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującej sędziom godne wynagrodzenie, sprzyjające niezawisłemu orzekaniu. Uchwalenie tego mechanizmu zostało uznane przez środowisko sędziowskie za sukces przede wszystkim z uwagi na powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej.

Przepisy art. 91 § 1c i 1d u.s.p., art. 42 § 2 i § 3 u.SN, a także odpowiednie regulacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, miały dawać odtąd gwarancję, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się w sposób obiektywny, zależny tylko od kondycji gospodarki narodowej, a nie od woli polityków, tej czy innej strony sceny politycznej. Miały zatem prawidłowo realizować zasadę trójpodziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Z mechanizmem ustalania wynagrodzeń, których poziom jest całkowicie niezależny od wielkości wskaźników przyjmowanych w ramach prac nad ustawą budżetową, popadają tedy w kolizję, przewidziane w zakwestionowanych regulacjach, zasady „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów, a

w następstwie także - wynagrodzeń prokuratorów, kształtowanych analogicznie do zasad dotyczących wynagrodzeń sędziowskich, oraz innych wynagrodzeń relacjonowanych do tych wynagrodzeń.

Przyjęcie rozwiązań w zakresie „zamrożenia” wynagrodzeń w odniesieniu do władzy sądowniczej nie znajduje bowiem faktycznego uzasadnienia w szczególnej sytuacji budżetowej, ani w świetle treści rekomendacji Rady ECOFIN z 7 lipca 2009 r., ani w dokumentach rządowych dotyczących kształtowania w następnych latach polityki finansowej państwa.

Zauważyć należy, że decyzja Rady Unii Europejskiej w sprawie istnienia nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce oraz zalecenie mające na celu jego likwidację odnoszą się wprost do sektora instytucji rządowych i samorządowych, do którego to sektora sądownictwo, a obecnie także i prokuratura, nie należą.

Rada ECOFIN sprecyzowała, że konsolidacja finansów publicznych i gruntowne reformy po stronie wydatków powinny objąć w szczególności takie sfery jak: system ubezpieczeń społecznych dla rolników, system rent inwalidzkich oraz system wcześniejszych emerytur.

Rekomendacje nie zawierają nakazu korekty nadmiernego deficytu poprzez stosowanie środków mających charakter powszechny, obejmujących w sposób bezwzględny wszystkie sfery sektora publicznego. Nie zakazują zatem możliwości wyłączenia spod mechanizmów korygujących tych segmentów aparatu państwa, które mają priorytetowe znaczenie dla stabilności jego funkcjonowania, a takim jest bezsprzecznie sądownictwo.

Przeciwnie - Rada zaleca, aby jakość finansów publicznych poprawiać poprzez wdrożenie zadaniowego przeglądu i budżetowania wydatków, z czym automatyzm zamrożenia wynagrodzeń stoi w sprzeczności. Co więcej, w opinii Rady ECOFIN, środki konsolidacji budżetowej, zmierzając do zapewnienia trwałej poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych, powinny mieć jednocześnie na celu wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki.

Wydaje się niemal pewne, że ograniczenie środków finansowych na sądownictwo, w tym na wynagrodzenia sędziów, może przyczynić się do obniżenia sprawności postępowań sądowych, których znaczenia dla wydolności procesów gospodarczych i utrzymania wzrostu gospodarczego nie sposób nie dostrzec, zwłaszcza że Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2011-2014 (dalej: WPFPP) zakłada, iż „w obszarze sądownictwa podstawowym celem jest zapewnienie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu”, a „niezbędnym warunkiem realizacji tego celu jest zapewnienie profesjonalnych kadr wymiaru sprawiedliwości - według najwyższych standardów europejskich”⁶⁷.

Plan ten nie przewiduje sytuacji, w której poziom państwowego długu publicznego (PDP) w relacji do PKB w najbliższych latach przekroczy 55%. Prognozuje natomiast stopniowe obniżenie powyższej relacji do wartości poniżej 50% w 2014 r. („W latach 2011-2014 relacja państwowego długu publicznego do PKB będzie malała co roku. Zgodnie z założeniami WPFPP w 2011 r. wyniesie ona 52,7%, a do 2014 r. spadnie do 49,7%, tj. poniżej pierwszego progu ostrożnościowego przewidzianego w ustawie o finansach publicznych.”) i przewiduje, że wzrost realnego PKB w 2012 r. może ukształtować się na poziomie 4,0%, a tendencja ta, z niewielkim spowolnieniem, utrzyma się w kolejnych latach (3,7 % w 2013 r. i 3,9 % w 2014 r.).

Z WPFPP wynika nadto, że wartość PDP na koniec 2010 r. wynosiła 748,5 mld zł, a jego relacja do PKB kształtowała się na poziomie 52,8 %, co oznacza, że w 2010 r. relacja długu do PKB, aczkolwiek przekroczyła pierwszy tzw. próg ostrożnościowy - 50%, ale ukształtowała się poniżej progu 55%, a więc brak było podstaw do wdrożenia programu dyscyplinujących działań w sektorze wydatków publicznych, przewidzianych w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a u.f.p., które stają się obligatoryjne dopiero po przekroczeniu tzw. drugiego progu ostrożnościowego, tj. w przypadku, gdy wartość relacji PDP do PKB przekroczy 55 %.

⁶⁷ uchwała Nr 36 Rady Ministrów w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014 (M.P. Nr 29, poz.324)

Z przytoczonych danych wynika, że sytuacja gospodarcza Polski, w tym stan równowagi finansów publicznych, zmierza obecnie ku uzyskaniu ich większej stabilności, a wyniki gospodarcze i stan finansów publicznych właśnie w roku 2009, kiedy to podjęto kluczową decyzję o zbiektywizowaniu kryteriów ustalania wynagrodzeń sędziów nowelizacją u.s.p. z 2009 r., był znacznie gorszy (deficyt sektora finansów publicznych wyniósł blisko 7,3 % PKB) niż obecnie, a także w perspektywie na lata następne.

W ostatniej aktualizacji Programu Konwergencji (przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2011 r., niepubl.) nie przewidziano pogorszenia się tych relacji.

Wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy „okołobudżetowej” motywy podjęcia decyzji o zamrożeniu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów wyrażono we fragmencie tego dokumentu, powołanym na stronie 6 niniejszego stanowiska, odwołującym się do zapewnienia równowagi budżetowej, jako „stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań.”

W świetle przytoczonych wyżej danych, wynikających wszak z dokumentów rządowych, nasuwają się wątpliwości co do rzetelności, a przynajmniej aktualności tych stwierdzeń w chwili podejmowania decyzji przez ustawodawcę i uprawniają do pytań:

- czy sytuacja finansów publicznych pozostawała i pozostaje w 2012 roku w stanie zagrażającym ich równowadze?;
- czy istnieje realna groźba, że relacja pomiędzy państwowym długiem publicznym a PKB osiągnie kolejny próg, który włącza program oszczędnościowy w kreowaniu budżetu państwa, polegający m.in. na zahamowaniu wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, przewidziany w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a u.f.p., bądź czy może nawet osiągnąć

wartość tzw. referencyjną na poziomie 60 %, co oznaczałoby naruszenie konstytucyjnego zakazu określonego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej?;

- czy powoływanie się w projekcie na nadrzędną wartość konstytucyjną - równowagę finansów publicznych i posługiwanie się argumentem o zagrożeniach zdolności państwa do działania i wypełniania jego zadań nie powinno zostać szczegółowo uzasadnione z podaniem dokładnych wskaźników?

Pytania te mają doniosłe znaczenie w kontekście przestrzegania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwłaszcza że każdy kolejny system kształtowania wynagrodzeń sędziów wprowadzany był z uzasadnieniem, że ma on zapewnić, w stopniu w większym niż systemy dotychczasowe, zgodność z dyrektywami konstytucyjnymi, wynikającymi z art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej, lecz nie nabierał cech trwałości i niezmienności, jako że każdy - po krótkim okresie jego funkcjonowania - podlegał zmianom na niekorzyść - zawieszającym bądź „zamrażającym” jego funkcjonowanie.

Ustawodawca uprawniony jest bez wątpienia do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Jest też oczywiste, że zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań⁶⁸, a każdy mechanizm wzrostowy wynagrodzeń gwarantowany jest li tylko przez ustawę zwykłą.

Wydaje się jednak uprawnione stwierdzenie, że owo „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, oszacowane jako oszczędności na kwotę ok. 140 mln zł w częściach budżetu państwa, z których finansowane są te wynagrodzenia, nie pozostaje w odpowiedniej relacji do założonych celów gospodarczych, nie zostało dostatecznie uprawdopodobnione koniecznością

⁶⁸ por. wyrok z dnia 4.12.2000 r., sygn. K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294

równoważenia budżetu i oznacza w tym konkretnym przypadku, iż ustawodawca nie zachował wymogów uzasadniających odstępstwo od systemu ustalania wynagrodzeń sędziów, na co wskazuje Wnioskodawca.

System ten jest co prawda przewidziany ustawami zwykłymi, ale są to jednak ustawy o charakterze ustrojowym, których tryb uchwalania jest w pewnym stopniu uprzywilejowany, a ponadto mają – w odniesieniu do sędziów – swoje umocowanie w dyrektywie konstytucyjnej.

Należy także dodać, iż nie można przerzucać skutków określonych niewydolności systemu finansów państwa wybiórczo na pewne grupy pracowników sfery budżetowej, zwłaszcza gdy równocześnie inne grupy zawodowe, których wynagrodzenia finansowane są także z sektora finansów publicznych, nie zostały owym „zamrożeniem” dotknięte, a nawet zagwarantowano w tej samej ustawie ich wzrost.

Wartości, które wskazano jako oszczędności powstałe w wydatkach budżetu państwa, w wyniku odstąpienia od systemowych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w relacji do ogółu wydatków budżetu państwa, mają znikome znaczenie dla sytuacji finansów publicznych.

Na marginesie warto informacyjnie wspomnieć, iż, według danych pozostających w dyspozycji służb finansowych Prokuratury Generalnej, z tytułu zamrożenia np. wynagrodzeń prokuratorów na poziomie regulacji obowiązujących w roku 2011 ewentualne oszczędności dla budżetu państwa szacowane są na kwotę 38.211.000 zł, co oznacza 0,012 % łącznej kwoty wydatków budżetowych [przy czym łączne wydatki na działalność prokuratury, przewidywane w budżecie państwa na rok 2012, stanowią 0,470 % łącznej kwoty wydatków budżetowych, w tym środki przeznaczone na wynagrodzenia prokuratorów (łącznie z relacjonowanymi do nich wynagrodzeniami asesorów prokuratury) stanowią łącznie 46,58 % budżetu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i stanowią 0,219 % łącznej kwoty wydatków budżetowych].

Szacowane więc oszczędności z tytułu zamrożenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, oznaczające kwotę stanowiącą nieco powyżej 0,043 %, w relacji do ustalonej w ustawie budżetowej ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa, z pewnością nie są kwotą na tyle znaczącą, by stanowiły jakieś „koło ratunkowe” dla finansów publicznych, a zwłaszcza by usprawiedliwiały dokonywanie tak istotnego wyłomu w systemie kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, a więc jedynej grupy zawodowej, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 12/03, *>>wynagrodzenie sędziowskie dalece więc wykracza poza samą relację „praca – wynagrodzenie” i, choć sędziowie – co oczywiste – należą do grupy funkcjonariuszy publicznych (państwowych), ma ono szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej – wiąże się bowiem wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości<<⁶⁹.*

W ocenie Trybunału, nakłada to na ustawodawcę zwykłego szczególnie obowiązki zarówno w odniesieniu do kształtowania poziomu tych wynagrodzeń, jak i tworzenia gwarancji ich ochrony. Trybunał dalej stwierdza, iż *„[p]roblematyka ta winna więc być postrzegana przede wszystkim w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, które należy rozumieć jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania orzeczeń, obiektywnych i sprawiedliwych, oddziałujących przede wszystkim autorytetem niezawisłego sędziego, a nie wyłącznie ze względu na zagrożenie zastosowania przymusu państwowego. Właściwe zatem warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi*

⁶⁹ wyrok TK z dnia 18.02.2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8

obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa".⁷⁰

Ustrojowa pozycja sędziów wymaga stworzenia realnych, odpowiednich podstaw i gwarancji właściwego wypełniania przez nich fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Istotne jest też podkreślenie standardu konstytucyjnego niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej w wymiarze międzynarodowym.

Zapisy szeregu aktów prawa międzynarodowego, które nakazują skuteczne wdrażanie zasad niezawisłości, wymagają odpowiednich środków na finansowanie systemu sądownictwa (np. rezolucja 60/1989 Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ z dnia 24 maja 1989 roku). Także Rada Europy, z uwagi na istotną rolę sędziów w zapewnieniu praworządności w demokratycznym państwie i realizacji prawa jednostek do rzetelnego procesu sądowego, skierowała do rządów państw członkowskich w dniu 13 października 1994 roku Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów⁷¹, a następnie przyjęła w dniu 10 lipca 1998 roku Europejską Kartę o Statucie Sędziów⁷². Celem Zalecenia i Karty jest umocnienie pozycji sędziów dzięki wskazaniu rządów Państw Członkowskich standardów i zasad, których stosowanie w porządku krajowym powinno zagwarantować najwyższy poziom kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów.

Rada Europy uznała wynagrodzenia sędziowskie za istotny element gwarantujący niezawisłość i bezstronność sędziego. We wspomnianym wyżej Zaleceniu zawarto Zasadę nr III zatytułowaną "odpowiednie warunki pracy".

⁷⁰ *ibidem*

⁷¹ Jerzy Jasiński, *Zalecenia Rady Europy jako przejaw jej prawotwórczej działalności* [w:] Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, *Standardy Prawne Rady Europy, Zalecenia*, Tom IV, Sądownictwo. Organizacja – Postępowanie – Orzekanie, wyb. i tł. J. Jasiński, s.25 – 30, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998

⁷² European Charter on the Statute for Judges, tłumaczenie polskie dostępne na www.bip.ms.gov.pl, także: Jerzy Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, wyd: Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 52 – 53

Zgodnie z lit. b pkt 1 tej Zasady: „Sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy; w szczególności powinno się (...) zapewnić sędziom status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności ich urzędu i ciężaru odpowiedzialności”⁷³.

W Komentarzu dotyczącym Zasad, który ma dostarczać Państwu Członkowskim wskazówek do stosowania Zalecenia, podkreślono: „Ważnymi elementami odpowiednich warunków pracy są status i wynagrodzenie. Status przyznany sędziemu powinien odpowiadać powadze jego urzędu, a uposażenie powinno dostatecznie wynagradzać ciężar jego obowiązków. Czynniki te są istotne dla niezawisłości sędziów, zwłaszcza zaś uznanie dla wagi pełnionej przez nich roli, wyrażone w postaci należnego im szacunku oraz odpowiedniego wynagrodzenia.”(teza 29)⁷⁴.

Wynagrodzenia sędziów powinny być więc regulowane niezależnie od wynagrodzeń innych pracowników sfery budżetowej, z czym wiąże się dopuszczalność odmiennego określania zasad i tempa ich wzrostu, właśnie dlatego, że ich odrębność znajduje swoją podstawę we wskazanej normie konstytucyjnej.⁷⁵

W tym miejscu należy odnieść się do podnoszonej przez Wnioskodawcę, w związku z ową odrębnością wynagrodzeń sędziów w relacji do wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, kwestii braku możliwości objęcia wynagrodzeń sędziów mechanizmem wynikającym z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie u.f.p., co miałyby zyskać potwierdzenie w wykładni systemowej.

Z poglądem tym zgodzić się nie można.

Przepis art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie u.f.p. jest bowiem na tyle precyzyjny, iż wykładni nie potrzebuje.

⁷³ Jerzy Jasiński, *Zalecenia ...*, str. 28

⁷⁴ *op. cit.*, str. 38

⁷⁵ por. wyrok TK wym. w przyp. 21

Wejście w życie nowelizacji u.s.p. z 2009 r. wywołało - co prawda - skutek w postaci wyłączenia sędziów z zakresu stosowania wobec ich wynagrodzeń ustawy o kształtowaniu, to nie oznacza jednak, że wprowadzony tą nowelizacją mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów powoduje, iż wynagrodzenia te zostały wyłączone z kategorii wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, ponieważ sędziowie, pełniąc swe urzędy, pozostają równocześnie w stosunkach pracowniczych z państwowymi jednostkami budżetowymi, jakimi są sądy.

W przypadku więc realnego zaistnienia sytuacji wskazanej w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a, a więc przekroczenia tzw. drugiego progu ostrożnościowego przez osiągnięcie relacji PDP do PKB na poziomie 55 % (ale też dopiero wtedy), możliwe jest objęcie także wynagrodzeń sędziów decyzjami ustawodawcy przeciwdziałającymi wzrostowi wynagrodzeń w sferze budżetowej. Taka sytuacja jednak nie zaistniała.

Nie tylko jednak wskazane wyżej niedostateczne uzasadnienie wprowadzonego kwestionowanymi regulacjami naruszenia systemu kształtowania wynagrodzeń sędziów wskazuje na uchybienie zasadom odczytywanym z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasadzie zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa i wynikającej zeń zasadzie rzetelnej legislacji. Zastrzeżenia budzi bowiem również przyjęty przez projektodawcę i ustawodawcę tryb procedowania z projektem ustawy, a także określony przez ustawodawcę termin wejścia w życie uchwalonych przepisów.

Pierwsze czytanie projektu ustawy o budżecie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu 1 grudnia 2011r. i tego samego dnia projekt został skierowany do sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz rozpatrzony na jej posiedzeniu. Również tego samego dnia Komisja zakończyła swe prace i przyjęła sprawozdanie, w którym rekomendowała Sejmowi uchwalenie projektu.

W projekcie przyjętym przez Komisję kwestionowane w omawianym wniosku regulacje zamieszczono jako art. 23 i 24. Unormowania zawarte w tym projekcie dotyczyły m.in. zmian w szeregu ustaw ustrojowych, takich jak: ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (art. 21 projektu), ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 22), ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 23) oraz ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 24).

Zakres zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym oraz w Prawie o ustroju sądów powszechnych - aktach o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania władzy sądowniczej - obejmuje kwestie związane ze statusem sędziów, jakimi są regulacje związane z systemem wynagradzania.

Zakwestionowane przez Wnioskodawcę regulacje - w powiązaniu z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o budżecie⁷⁶ (w wersji uchwalonej), który ustala, że wielkość kwoty wynagrodzeń sędziowskich, zaplanowanych na rok 2012, nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 w jednostkach sektora finansów publicznych wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p. - ograniczają również autonomię finansową sądownictwa.

Jest to warte podkreślenia przede wszystkim dlatego, iż ostateczna wersja tekstu projektu ustawy „o budżecie”, a zatem dokumentu w wersji, wobec której Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą przedkładając ją do rozpatrzenia Parlamentowi, nie została przedstawiona Krajowej Radzie Sądownictwa do zaopiniowania, a to oznacza niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa przy uchwalaniu omawianej ustawy. Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów ustaw

⁷⁶ Art. 24. 1. Wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.¹⁴⁾), nie może przekroczyć w 2012 r. wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150) albo wynikających z planów finansowych na rok 2011, w przypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej, z zastrzeżeniem ust. 3, w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy;

dotyczących sądownictwa i sędziów wynika bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁷⁷ [(Dz. U. Nr 126, poz. 714), dalej: ustawa o KRS]. Uprawnienie to, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., w sprawie o sygn. akt K 39/07 [w stanie prawnym z daty tego wyroku⁷⁸ owo uprawnienie wynikało z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.)], ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej⁷⁹.

Krajowa Rada Sądownictwa wyrażała zaś, w uchwale z dnia 16 listopada 2011 r., swoją negatywną opinię jedynie w stosunku do wstępnego projektu

⁷⁷ Art. 3. 1. Do kompetencji Rady należy:

- 1) rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych;
- 2) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych;
- 3) uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem;
- 4) wypowiedzanie się o stanie kadry sędziowskiej;
- 5) wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego;
- 6) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie;
- 7) opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji ogólnej i aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację ogólną oraz egzaminów sędziowskich;
- 8) opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów.

⁷⁸ Art. 2. 1. Rada wykonuje zadania określone w ustawach, a w szczególności:

- 1) podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
 - 2) rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych,
 - 3) przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych,
 - 4) rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku,
 - 5) rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie,
 - 6) wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych,
 - 7) wyraża opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
 - 8) uchwała zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwa nad ich przestrzeganiem.
2. Rada ponadto:
- 1) wypowiada się o stanie kadry sędziowskiej,
 - 2) *(utracił moc)*,
 - 3) opiniuje projekty aktów prawnych w sprawach wynagrodzeń sędziowskich oraz przedstawia wnioski w tym zakresie,
 - 4) opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów,
 - 5) opiniuje programy szkolenia na aplikacji ogólnej i sędziowskiej, zakres i sposób przeprowadzania egzaminów sędziowskich,
 - 6) *(uchylony)*,
 - 7) wyraża stanowisko w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego,
 - 8) czuwa nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej i w przypadku uzyskania wiarygodnej informacji o przewinieniu służbowym, w tym o oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa i uchybieniu godności urzędu, występuje z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych wobec sędziego,
 - 9) opiniuje kandydatów na Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury,
 - 10) wskazuje 3 członków Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.
3. Rada przedstawia Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do 31 maja roku następnego, informację z rocznej działalności Rady oraz postuluje co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Nad informacją w Sejmie i Senacie nie przeprowadza się głosowania.

⁷⁹ Art. 186. 1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

ustawy o budżecie, który zawierał odmienne propozycje legislacyjne, znacznie odbiegające od przedstawionych w rządowym projekcie tej ustawy, zmieniające, poczynając od roku 2013, dotychczasowy zobiektywizowany system wynagradzania sędziów, określony w ustawach: Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Trybunale Konstytucyjnym i o Sądzie Najwyższym, poprzez przekształcenie tego systemu trwale w tzw. mechanizm waloryzacyjny, oparty o metodę interwencyjnego corocznego ustalania wysokości wynagrodzeń sędziowskich (na marginesie należy przypomnieć, iż ten sam projekt i w tym samym trybie przedstawiono także do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu, którego opinia – podobnie jak w przypadku KRS – była negatywna). W uchwale tej KRS wyraźnie podkreśliła, że „*przedstawiony do zaopiniowania projekt nie jest tekstem ostatecznym dokumentu rządowego i wobec tego opinia oraz wnioski w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714) zostaną wydane po przedstawieniu jej do zaopiniowania ostatecznego tekstu projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów*”⁸⁰.

Fakt, że KRS brała udział we wcześniejszej fazie prac nad projektem ustawy „o budżecie” na etapie prac międzyresortowych, formułując swoją negatywną opinię (vide: cyt. uchwała KRS z dnia 16 listopada 2011 r.), adresowaną do Ministra Finansów - organu, który w ramach Rady Ministrów odpowiadał za prace legislacyjne nad tym aktem, nie oznacza, że spełnione zostały wymogi proceduralne w tym zakresie. Opinia przedstawiona przez KRS do wcześniejszej wersji projektu stała się bowiem nieaktualna w odniesieniu do kolejnego wariantu zaproponowanych regulacji.

W przypadku takich aktów normatywnych jak ustawy wprowadzające zmiany w ustawach ustrojowych dotyczących sądownictwa, w tym statusu sędziów, a w szczególności zmiany dotyczące kwestii związanych z niezawisłością sędziowską, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede

⁸⁰ tekst dostępny na stronie internetowej KRS – www.krs.pl

wszystkim tej wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następnych Regulaminu Sejmu.

Tylko przy takim rozumieniu pojęcia „projekt ustawy” Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić swoje oficjalne stanowisko organowi władzy ustawodawczej i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana, a którym jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizacja przez Krajową Radę Sądownictwa tego zadania wymaga, by Rada miała możliwość wypowiedzenia się w stosunku do tego projektu ustawy, który został wniesiony do Sejmu. Ewentualny udział członków KRS w pracach komisji sejmowych - co w tym przypadku i tak nie miało miejsca (wynika to ze sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP w dniach 1 i 14 grudnia 2011 r.⁸¹), a w materiałach parlamentarnego postępowania legislacyjnego brak jest wzmianki o skierowaniu do KRS zaproszenia do udziału w tych pracach - nie może zastąpić odpowiedniej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – organu kolegiального o konstytucyjnie ustalonym składzie – zawierającej opinię w rozumieniu wymienionych wyżej przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Dlatego też niedochowanie tego wymogu przy uchwalaniu ustawy wprowadzającej zmianę w systemie wynagradzania przedstawicieli trzeciej władzy, opartego dotychczas o obiektywne i autonomiczne rozwiązania, przewidziane w ustawach – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz o Sądzie Najwyższym, stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w zakresie wywodzonej z niej zasady poprawnej legislacji.

Analiza przepisów dotyczących funkcji opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa, a także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

⁸¹ Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (Nr 3) z dnia 1 grudnia 2011r. oraz (Nr 5) z dnia 14 grudnia 2011 r.* - dostępne na stronie internetowej Sejmu RP

odnoszącego się zarówno szczegółowo do tej kwestii, jak i w aspekcie problematyki dochowania w procedurach legislacyjnych trybu konsultacyjnego projektów ustaw, potwierdzają tezę Wnioskodawcy o istnieniu po stronie ustawodawcy obowiązku zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie projektu ustawy „okołobudżetowej”.

W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., w sprawie o sygn. K. 3/98, dotyczącej statusu sędziowskiego, przedmiotem oceny konstytucyjnej było m.in. zaniechanie stosownych konsultacji właśnie z Krajową Radą Sądownictwa, które zaowocowało stwierdzeniem niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy, pomimo iż w toku prac legislacyjnych nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw dopiero na etapie drugiego czytania wprowadzono zmiany do pierwotnego projektu rządowego, które nie były konsultowane z KRS⁸².

Trybunał Konstytucyjny - stwierdzając, że KRS nie miała możliwości przedyskutowania zmian i podjęcia stosownego postanowienia z uwagi na zbyt krótki czas, w jakim mogłoby nastąpić zwołanie Rady w celu przygotowania stanowiska i formalnego zaaprobowania go w drodze stosownej uchwały - uznał, że wprowadzony w wyniku poprawki poselskiej przepis przyjętej przez Sejm ustawy jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku wypowiedział następujący pogląd co do przyczyn, jakie zadecydowały o uznaniu trybu uchwalenia ustawy za wadliwy: *„Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat; Sejm zresztą nie zwrócił się oficjalnie do Rady o wyrażenie stanowiska. Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie – jak to stwierdził na posiedzeniu komisji przewodniczący KRS – Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po*

⁸² wyrok TK z dnia 24.06.1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 52

trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym”⁸³.

Przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności konkretnej normy prawnej w sprawie o sygn. K. 3/98 nie były więc uchybienia dotyczące stadium procesu legislacyjnego, w jakim pojawiła się poprawka, lecz brak stworzenia warunków do wyrażenia opinii przez KRS, co Trybunał uznał za szczególnie ważne z uwagi na pozycję konstytucyjną tego organu. Uchwalenie przepisu ustawowego o istotnym znaczeniu nastąpiło, w ocenie Trybunału, w sposób, który nie pozwolił Krajowej Radzie Sądownictwa na realizację jej konstytucyjnego zadania, jakim jest “stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Krajowa Rada Sądownictwa jest bowiem organem konstytucyjnym, wyposażonym w konstytucyjną funkcję „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, której wykonywanie nie byłoby rzeczywiste i wypełnione treścią bez towarzyszących jej konsultacyjnych i opiniodawczych kompetencji w toku procesu legislacyjnego.

Odnosząc się do ustaleń poczynionych w sprawie K. 3/98 oraz rozważań dotyczących wagi procedur opiniodawczych w pracach ustawodawczych, Trybunał Konstytucyjny - w uzasadnieniu, także istotnego dla oceny dochowania procedury legislacyjnej w niniejszej sprawie, wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., w sprawie K 39/07, dotyczącej konstytucyjnej oceny przepisów u.s.p., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959), obejmujących m.in. kwestie powoływania prezesów sądów, opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie, trybu powoływania i odwoływania dyrektorów sądów, a także zmiany w zakresie trybu wydawania zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej - dokonał najbardziej dogłębnej analizy

⁸³ *ibidem*

opiniodawczych uprawnień KRS w procedowaniu legislacyjnym projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, formułując doniosłą tezę o „konstytucyjnym zakotwiczeniu” opiniodawczej kompetencji KRS, uregulowanej szczegółowo w ustawie⁸⁴.

W wypadku bowiem KRS owo „stanie na straży” obejmuje funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów aż do możliwości inicjowania usunięcia zagrażających tym wartościom aktów z systemu źródeł prawa w drodze kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny wyraził w związku z tym następujący pogląd: *„Rozumując zatem a rubrica z treści art. 186 Konstytucji, należy uznać, że pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować „aż” kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem „straży” będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)”*.⁸⁵

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 1 pkt 30 zakwestionowanej ustawy zmieniającej u.s.p., obejmujący regulację przyspieszonego trybu pozbawiania immunitetu sędziowskiego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

Z uzasadnienia (s. 24) rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 29), wynika, że szeregu podmiotom, w tym Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratorowi Generalnemu, Krajowej Radzie Prokuratury, a także - Krajowej Radzie Sądownictwa, przekazana została jedynie „informacja o możliwości zaopiniowania” projektu. Projekt przedstawiony KRS

⁸⁴ wyrok TK z dnia 28.11.2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129

⁸⁵ j.w.

w wersji pierwotnej nie zawierał jednak (co już podniesiono) propozycji regulacji, które znalazły się ostatecznie w wersji projektu rządowego przekazanego Sejmowi.

Ustalenia i oceny Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K. 3/98 i K 39/07, dotyczące procedury uchwalania aktów normatywnych z inicjatywy rządowej, pozwalają na ich odniesienie do sytuacji występującej na tle niniejszej sprawy: ani projektodawca, ani Sejm nie zwrócili się oficjalnie do Krajowej Rady Sądownictwa o wyrażenie opinii w przedmiocie ostatecznych rozwiązań projektu rządowego, dotyczących tzw. „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów.

Jako że źródłem umocowania kompetencji opiniodawczej KRS w zakresie ustaw dotyczących „niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest ustawa zasadnicza, uchylenie się od zapytania KRS o opinię w tej sprawie przedstawia się (jeśli chodzi o organ, który dopuścił się zaniechania) jako zlekceważenie powinności konstytucyjnej. To zaś, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 39/07 - jest jakościowo cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej „niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (tak np. w wypadku Sądu Najwyższego czy w większości kwestii wymagających opinii związków zawodowych lub społeczności lokalnych)”⁸⁶.

Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa (...)”⁸⁷.

Powołując się na okoliczność, iż Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, którego formy działania są determinowane faktem kolegialności,

⁸⁶ *ibidem*

⁸⁷ *j.w.*

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż stanowisko takiego ciała może być wyrażane wyłącznie przez decyzje jego statutowych organów. Najdonioślejszym zaś sposobem prezentacji stanowiska jest uchwała, która może być podjęta na sformalizowanym, należycie zwołanym, posiedzeniu. Wymaga to - na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny najpierw w wyroku w sprawie K. 3/98, a powtórzył to w wyroku w sprawie K 39/07 - udzielenia stosownego terminu na zebranie organu kolegialnego i podjęcie uchwały. W toku procesu legislacyjnego konieczne jest następnie ustosunkowanie się do takiej uchwały. Jest to zatem powinność, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za wynikającą wprost z ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż sama obecność w toku prac parlamentarnych (np. podczas obrad komisji sejmowej) przedstawiciela KRS, nawet gdyby zabierał głos, nie jest jeszcze realizacją opiniodawczych kompetencji Rady, gdyż KRS, jako ciało zbiorowe, może wydawać opinie tylko w postaci sformalizowanej uchwały. Na mniej formalny sposób traktowania opinii uczestników procedury legislacyjnej Trybunał wskazał w przypadku wyrażenia takiej opinii przez przedstawiciela Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który jest organem samodzielnie realizującym kompetencję opiniodawczą.

Z przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny poglądów wynika zatem – co ponownie należy podkreślić – absolutna konieczność respektowania kolegialnego charakteru KRS, także w przypadku realizowania przez Radę jej kompetencji opiniodawczych.

Odnosząc te uwagi Trybunału do ustawy poddanej konstytucyjnej kontroli w niniejszej sprawie, nie można uznać za wyrażenie opinii KRS udziału w pracach parlamentarnych Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który jest *ex lege* członkiem tego organu. W toku prac legislacyjnych, uczestniczący w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 1 grudnia 2011 r., Pierwszy

Prezes Sądu Najwyższego krytycznie bowiem odniósł się do tych rozwiązań projektu ustawy „okołobudżetowej”⁸⁸, które dotyczyły zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich, zwracając uwagę na szczególny charakter tych wynagrodzeń oraz wpływ ich poziomu na gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Uwzględniając zatem nie tylko zasygnalizowane stanowisko KRS, ale przede wszystkim linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjnym umocowaniu uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa, należy uznać brak opinii tego organu wobec ostatecznej wersji projektu ustawy „okołobudżetowej”, zawierającego istotne z punktu widzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów regulacje, za uchybienie trybowi prac legislacyjnych, wypełniające znamiona naruszenia art. 2 Konstytucji RP.

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 - obok

⁸⁸ (...) Pierwszy Prezes SN Stanisław Dąbrowski: Jest to pierwszy rok zamrożenia wynagrodzenia. Ale jest tutaj poważna kwestia konstytucyjna wiążąca się z tym, że wynagrodzenia sędziów uregulowane są przez art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Wprawdzie jest to regulacja dosyć ogólna, ale została ona skonkretyzowana nie tak dawno, bo w roku 2009 przez nowelizację ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 91, który wprowadził nową zasadę, że wynagrodzenie sędziów ustala się na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedzającego rok, w którym wynagrodzenia te są wypłacane. Pytanie, jak dalece ustawodawca zwykł ma swobodę we wprowadzaniu ograniczeń do tak przyjętej realizacji zobowiązań konstytucyjnych. Otóż w moim przekonaniu ta swoboda nie jest nieograniczona i ewentualnych ograniczeń należy szukać w Konstytucji RP skoro reguluje ona wynagrodzenia sędziów. A ograniczenia takie można znaleźć tylko w Rozdziale X Konstytucji RP, konkretnie w art. 216 ust. 5 wprowadzającym próg oszczędnościowy w przypadku przekroczenia dwóch trzecich, 60% PKB przez dług publiczny. Uważam, że w innych sytuacjach z punktu widzenia konstytucyjnego nie ma uzasadnionych podstaw do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wynagrodzeń sędziów. Dodatkowo jest kwestia praw nabytych w związku z ustawą z 2009 roku i zaufania do stanowienia prawa przez państwo. Oczywiście prawa nabyte też nie mogą być absolutyzowane, co znalazło wielokrotnie wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale ze względu na szczególny charakter tych wynagrodzeń i gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, które te wynagrodzenia też mają realizować, uważam, że nie ma powodów, żeby te prawa nabyte tutaj kwestionować. Ogólnie rzecz biorąc muszę też podzielić się takimi swoimi zamierzeniami. Otóż jestem zdeterminowany w razie uchwalenia tej ustawy wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności z Konstytucją RP co najmniej trzech przepisów dotyczących sędziów, tzn. art. 6, art. 11 i art. 12 ustawy. I będę także rozważał kwestię, czy nie wystąpić z szerszym wnioskiem dotyczącym części pracowników sfery budżetowej, bo nie wszystkich dotyka zamrożenie plac. Również zresztą pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w państwie – też nie uważam, żeby było stosowne przez szereg lat zamrażanie ich plac. To tyle. Dziękuję bardzo. Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (Nr 3) z dnia 1 grudnia 2011r. str. 11.,*

konieczności zachowania właściwego trybu procedowania nad projektem ustawy - 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 Konstytucji⁸⁹. 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 państwa⁹⁰. Trybunał podkreślał wielokrotnie, że nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi element zasady prawidłowej legislacji⁹¹.

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 majątkowymi⁹². Władztwo państwowe w prawie daninowym

⁸⁹ 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

⁹⁰ zob. wyroki TK: z dnia 10.12.2002 r., sygn. K. 27/02, OTK ZU nr 71A/2002, poz. 92, z dnia 22.02.2006 r., sygn. K. 48/04, OTK ZU nr 21A/2006, poz. 15, a także S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 335-348

⁹¹ por. wyroki TK: z dnia 27.02.2002 r., sygn. K. 47/01, OTK ZU nr 11A/2002, poz. 6; z dnia 16.09.2003 r., sygn. K. 55/02, OTK ZU nr 71A/2003, poz. 75, a także T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160

⁹² zob. m.in. orzeczenia TK: z dnia 11.09.1995 r., sygn. P. 1/95, OTK 1986-1995, t. VI/1995, cz.II, poz. 26 i z dnia 12.01.1995r., sygn. K. 12/94, OTK 1986-1995, t. VI/1995, cz. 1, poz. 2

ma bowiem na tyle drastyczny charakter, że podatnikowi muszą przysługiwać szczególne gwarancje pewności prawa.⁹³

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 jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej⁹⁴. 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 prawnych⁹⁵ (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 powołanym orzeczeniu w sprawie K. 2/94, argument "ważnego interesu publicznego" może - wyjątkowo -

⁹³ zob. orzeczenia TK o sygn.: K. 9/92 i K. 8/93, wym. w przyp. 89

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

⁹⁵ 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.

uzasadniać nie tylko ograniczenie, ale nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*. Za taki "ważny interes publiczny", czy „ważny interes państwa” można bez wątplenia uważać konieczność wprowadzenia regulacji pozwalających na zachowanie równowagi budżetowej, jednak pod warunkiem, że taka konieczność zostanie dostatecznie uzasadniona.

W orzeczeniu z dnia 11 września 1995 r., w sprawie o sygn. akt P. 1/95 - dot. przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. oraz o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 1, poz. 1), w zakresie odnoszącym się do sędziów - 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 płacową pracowników państwowej sfery budżetowej

musi być rozpatrywany (...) przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań, które musi uwzględnić ustawodawca."⁹⁶.

Badanie zgodności z Konstytucją sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów polega przede wszystkim - jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny - na ocenie, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”, a ową „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy 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.⁹⁷

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 dotychczasowych⁹⁸.

⁹⁶ orzeczenie TK, sygn. akt P. 1/95, wym. w przyp. 92

⁹⁷ por. orzeczenie TK sygn. P. 1/95, wym. w przyp. 92 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

⁹⁸ por. wyrok z dnia 20.12.1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165

Nie można zatem odmówić racji Wnioskodawcy, gdy wskazuje, iż ustawa obojętnościowa została wprowadzona w życie bez zastosowania odpowiedniego okresu 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 ta została bowiem uchwalona w dniu 22 grudnia 2011 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 2011 r. Przepisy ustawy obojętnościowej - na podstawie jej art. 41 - weszły w życie 1 stycznia 2012 r. Adresatom norm w niej zawartych przyznano zatem formalnie tylko jeden dzień (a faktycznie – ani jednego, albowiem 31 grudnia 2011 r. przypadła w sobotę, a 1 stycznia 2012 r. w niedzielę, a więc w dni, w które sądy i inne urzędy państwowe nie pracują) na dostosowanie się do treści nowych przepisów.

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” (tak w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., w sprawie o sygn. K. 9/92)⁹⁹.

W omawianym przypadku ów ważny interes publiczny nie został jednak dostatecznie uzasadniony, a nawet budzi istotne wątpliwości, czy okoliczności i motywy uchwalenia kwestionowanych regulacji na istnienie takiego ważnego interesu publicznego wskazywały.

⁹⁹ orzeczenie TK wym. w przyp. 89

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

W orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie o sygn. akt K. 15/91 (dot. zniesienia indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w 1991 r.)¹⁰⁰, Trybunał Konstytucyjny - zwracając uwagę na konieczność poszanowania zasady niedziałania prawa wstecz oraz potrzebę zachowania odpowiedniej *vacatio legis* ze względu na przedmiotowy i podmiotowy charakter stosunków prawnych regulowanych kontrolowanymi przepisami - uznał, że, w wyniku zniesienia indeksacji wynagrodzeń bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, naruszono zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony praw podmiotowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ewentualne ograniczenie bądź przejściowe zniesienie takowej indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż taka decyzja ustawodawcy może nastąpić, ale przy zachowaniu określonych warunków.

¹⁰⁰ zob. orzeczenie TK z dnia 29.01.1992 r., sygn. K.15/91, OTK 1986-1995, t. III/1992, cz. 1, poz. 8;

Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1993 r., w sprawie o sygn. akt K. 18/92, dotyczącym zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w 1992 r., uznając, że zakwestionowane w tej sprawie przepisy, „w zakresie odnoszącym się do czasu po ich wejściu w życie, tj. po ich ogłoszeniu w *Dzienniku Ustaw*, nie są niezgodne z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 wymienionej Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.”, gdyż w rozpatrywanej sprawie zachodzą warunki, usprawiedliwiające odejście od zasady ochrony wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej¹⁰¹. Natomiast w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy ustawy, znosząc z mocą wsteczną indeksację wynagrodzeń, zniosły w konsekwencji zaistniałe już prawo do zwaloryzowanego wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej, gdyż prawo do zwaloryzowanego wynagrodzenia przed wejściem w życie ocenianych przepisów, jako składnik własności osobistej, korzystało z ochrony konstytucyjnej – pozostają w sprzeczności z normami konstytucyjnymi.

Zarzuty podniesione przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie nie mają jednak charakteru podobnego do tych zarzutów, które wskazywali wnioskodawcy w sprawach wyżej zasygnalizowanych. Inny jest także sposób uregulowania przez ustawodawcę przewidzianego zaskarżonymi regulacjami odstępstwa od zobiektywizowanego systemu obliczania wynagrodzeń sędziów, albowiem w poprzednich unormowaniach, dotyczących modelu ustalania wynagrodzeń sędziów, nie następowało tak istotne zbliżenie do konstytucyjnej dyrektywy konstruowania tych zasad. Tym samym głęboko zostały naruszone standardy konstytucyjne wykluczające uznaniowość i arbitralność kształtowania wynagrodzeń. Ponadto żaden z poprzednich modeli nie został wzruszony w tak ekspresowym tempie, niejako w ostatniej chwili.

Trafnie bowiem Wnioskodawca wywodzi, że szczególne potraktowanie prawa sędziów do wynagrodzenia ma służyć ich stabilizacji zawodowej.

¹⁰¹ zob. orzeczenie wym. w przyp. 56

Stabilizacja ta jest zaś niewątpliwie tak ważna dla sprawnego funkcjonowania państwa, że uzasadnia przyjęcie szczególnych rozwiązań gwarantujących tej grupie zawodowej stabilne wynagrodzenie. Rozwiązania prawne stwarzające sędziom stabilniejszą - w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej - pozycję w sferze płacowej mają swe zakotwiczenie w normach konstytucyjnych i z tego powodu każda ich zmiana powinna uwzględniać tę okoliczność.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w cytowanym już kilkakrotnie wyroku w sprawie o sygn. K 12/03, że obniżenie wynagrodzeń sędziowskich mogłoby nastąpić jedynie „z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji)”¹⁰².

Kwestionowane regulacje nie wprowadzają co prawda trwałej zmiany w systemie wynagradzania, lecz ich niezbędność dla zachowania równowagi budżetowej nie została dostatecznie obiektywnie uprawdopodobniona.

W obecnej sytuacji finansów publicznych państwa, o czym była mowa wyżej, nie mamy do czynienia z aż tak wysokim długiem publicznym, lecz nawet z pewnymi jego tendencjami spadkowymi, a do tego utrzymuje się pozytywny trend stałego wzrostu PKB. Mimo to ustawodawca zdecydował się efektywnie obniżyć wynagrodzenia sędziowskie.

Na marginesie warto zauważyć, że dokonane przez zakwestionowane regulacje „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów czyni nieegzekwowalnymi w roku bieżącym wszystkie te orzeczenia sądów dyscyplinarnych, o ile już zapadły w roku ubiegłym, a stały się obecnie prawomocne, w sprawach o uchybienie godności sędziego przez sędziów w stanie spoczynku, w których zastosowano

¹⁰² wyrok TK wym. w przyp. 23

przewidzianą w art. 104 § 3 pkt 3 u.s.p.¹⁰³ karę zawieszenia podwyższenia uposażenia, o którym mowa w art. 100 § 3 u.s.p., na okres od roku do trzech lat, a iluzoryczne staje się orzekanie takich kar w roku 2012. Na podstawie kwestionowanych regulacji takowe zawieszenie podwyższenia uposażenia dotknęło bowiem wszystkich sędziów w stanie spoczynku, co tym bardziej czyni z kwestionowanych przepisów regulacje asystemowe.

Reasumując, należy podkreślić, iż taka metoda legislacyjna, w wyniku której wprowadza się do porządku prawnego bez żadnego, realnego okresu dostosowawczego, unormowania niemające takiego uzasadnienia w realiach społeczno-gospodarczych, które usprawiedliwiłoby dokonanie wyłomu w ustalonych przez tę samą władzę ustawodawczą systemowych regułach kształtowania wynagrodzeń członków korpusu władzy sądowniczej, nie zasługuje na uznanie jej za zgodną z konstytucyjnymi standardami rzetelnej legislacji, wyznaczonymi zasadami bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

To zaś wskazuje na naruszenie przez zakwestionowane we wniosku regulacje normy wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a w sytuacji braku stosownej *vacatio legis* – w powiązaniu także z przepisem art. 88 ust. 1 ustawy zasadniczej, wyznaczającym standardy wejścia w życie norm prawnych.

¹⁰³ Art. 104. § 1. Sędzia w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności sędziego.

§ 2. Za uchybienie godności sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu sędziego w okresie pełnienia służby sędziego w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie.

§ 3. Do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w stanie spoczynku stosuje się odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, z tym że zamiast kar przewidzianych dla sędziów sąd dyscyplinarny orzeka kary:

1) upomnienia,
2) nagany,

3) zawieszenia waloryzacji uposażenia na okres od jednego roku do trzech lat,

3) zawieszenia podwyższenia uposażenia, o którym mowa w art. 100 § 3, na okres od roku do trzech lat,

4) pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia.

§ 4. Skazanie sędziego w stanie spoczynku prawomocnym wyrokiem sądu na pozbawienie praw publicznych za przestępstwo popełnione po przejściu w stan spoczynku, jak również przed przejściem w stan spoczynku, lub prawomocne orzeczenie kary wydalenia ze służby, za przewinienie popełnione, w tym przed przejściem w stan spoczynku, powoduje utratę uprawnień do stanu spoczynku i uposażenia sędziego oraz uposażenia rodzinnego członków jego rodziny.

§ 5. W razie orzeczenia kary wymienionej w § 3 pkt 4, lub w przypadkach przewidzianych w § 4, sędzia pozbawiony prawa do stanu spoczynku i uposażenia albo członek jego rodziny pozbawiony prawa do uposażenia rodzinnego nabywa prawo do emerytury lub renty, jeżeli spełnia warunki określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym.

Powołane przez Wnioskodawcę, jako wzorce kontroli, przepisy Rozdziału X ustawy zasadniczej – **art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221** – wyznaczające konstytucyjne standardy konstruowania budżetu państwa i gospodarowania finansami publicznymi, aczkolwiek odniesione zostały we wniosku do unormowań ustawy, która ustawą budżetową nie jest (ma jedynie służyć ukształtowaniu warunków realizacji budżetu), dotyczą takich rozwiązań, które – czasowo wyłączając niektóre mechanizmy wzrostu wydatków budżetowych – sprzyjają realizacji założeń budżetu państwa w zgodzie z powołanymi regułami konstytucyjnymi.

Niezależnie zatem od krytycznej oceny konkretnych unormowań ustawy „okołobudżetowej”, dotyczących wynagrodzeń sędziów, w innym aspekcie, a mianowicie z powodu naruszenia wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych, odnoszących się do sfery poprawności legislacyjnej, nie można tym unormowaniom postawić zarzutu niezgodności z konstytucyjnymi standardami konstruowania regulacji mających na celu uporządkowanie i ograniczenie wydatków publicznych i poprawę – tą drogą – stanu finansów państwa.

W tym stanie rzeczy wnoszę, jak w *petitum*.

Z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego