

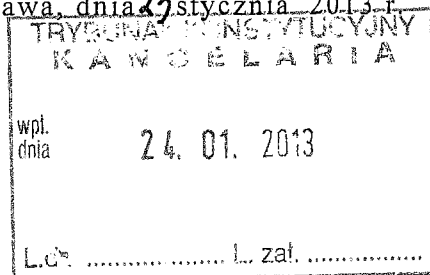


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 108/12

P 35/12

Warszawa, dnia 23 stycznia 2013 r.



## TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z jednobrzmiącymi pytaniami prawnymi Sądu Rejonowego Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (w różnych składach orzekających) oraz Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o następującej treści:

**„Czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:**

- 1) **art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji** w takim zakresie, w jakim regulacja ta narusza regulacje zawarte 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.), dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób niezależny od arbitralnych i oderwanych od aktualnej sytuacji gospodarczej Państwa decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów wyrażające się m.in. w obowiązku Państwa zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich

obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a nadto powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji),

- 2) **art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji** w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz nie działania prawa wstecz,
- 3) **art. 2 Konstytucji w zw. z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji** przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego uznając, że ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. nr 291, poz. 1707) stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sędziowskiej,
- 4) **art. 2 Konstytucji w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji** z powodu nie ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,
- 5) **art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji** ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,
- 6) **art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji** ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,
- 7) **art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji** ponieważ przedmiotowa ustawa nie została przedstawiona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP,

8) **art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji** poprzez uchwalenie skarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania statusu pilności ustawie oraz bez merytorycznych podstaw ku temu aby taki tryb stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów?"

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji,**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na zbędność orzekania.**

### Uzasadnienie

Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: SR Poznań-GJ) postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, w którym poddaje w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepis art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy

budżetowej<sup>1</sup> [(Dz. U. Nr 291, poz. 1707), dalej: ustawa o budżecie]. W *petitum* pytania prawnego Sąd ten pyta, czy przepis ów jest zgodny z:

- 1) art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>2</sup> - w takim zakresie, w jakim regulacja ta narusza unormowania zawarte w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>3</sup> (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób niezależny od arbitralnych i oderwanych od aktualnej sytuacji gospodarczej Państwa

<sup>1</sup> 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.<sup>12)</sup>), 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.

<sup>2</sup> Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

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

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.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

<sup>3</sup> 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. (...)

decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów wyrażające się m.in. w obowiązku Państwa zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a nadto powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji);

- 2) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>4</sup> - w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz;
- 3) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji<sup>5</sup> - przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego uznając, że ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr

---

<sup>4</sup> Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

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.

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.

<sup>5</sup> Art. 219. 1. Sejm uchwala 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.

- 291, poz. 1707) stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa, i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowniczej;
- 4) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji<sup>6</sup>, z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego;
- 5) art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji<sup>7</sup>, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa;
- 6) art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji<sup>8</sup>, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego;
- 7) art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji<sup>9</sup>, ponieważ przedmiotowa ustawa nie została przedstawiona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP;

---

<sup>6</sup> Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

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.

<sup>7</sup> 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.

Art. 187. 1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,

3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

<sup>8</sup> Art. 183. 1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

<sup>9</sup> Art. 110. 1. Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.

2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz.

3. Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne.

Art. 112. Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

8) art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji<sup>10</sup> - poprzez uchwalenie skarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania statusu pilności ustawie oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów?

Pytania prawne o tej samej treści skierowały do Trybunału Konstytucyjnego również:

- Sąd Rejonowy w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: SO Gliwice) postanowieniem z dnia 5 października 2012 r. w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ oraz

- Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (w innych składach orzekających) postanowieniami:

- z dnia 23 października 2012 r., w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_

- z dnia 5 listopada 2012 r., w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_

Pytania te, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego - z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy - zostały dołączone do wcześniej złożonego pytania SR Poznań-GJ, w celu łącznego ich rozpoznania w jednym postępowaniu.

Wątpliwości składów orzekających wszystkich wymienionych wyżej Sądów - SR Poznań-GJ i SO Gliwice (dalej: Sądy) powstały w toku rozpoznawania spraw (sygnatury akt j.w.) z powództw sędziów (w sprawie

– połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia powództw dwojga sędziów Sądu Rejonowego \_\_\_\_\_ w P \_\_\_\_\_, zaś w sprawach: \_\_\_\_\_ – powództwa sędziego Sądu Rejonowego \_\_\_\_\_

<sup>10</sup> Art. 123. 1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

oraz – powództw 10 sędziów Sądu Okręgowego w P , połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, zaś w sprawie – powództwa sędziego Sądu Okręgowego w G ), wytoczonych przeciwko sądom, w których sprawowali swoje urzędy, o zapłatę wyrównania wynagrodzeń za poszczególne miesiące 2012 r. do miesiąca wywiedzenia powództwa.

W uzasadnieniu pozwów (jak wynika z uzasadnień pytań prawnych) podniesiono, iż regulacja prawna wprowadzona art. 22 ustawy o budżetowej - w zakresie, w jakim prowadzi do ustalenia wynagrodzenia sędziego z pominięciem przepisu art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych [dalej: u.s.p.] - jest niezgodna z Konstytucją i nie może stanowić podstawy do ustalania wynagrodzeń powodów w 2012 r.

W odpowiedziach na pozwy strony pozwane - w tym przypadku wskazane wyżej Sądy Rejonowe i Sąd Okręgowy w P , a także Sąd Okręgowy w G - wniosły o oddalenie powództw i - jednocześnie - o wystąpienie przez Sąd do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności kwestionowanego przez powodów przepisu.

Pytające Sądy, dzieląc stanowiska powodów (a po części i pozwanych), zarzucają regulacji przewidzianej w art. 22 ust 1 i 2 ustawy o budżetowej sprzeczność z normami konstytucyjnymi i zasadami wskazanymi w uzasadnieniu pytań prawnych, m.in. takimi jak zasada trójpodziału władz i niezależności sądownictwa od innych segmentów władzy państwowej, zasada ochrony praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, a także zasada równości i sprawiedliwości społecznej.

Uzasadnienia pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez SR Poznań-GJ są jednobrzmiące, treść uzasadnienia pytania prawnego SO Gliwice jest natomiast co do istoty podniesionych



problemów zbliżona do treści pozostałych uzasadnień, lecz zawiera nieco odmienną i bardziej rozbudowaną argumentację odnośnie zarzutów wskazanych w *petitum* postanowienia tego Sądu.

W ocenie wszystkich wymienionych wyżej Sądów, zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów, przewidziane w obowiązujących regulacjach u.s.p. (art. 91 § 1c) oraz ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym [(Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.)<sup>11</sup>, dalej u.SN - art. 42 § 1 i 2], miały uniezależnić wysokość wynagrodzenia sędziów od nieprzewidzianych zmian koniunktury gospodarczej oraz od arbitralności pozostałych - istniejących w ramach trójpodziału władz - segmentów władzy, poprzez związanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnym miernikiem ekonomicznym, jakim jest „przeciętne wynagrodzenie”, zamiast ustalanej wcześniej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą „kwoty bazowej”, przez co zrealizowała się w wymiarze płacowym zasada odrębności władzy sędziowskiej.

Jako że dotychczasowy system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich przewidywał możliwość wstrzymania wzrostu tych wynagrodzeń w przypadku zmniejszenia przeciętnego wynagrodzenia w kraju, stosownie do treści obwieszczenia Prezesa GUS (art. 91 § 1d u.s.p. i art. 42 § 3 u.SN), pytające Sądy dostrzegają w tej ewentualności urzeczywistnienie zasady, iż sędziowie - jako grupa społeczna, która ma możliwość korzystania ze wzrostu gospodarczego w przypadku, gdy pozostałym grupom społecznym

---

<sup>11</sup> 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. Tabele mnożników służących do ustalenia wysokości dodatków funkcyjnych określa załącznik do ustawy.

wynagrodzenia rosną - ponoszą zarazem skutki finansowe ewentualnych kryzysów gospodarczych. Partycypują zatem, adekwatnie do innych grup zawodowych w tzw. sferze budżetowej, zarówno w sukcesach, jak i problemach gospodarczych kraju. Mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziów uwzględniał zatem - Ich zdaniem - w dostatecznym stopniu wahania koniunktury gospodarczej.

Pytające Sądy, uznając kwestionowaną regulację za kolidującą z zasadą trójpodziału władz i godzącą w prawo sędziów do zapewnienia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, stwierdzają nadto, iż regulacja ta dyskryminuje sędziów względem innych grup społecznych, co wskazuje na jej sprzeczność z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skoro bowiem przeciętne wynagrodzenie, od którego do tej pory zależała wysokość wynagrodzeń sędziów, wzrosło, a ustawa budżetowa na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 273) przewidywała możliwość podwyższenia wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej (np. w art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 42 ust. 1, dotyczących wynagrodzeń nauczycieli oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej), to argumentacja zawarta w uzasadnieniu zaskarżonej ustawy, iż zamrożenie wynagrodzeń sędziów ma zapewnić równowagę budżetową, budzi istotne wątpliwości.

W pytaniach prawnych SR Poznań stwierdza się m.in., iż „[p]rzyjęty w 2009 roku mechanizm waloryzacji, zapewniający stabilizację uposażenia sędziowskiego w każdym roku w odniesieniu do przeciętnego poziomu wynagrodzeń, stanowi (...) prawo nabyte sędziów. Do chwili uchwalenia ustawy okołobudżetowej sędzia nie miał podstaw do układania swoich spraw przy uwzględnieniu innego poziomu uposażenia niż wynikającego z mechanizmu wprowadzonego treścią art. 91 u.s.p.” (uzasadnienie pytań



państwa i stanowiącego przez nie prawa, z której wynika szereg zasad szczegółowych, jak np. zasada niedziałania prawa wstecz czy obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacationis legis* - jest niezgodny z Konstytucją także dlatego, iż dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zakazującej arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wielokrotnie podkreślano, iż z tej ogólnej zasady ochrony praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych, wynika także ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia danego prawa podmiotowego określone przez prawo, Pytający stwierdzają, że już w dniu 22 grudnia 2011 r., a więc w dniu uchwalenia kwestionowanego przepisu, ekspektatywa prawa do wynagrodzenia sędziów w podwyższonej wysokości była niewątpliwie maksymalnie ukształtowana, zostały bowiem spełnione wszystkie przesłanki do nabycia tegoż prawa z dniem 1 stycznia 2012 r., „w którym to dniu już nie można byłoby mówić o ekspektatywie, a o prawie nabytym”.

Pytające składy orzekające SR Poznań-GJ podnoszą, iż „[d]o listopada 2011 roku nie było przy tym nawet przyjętego przez Radę Ministrów i opublikowanego projektu ustawy o budżecie, zaś sam projekt budżetu został wniesiony do Sejmu już po projekcie ustawy o budżecie. Oczekiwaniem usprawiedliwionym i racjonalnym jest zatem oczekiwanie uzyskania waloryzacji uposażenia od stycznia 2012 r. na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2011 r. Powodowie zostali bowiem zaskoczeni zmianą zasad ustalania wynagrodzenia w przeddzień Nowego Roku. Przyjęte przez ustawodawcę *vacatio legis* spornej ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. wynosiło zatem teoretycznie 48 godzin, a z uwagi na prawdopodobną

niedostępność publikatora w sprzedaży zapewne jeszcze mniej” (uzasadnienie pytań prawnych SR Poznań-GJ, w sprawie \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ – s. 11 oraz w sprawie \_\_\_\_\_ – s. 11-12).

Sądy uważają także, iż przy wnoszeniu do Sejmu projektu ustawy, zawierającej kwestionowany przepis, nie dopełniono ustawowych obowiązków związanych z procedowaniem takiego projektu, zwłaszcza dlatego, iż ustawa o budżecie została uchwalona - na co wskazuje jej tytuł - „w celu wykonania budżetu” na rok 2012, podczas gdy w dacie uchwalania tej ustawy ustawa budżetowa na rok 2012 - w rozumieniu art. 219 ust. 1 Konstytucji i art. 109 ustawy o finansach publicznych - nie istniała w polskim porządku prawnym, albowiem została uchwalona dopiero w dniu 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 273). Doszło tym samym do naruszenia trybu ustawodawczego, przez co zaskarżona regulacja pozostaje w kolizji ze standardami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 ustawy zasadniczej, a także uchybia zasadzie sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem pytających Sądów, przy uchwalaniu ustawy o budżecie przed uchwaleniem budżetu nie można było zastosować mechanizmów ochronnych finansów publicznych, wynikających z zakazu nadmiernego zadłużenia państwa, przewidzianego w art. 216 Konstytucji<sup>13</sup> [Sądy wskazują tu na ust. 4 w tym artykule, podczas gdy o granicy zadłużenia, która zagraża stabilności finansowej państwa, a więc o przekroczeniu limitu państwowego długu publicznego (PDP), jest mowa w ust. 5 art. 216 Konstytucji].

<sup>13</sup> 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.

Jak stwierdzają Sądy, „[k]oincydencja zdarzeń związanych z uchwalaniem ustawy budżetowej i „ustawy okołobudżetowej” wykazuje, iż nie były one procedowane ani równolegle, ani też po sobie w prawidłowej kolejności. Otóż ustawa budżetowa na rok 2012 została wniesiona do Sejmu w dniu 7 grudnia 2011 r. po uprzednim jej przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011 r. Tymczasem projekt „ustawy okołobudżetowej ” został wniesiony do Sejmu w dniu 24 listopada 2011 r., a zatem nawet przed przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w wersji wniesionej do Sejmu<sup>14</sup>. Tym samym w oparciu o „ustawę okołobudżetową” niedopuszczalnym jest powoływanie się na ochronę „deficytu Państwa” poprzez „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów z uwagi na „dług publiczny” w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.” (uzasadnienie pytań prawnych: SR Poznań-GJ w sprawie \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ – s. 10 oraz w sprawie \_\_\_\_\_ – s. 9-10 10 oraz SO Gliwice - s. 17).

W pytaniach prawnych podnosi się nadto, iż „[p]rzepisy Konstytucji wyraźnie określają zakres i sposób procedowania ustawy budżetowej, nie pozostawiając żadnych wątpliwości ani co do inicjatora tychże, ani też przedmiotu czy też sposobu procedowania. Jedynymi ustawami właściwymi dla określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1 Konstytucji), bądź w szczególnych wypadkach ustawa o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 2 Konstytucji). Tylko tym ustawom z mocy ustawy zasadniczej przysługuje „szczegółność” ich charakteru. Oczywistym jest przy tym, iż ingerencja władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej przy uchwalaniu budżetu państwa winna być dokonywana przy wykładni brzmienia art. 173 Konstytucji.” (uzasadnienie pytań prawnych SR Poznań-GJ – każdorazowo s. 9).

SO Gliwicach, podnosząc szereg argumentów związanych z sytuacją ekonomiczną i stanem państwowych finansów publicznych, wskazujących, iż decyzja o zamrożeniu wynagrodzeń sędziów ma charakter arbitralny i

oderwany od istniejących uwarunkowań gospodarczych, stwierdza, że „zmiana wynagradzania sędziów i de facto powrót to systemu ustalania wynagrodzenia w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej w kraju, godzi w zasadę trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji” (uzasadnienie pytania prawnego SO Gliwice - s. 10).

Zdaniem tego Sądu, kwestionowana przezeń decyzja ustawodawcy podjęta została bez dostatecznego wykazania, że przemawiają za nią wiarygodne warunki ekonomiczne, a to pozwala nawet na sugestię, iż zamrożenie wynagrodzeń jest w istocie sankcją za legalne akcje protestacyjne podejmowane przez sędziów. SO Gliwice dostrzega elementy sygnalizujące taką motywację projektodawców kwestionowanej regulacji ustawy okołobudżetowej m.in. w publicznej (wyrażonej w wywiadzie prasowym) wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości, a więc przedstawiciela władzy wykonawczej, będącej projektodawcą zaproponowanej ustawodawcy decyzji o zamrożeniu wynagrodzeń sędziowskich<sup>15</sup>.

Sąd ten, na str. 13 uzasadnienia swojego pytania prawnego, rozszerza zarzut zawarty w pkt. 3 *petitum* pytania prawnego, dotyczący niespełnienia merytorycznych przesłanek do uchwalenia zaskarżonego przepisu oraz istniejących wątpliwości co do prawidłowego wyboru formy aktu prawnego, w zakresie struktury wzorca kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu, o normę zawartą w art. 221 Konstytucji, ustalając jego konstrukcję jako art. 2 w zw. z art. 219 ust. 2 i art. 221 w zw. z art. 173 ustawy zasadniczej. Powołując się na tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r., w sprawie Kp 2/05, wskazuje na szczególne znaczenie nakazu adresowanego do władzy wykonawczej, by podejmowanie wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla prowadzenia gospodarki

---

<sup>15</sup> 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.”

finansowej państwa było powiązane z poszanowaniem odrębności pozycji władzy sądowniczej i zachowania jej niezależności.

Niezależnie jednak od pewnych różnic w argumentacji zawartej w uzasadnieniach przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych, analiza wszystkich tez tych pytań dość wyraźnie wskazuje na to, iż zarówno składy orzekające SR Poznań-GJ, jak i SO w Gliwicach, występując z pytaniem prawnym, zmierzały nie tylko do skonfrontowania zakwestionowanego przez nie przepisu z konkretnymi wzorcami konstytucyjnymi, lecz do uzyskania wykładni przepisów ustawy o budżecie przez Trybunał Konstytucyjny, a - w rzeczywistości - do potwierdzenia trafności własnej, wysoce negatywnej, oceny regulacji tej ustawy.

Warto zatem zwrócić uwagę na funkcje tak zadanego i tak uargumentowanego pytania prawnego, które, jeżeli jest obliczone jedynie na potwierdzenie krytycznej oceny Sądu wobec wskazanych w tym pytaniu regulacji, a więc dokonanie recenzji racjonalności decyzji ustawodawcy, w znacznie większym stopniu przybiera charakter postulatu kontroli abstrakcyjnej, niż związania udzielonej na nie odpowiedzi z rozstrzyganą sprawą.

Koniecznym jest przede wszystkim w tym miejscu podkreślenie, iż przepis ustawy o budżecie „zamrażający” wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych w 2012 r., poddany przez pytający Sąd w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją, został zakwestionowany jako niekonstytucyjny, wraz z kolejnym przepisem tej samej ustawy<sup>16</sup> - art. 23, dotyczącym takiej samej decyzji ustawodawcy wobec wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skierowanym do Trybunału

---

<sup>16</sup> 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.<sup>13)</sup>), 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.



Konstytucyjnego, m.in. w kontekście niektórych z zaproponowanych w omawianym pytaniu prawnym wzorców kontroli.

Pierwszy Prezes SN postawił zaskarżonym regulacjom zarówno zarzuty proceduralne (formalne), w tym zarzut dotyczący niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, polegającej na nieuzasadnionym skróceniu okresu *vacationis legis*, jak i zarzuty merytoryczne, które dotyczyły naruszenia takich zasad konstytucyjnych, jak: zasada ochrony praw nabytych oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, a także, wynikającego z norm ustawy zasadniczej i tym samym ciążącego na ustawodawcy, obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu (wskazując jako wzorce kontroli art. 2 w powiązaniu z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, a także w powiązaniu z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP<sup>17</sup>), uchybienie konstytucyjnym regułom prawidłowej legislacji, z względu na niespełnienie merytorycznych przesłanek do uchwalenia tych przepisów i dokonanie błędnego wyboru formy aktu prawnego (co oznaczać miało naruszenie normy konstytucyjnej skonstruowanej z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP<sup>18</sup>).

Jak wynika z powyższego omówienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zarzuty, postawione przez pytające Sądy art. 22 ustawy okołobudżetowej w niniejszej sprawie, w znacznym stopniu pokrywają się z tymi, które ten Wnioskodawca wywiódł w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt K 1/12, a rozstrzygniętej już wyrokiem zapadłym w dniu 12 grudnia 2012 r.

---

<sup>17</sup> zob. przyp. 13

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.

<sup>18</sup> zob. przyp. 5

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.

Kwestia zgodności z ustawą zasadniczą przepisu zaskarżonego w omawianych pytaniach prawnych SR Poznań-GJ oraz SO Gliwice stała się przedmiotem szczegółowych rozważań Trybunału Konstytucyjnego w tym wyroku, w kontekście większości wzorców konstytucyjnych wskazanych również w pytaniach prawnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji, nie są zaś niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przesądził zatem generalnie o zgodności z Konstytucją kwestionowanego w pytaniach prawnych art. 22 ustawy o budżecie, przewidującego „zamrożenie” w 2012 r. uposażeń sędziowskich na dotychczasowym poziomie, albowiem dokonał oceny zgodności z ustawą zasadniczą tej regulacji (orzekając w sprawie obu zaskarżonych przepisów ustawy o budżecie) w zakresie szeregu fundamentalnych zasad, w tym m.in. w aspekcie przestrzegania zasady rzetelnej legislacji, w tym m.in. w kwestii dopuszczalności tak drastycznie skróconego okresu *vacationis legis*, a także zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, pod kątem dopuszczalności ich ograniczenia, uzasadnionego koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, w tym przypadku uznając incydentalne wstrzymanie wzrostu płac sędziowskich, oznaczające pozbawienie sędziów ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012, za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej. Trybunał nie dopatrył się także w tej decyzji ustawodawcy naruszenia majątkowego prawa do wynagrodzenia zasadniczego sędziów, stwierdzając, iż nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w określonej wysokości ani też prawo do podwyżki wynagrodzenia, albowiem określenie sposobu obliczania

wynagrodzenia, będące konstytutywnym elementem stosunku pracy sędziego, nie tworzy prawa majątkowego do wynagrodzenia w określonej wysokości. Trybunał uznał, iż jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów, dokonane ustawą o budżecie, nie wskazuje na naruszenie konstytucyjnego obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Podejmując w sprawie K 1/12 omawiane rozstrzygnięcie, Trybunał Konstytucyjny dokonał szczegółowej analizy zasad wynagradzania sędziów oraz istniejących konstytucyjnych gwarancji w tym zakresie, a także odniósł się do kwestii aktualnego stanu finansów publicznych oraz jego wpływu na uchwalenie konkretnych rozwiązań w ustawie o budżecie.

W związku z tym przypomniał, że stan gospodarki państwa - rzutujący zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową - mierzony jest metodą ustalania relacji długu publicznego (PDP) do poziomu produktu krajowego brutto (PKB), a konstytucyjny limit tak określanego zadłużenia państwa wynosi 60% (co wywołało reakcję ustawodawcy w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych w celu uniknięcia zagrożenia naruszenia tego limitu, w postaci dwóch tzw. progów ostrożnościowych, na poziomie 50% i 55%, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur).

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że oficjalnie podawane zadłużenie liczone według tzw. „metodyki krajowej” wyniosło w 2011 r. 53,5% (a więc osiągnęło poziom zbliżony do drugiego ze wspomnianych progów), zaś w sytuacji gdyby dokonano jego obliczenia według tzw. „metodyki unijnej” – osiągnęło już 56,3% (co oznacza nawet przekroczenie drugiego z progów ostrożnościowych).

W takiej sytuacji stanu finansów publicznych państwa Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów w 2012 r. (podczas gdy płace w pozostałej części sfery budżetowej są zamrożone już od

2008 r., a spadek ich wartości wyniósł, jak dotąd, niemal 15%), stanowiło jedno z wielu możliwych i doraźnych oszczędnościowych działań ustawodawcy. Trybunał podkreślił jednocześnie, że wynagrodzenia sędziów są trwale związane z budżetem państwa, więc ich kształtowanie nie może pozostawać w oderwaniu od stanu finansów publicznych. Trybunał zauważył przy tym, iż wynagrodzenia tej grupy zawodowej „*powinny być możliwie wysokie i możliwie stabilne, co jednak nie oznacza, że niezależnie od sytuacji budżetowej muszą one sukcesywnie wzrastać aż do momentu drastycznego zachwiania równowagi budżetowej, za który - z woli ustrojodawcy - uznaje się przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia*”<sup>19</sup> (przekroczenie przez PDP 60% PKB).

Trybunał uznał, że powodem uchwalenia ustawy o budżecie, i zawarcia w niej przepisów o charakterze oszczędnościowym „zamrażających” wynagrodzenia sędziów, była konieczność ochrony zagrożonej równowagi budżetowej, stanowiącej samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej i jej ochrony wynikała z całokształtu regulacji 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 6/09<sup>20</sup> – także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, niezależnie od wykonywanej przez nich działalności zarobkowej - „równych w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski” (preambuła Konstytucji RP), a więc również sędziów.

---

<sup>19</sup> wyrok TK z dnia 12.12.2012 r., sygn. K 1/12, w wersji doręczonej Prokuratorowi Generalnemu, s. 60

<sup>20</sup> zob. wyrok TK z dnia 20.01.2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

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

Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym, że nieuzasadnione są twierdzenia o zaskoczeniu sędziów „zamrożeniem” wynagrodzeń (uniemożliwieniu im reakcji i dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej) i ich braku świadomości w kwestii możliwości wprowadzenia regulacji oszczędnościowych, ze względu na stan finansów państwa. Uznał bowiem, że zamiar „zamrożenia” wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie był publicznie znany już w drugim kwartale roku 2011. Został też w środowisku sędziowskim nagłośniony przez Krajową Radę Sądownictwa, co odbiło się w tym środowisku szerokim echem na niemal pół roku przed uchwaleniem zaskarżonych przepisów i dawało dostatecznie wiele czasu na ewentualną indywidualną reakcję.

Warto także zwrócić uwagę na to, iż w motywach omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wszyscy pracownicy odczuwają skutki inflacji i nie można zaakceptować stanowiska, iż w sytuacji, gdy wynagrodzenia ogółu pracowników tzw. sfery budżetowej mogą być „zamrażane” bez

ograniczeń, to wynagrodzenia sędziów powinny nadal rosnać - niezależnie od stanu budżetu państwa - aż do chwili przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia.

W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro wynagrodzenia sędziów, w perspektywie kilkuletniej, były - ze względu na szczególną konstytucyjną gwarancję - znacznie mocniej chronione niż wynagrodzenia wszystkich innych pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, ich incydentalne, jednorazowe „zamrożenie” nie narusza standardów konstytucyjnych. Tę ocenę Trybunału można odnieść wprost do zarzutu postawionego w pytaniach prawnych, co do rzekomego naruszenia zasady równości. Szczególna i silniejsza ochrona, w postaci konstytucyjnych gwarancji, wynagrodzeń sędziowskich z pewnością nie pozostaje w kolizji z gwarancją równego traktowania wszystkich podmiotów wobec prawa, zwłaszcza w aspekcie dyskryminującego potraktowania płac tej grupy pracowniczej, należącej do sfery budżetowej. Jak stwierdza się w wyroku w sprawie K 1/12, *„konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (tak np. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82), stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie”*<sup>21</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że, aczkolwiek sędziowie są niezaprzeczalnie jedyną grupą zawodową, której warunki pracy i płacy stanowią przedmiot regulacji ustawy zasadniczej, w której obydwie te elementy znalazły swoje miejsce, przez co system ich wynagradzania podlega szczególnej, bo opartej o gwarancje konstytucyjne, ochronie, to jednak Trybunał Konstytucyjny uznał jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów, dokonane ustawą o budżecie, za zgodne z Konstytucją,

---

<sup>21</sup> wyrok TK z dnia 12.12.2012 r., sygn. K 1/12, zob. przyp. 19, s. 29-30

podkreślając równocześnie, że werdykt ów wynika zarówno z incydentalnego charakteru tej regulacji, jak i zwłaszcza z konieczności uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, będącej wartością konstytucyjną konkurencyjną i - w pewnym sensie - nadrzędną wobec innych wartości określonych ustawą zasadniczą, wpływających na obowiązki prawodawcy wobec członków korpusu sędziowskiego (oznaczające konieczność zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków).

Trybunał przypomniał, że „*>>zamrożenie<<, czyli niepodwyższenie wynagrodzeń nie może być uznane za ich >>obniżenie<<*”, a zatem „*[b]rak podwyżki nie jest obniżką i nie ma tu znaczenia, że - w związku z inflacją, >>postępującym spadkiem siły nabywczej pieniądza i związanym z nim wzrostem cen<< - następuje pewien spadek możliwości nabywczych sędziów*”. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, „*obniżenie, w ścisłym tego słowa znaczeniu, to jest obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów przez ustawodawcę, dopuszczalne jest dopiero w sytuacji, gdy wartość relacji długu publicznego do PKB przekracza konstytucyjny limit zadłużenia*”<sup>22</sup>.

Należy więc stwierdzić, iż w zaistniałej sytuacji, związanej z zagrożeniami dla stanu finansów państwa, Trybunał podzielił stanowisko ustawodawcy o konieczności „zamrożenia wynagrodzeń osób (w szczególności sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego” (s. 3 uzasadnienia projektu ustawy „okołobudżetowej”, cz. II, Blok zmian związanych z zamrożeniem wynagrodzeń sędziów i prokuratorów).

---

<sup>22</sup> wyrok TK z dnia 12.12.2012 r., sygn. K 1/12, zob. przyp. 19, s. 62 oraz powołane w nim wyroki TK: z dnia 4.10.2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 i z dnia 18.02.2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8

Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost, że przyczyną takiej decyzji jest konieczność zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Trybunał stwierdza, iż „zagrożenie drastycznym pogorszeniem stanu finansów publicznych (ocenianym przez pryzmat przekroczenia II progu ostrożnościowego), pozwalało ustawodawcy w sposób incydentalny >>zamrozić<< wynagrodzenia sędziów. Minimalny standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie został naruszony, ponieważ wynagrodzenia te nadal pozostają znacząco wyższe od średniej wynagrodzeń w skali państwa, a przy tym, co należy podkreślić, przez ostatnie lata systematycznie wzrastały, podczas gdy wynagrodzenia ogółu pracowników sfery budżetowej oraz uposażenia posłów i senatorów są od dawna (i nadal pozostaną) >>zamrożone<<.<sup>23</sup>

Z uwagi na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych, jako dobra usytuowanego w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko, że chroni je restrykcja konstytucyjna<sup>24</sup>, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych<sup>25</sup>, jak i ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych<sup>26</sup>, a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych<sup>27</sup>.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu równowagi budżetowej i zapobieganiu nadmiernemu zadłużaniu się państwa, jako wartości konstytucyjnej mogącej uzasadniać ograniczenie praw

<sup>23</sup> wyrok TK z dnia 12.12.2012 r., sygn. K 1/12, zob. przyp. 19, s. 62

<sup>24</sup> por. wyrok z 4.05.2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38

<sup>25</sup> wyroki TK: 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 i z dnia 20.01.2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3

<sup>26</sup> wyrok TK z dnia 17.12.1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71

<sup>27</sup> wyroki TK: z dnia 22.10.2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214 i z dnia 24.04.2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46



podmiotowych, pierwszeństwo kosztem ochrony tych praw m.in. w wypadkach: przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej<sup>28</sup>, zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych<sup>29</sup>, ograniczenia uprawnień kombatanckich<sup>30</sup>, zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>31</sup>, ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym<sup>32</sup> czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych<sup>33</sup>.

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.

---

<sup>28</sup> 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, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93

<sup>29</sup> por. wyrok TK z dnia 18.01.2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5

<sup>30</sup> por. wyrok TK z dnia 9.03.2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19

<sup>31</sup> por. wyrok TK z dnia 31.01.2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8

<sup>32</sup> por. wyrok TK z dnia 20.11.2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252

<sup>33</sup> 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

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.

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

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

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym przede wszystkim powoływanego i cytowanego wyroku w sprawie K 1/12, taką wartością konstytucyjną, która może uzasadniać ograniczenie praw podmiotowych, jest zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, od zapewnienia równowagi budżetowej zależy bowiem zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Zapewnienie równowagi jest więc konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa jednak w szczególności na władzy wykonawczej (w tym przypadku – na Radzie Ministrów, która ma wyłączną kompetencję w zakresie inicjatywy ustawodawczej odnoszącej się do ustawy budżetowej i jej zmiany oraz ustaw o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego i o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo) – odpowiedzialnej za prowadzenie całej gospodarki finansowej państwa oraz kierowania wykonaniem budżetu na podstawie ustawy budżetowej oraz na władzy ustawodawczej – odpowiedzialnej za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego<sup>34</sup>.

Pomimo że równowaga budżetowa stanowi tak wyjątkową wartość konstytucyjną (chronioną - o czym już wspomniano - restrykcją, przewidzianą w art. 216 ust. 5 Konstytucji), 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 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.

---

<sup>34</sup> 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

Stwierdzając, iż trudna sytuacja budżetu państwa i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych wymagają nadzwyczajnych rozwiązań - zwłaszcza takich jakie w tzw. pakiecie przepisów ostrożnościowych przewidują regulacje ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w tym art. 86 ust. 1 tej ustawy, 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 PKB<sup>35</sup> - Trybunał Konstytucyjny uznał, że owe nadzwyczajne rozwiązania obejmują również zasady obliczania wynagrodzeń sędziowskich, jako finansowanych z budżetu państwa.

Jako że uregulowanie ustawy okołobudżetowej, zakwestionowane w pytaniach prawnych Sądów, zostało poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12 i uznane za zgodne m.in. z wzorcami kontroli wskazanymi w tych pytaniach, należy stwierdzić, że, co do *meritum*, zagadnienie konstytucyjne, poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego na skutek wniesionych pytań prawnych, obejmuje tę samą kwestię - wprowadzenie

<sup>35</sup> 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) (...)

przez ustawodawcę do porządku prawnego regulacji „zamrażającej”, jednorazowo, na dotychczasowym poziomie, uposażenia sędziowskie.

W aktualnym stanie prawnym i faktycznym - które stanowią wprost następstwo omówionego wyżej werdyktu Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie dotyczącej kwestii bliźniaczej, co do istoty problemu, do zagadnienia podniesionego przez pytające Sądy - możliwe jest dokonanie przez te Sądy prokonstytucyjnej, a opartej chociażby o rozstrzygnięcie Trybunału, wykładni przepisu ustawy o budżecie, wskazanego w pytaniach prawnych.

Zważywszy, że przedmiot niniejszej sprawy jest zbieżny z materią, co do której Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szczegółowo we wspomnianym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, wydaje się, iż sprawa, zainicjowana przez SR Poznań-GJ, a poszerzona o kolejne pytania prawne innych składów orzekających tego Sądu oraz pytanie SO Gliwice, w których Sądy te kwestionują zgodność art. 22 ustawy o budżecie z Konstytucją RP, a więc dotycząca tego samego, co do istoty problemu, zagadnienia oraz - w znacznym zakresie - tych samych wzorców kontroli konstytucyjnej, powinna zostać umorzona, ze względu na zbędność orzekania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, artykuł 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma niewątpliwie miejsce wtedy, gdy zaskarżony przepis prawny był już przedmiotem kontroli jego zgodności z Konstytucją RP w innej sprawie<sup>36</sup>, w kontekście tych samych wzorców i zarzutów.

W niniejszej sprawie poddany został kontroli przepis, którego oceny konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny już dokonał (w sprawie K 1/12), a

<sup>36</sup> por. postanowienia TK: z dnia 3.10.2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 218, z dnia 25.11.2002 r., sygn. SK 30/01, OTK ZU Nr 6/A/2002, poz. 88, z dnia 26.03.2002 r., sygn. P 3/02, OTK ZU Nr 2/A/2002, poz. 22, oraz z dnia 4.05.2006r., sygn. SK 53/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 60

ważniejsze wydaje się to, że istota unormowania ustawy okołobudżetowej, które zostało zakwestionowane w obu sprawach (niniejszej i w sprawie K 1/12) jest taka sama. Jedyne wzorce konstytucyjne, wskazane do oceny tej regulacji, są w niniejszej sprawie zaprezentowane w nieco szerszym zakresie.

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

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

Niezależnie od powyższej konkluzji - ustosunkowując się merytorycznie do tych zarzutów Sądów wobec kwestionowanego przez Nie uregulowania, które nie pokrywają się z zarzutami w poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i nie wążą na istocie całej sprawy - warto dodać, co następuje.

Zarzuty te dotyczą przede wszystkim kwestii nierzetelności ustawodawcy we wprowadzaniu w życie kwestionowanych unormowań. Najdalej idącym zarzutem, jaki pytające Sądy postawiły zakwestionowanym w pytaniach prawnych regulacjom, są uchybienia, których dopuścił się prawodawca podczas procesu legislacyjnego, zakończonego uchwaleniem zaskarżonej ustawy, wprowadzającej terminalne zmiany określonego systemu wynagradzania sędziów.

Wzorce konstytucyjne zawarte w art. 10 i art. 173 ustawy zasadniczej, do których odwołały się pytające Sądy, stanowią wyraz zasady podziału władz. Są

to więc przepisy o charakterze ustrojowym. Pierwszy z tych przepisów Konstytucji wskazuje podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz oraz (w ust. 2) podmioty - organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału władz nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji szczególnej. Z art. 173 wynika, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Analiza argumentów przedstawionych przez pytające Sądy w zakresie związku pomiędzy kwestionowaną regulacją a kwestiami wynikającymi z ustrojowej struktury władz państwa i podziału jej segmentów, w świetle poglądów, wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny w szeroko omawianym wyżej wyroku w sprawie K 1/12, a także w wyroku z dnia 19 października 2010 r. w sprawie o sygn. akt P 10/10, pozwalają na wniosek, iż art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Konkluzja ta wynika nie tylko z braku przekonującej argumentacji co do związku treściowego między zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami kontroli, ale także ze specyfiki tych ostatnich. Art. 10 oraz art. 173 Konstytucji zawierające, jak wspomniano, normy o charakterze ustrojowym, z zasady raczej wyjątkowo mogą być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów, z których - jak to wywodzą same pytające Sądy - miałyby wynikać prawa podmiotowe. Z przepisów tych płynie bowiem także dyrektywa konstytucyjna, by w sprawach odnoszących się do zakresu funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była "wstrzemięzliwa" i nie naruszała nadmiernie sfery swobody działania organów sądów.

Kwestie ustalania zasad wynagradzania sędziów, aczkolwiek swoboda ustawodawcy reglamentowana jest tu gwarancjami konstytucyjnymi, są domeną tegoż ustawodawcy i nie dotyczą ogólnie pojmowanego zakresu funkcjonowania sądów. Ustawa zasadnicza wyraźnie także podkreśla, że jedność prowadzenia gospodarki finansowej państwa jest bardzo silnie chroniona, jako jedna z

podstawowych wartości konstytucyjnych. Zarządzanie finansowe winno być oparte o jedną, w sensie formalnym i materialnym, ustawę budżetową. Wyraźnie o tym mówi art. 219 ust. 1 Konstytucji. Ustawa taka powinna obejmować co do zasady wszystkie dochody i wydatki wszystkich organów władz publicznych na poziomie państwowym (z wyłączeniem jedynie samorządu terytorialnego, którego odrębność i samodzielność finansową gwarantują art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji).

Istota prowadzenia gospodarki finansowej „wymusza” niejako znaczne kompetencje władzy wykonawczej i ustawodawczej w tym zakresie. Zgodnie z art. 221 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. W świetle art. 146 ust. 4 pkt 6 oraz art. 219 ust. 4 i art. 226 Konstytucji<sup>37</sup>, tylko Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu oraz prowadzi gospodarkę finansową państwa. Potencjalnie więc posiada także możliwość oddziaływania na sposób zarządzania finansami władzy sądowniczej, która w Polsce utrzymywana jest w całości ze środków publicznych pochodzących z podatków i innych danin. Władza sądownicza, ze swej istoty, musi mieć zatem, w zakresie gospodarki finansami państwa, rolę ograniczoną w porównaniu z innymi władzami.

<sup>37</sup> Art. 146. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.

4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

- 1) zapewnia wykonanie ustaw,
- 2) wydaje rozporządzenia,
- 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- 4) chroni interesy Skarbu Państwa,
- 5) uchwała projekt budżetu państwa,
- 6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- 11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- 12) określa organizację i tryb swojej pracy.

Art. 226. 1. Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.



Należy przypomnieć, iż wzorzec z art. 219 Konstytucji - jako przepis w ogóle nie dotyczący ustawy o budżecie, albowiem ustalający szczególne zasady obowiązujące w związku z uchwalaniem budżetu państwa i wskazujący na szczególną pozycję w tym obszarze legislacyjnym władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej, na którą nakłada obowiązek uchwalenia budżetu państwa w odpowiedniej formie - Trybunał Konstytucyjny uznał, w sprawie K 1/12, za nieadekwatny do oceny normy ustawy, niebędącej ustawą budżetową, zwłaszcza wobec jej incydentalnego charakteru.

Taką samą ocenę nieadekwatności wzorców należy odnieść do pozostałych, wskazanych przez pytające Sądy, norm konstytucyjnych, mających charakter przepisów kompetencyjnych, regulujących zasady funkcjonowania Sejmu RP: art. 110 ust. 3 i art. 112 (dotyczące określenia organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu) oraz art. 123 ust. 1 i 2 (ustalający prawo Rady Ministrów do określania wnoszonego przez nią projektu ustawy jako pilny, co powoduje stosowanie szczególnego trybu postępowania w Sejmie) ustawy zasadniczej.

Pytające Sądy zarzucają nieprzedstawienie kwestionowanej ustawy Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP (do zakresu działania której należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka), jako komisji właściwej do rozpatrzenia przepisu zawierającego regulacje o charakterze ustrojowym, a takimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów, a ponadto, że ustawa ta „uchwalona została faktycznie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku temu”.

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.

Nie każde uchybienie zasadom procedowania z projektem ustawy może być uznane za naruszenie standardów konstytucyjnych. O naruszeniu można mówić wówczas, gdy ewentualne uchybienia prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom (a także innym uczestnikom postępowania prawotwórczego) wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.

Uregulowanie epizodycznych przepisów obejmujących kwestie ustalania wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie i uchwalenie tej ustawy w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych nie pozostaje w kolizji z normami konstytucyjnymi.

Na podstawie analizy dokumentacji z prac legislacyjnych (sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP w dniach 1 i 14 grudnia 2011 r.<sup>38</sup>) nad rządowym projektem ustawy o budżecie należy uznać, że nie zaistniały nieprawidłowości w zakresie sposobu zwoływania posiedzeń i przebiegu prac tej Komisji, które nosiłyby znamiona uchybień, pozwalających na stwierdzenie niezgodności trybu uchwalania ustawy o budżecie z art. 112 Konstytucji. Kwestia współdziałania w pracach nad tym projektem innych wewnętrznych struktur sejmowych (nie ulega wątpliwości, że Komisja Finansów Publicznych była właściwa w sprawach prac nad projektem ustawy związanej bezpośrednio realizacją ustawy budżetowej na rok 2012) była autonomiczną decyzją Komisji,

---

<sup>38</sup> Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (Nr 3) z dnia 1 grudnia 2011 r. oraz (Nr 5) z dnia 14 grudnia 2011 r.* - dostępne na stronie internetowej Sejmu RP

do której skierowano projekt po pierwszym czytaniu (odbyło się ono na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP).

Tryb pilny, o którym mowa w art. 123 ustawy zasadniczej, jest konstytucyjnie dopuszczalnym trybem procedury ustawodawczej, który może być zastosowany z zachowaniem szczególnych warunków: 1) tzw. klauzulę pilności może nadać projektowi wnoszonemu przez siebie tylko Rada Ministrów; 2) nie może być uznany za pilny projekt dotyczący ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów; 3) postępowanie powinno przebiegać zgodnie z wymogami określającymi odrębności takiego postępowania w Regulaminie Sejmu oraz Senatu; 4) termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni; 5) termin podpisania ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni.

W świetle przepisów Konstytucji, to Rada Ministrów ustala, czy projekt ustawy należy uznać za pilny, zaś zajęte przez nią stanowisko jest wiążące zarówno dla parlamentu, jak i Prezydenta.

Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy okołobudżetowej, jakie poprzedzało uchwalenie kwestionowanego przepisu tej ustawy, nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 4/06, „[s]zybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim

*tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją.”<sup>39</sup>.*

Z tych względów należy stwierdzić, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3, art. 112 i art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Art. 183 ust. 2 Konstytucji zawiera także normę kompetencyjną, wskazującą na wykonywanie przez Sąd Najwyższy także innych niż orzecznicze funkcji, przewidzianych w ustawach. Także zatem i ten przepis nie pozostaje w odpowiedniej relacji do zaskarżonego przepisu ustawy o budżecie, w toku prac nad którym brał zresztą udział i prezentował swoje stanowisko Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Uczestniczący w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, w dniu 1 grudnia 2011 r., Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego krytycznie odniósł się do tych rozwiązań projektu ustawy „o budżecie”<sup>40</sup>,

<sup>39</sup> wyrok TK z dnia 23.03.2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32

<sup>40</sup> (...) **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 zamiarami. 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 płac. Również zresztą pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w państwie – też nie uważam, żeby było stosowne przez szereg lat zamrażanie ich płac. 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.*

które dotyczyły zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich, zwracając uwagę na szczególny charakter tych wynagrodzeń oraz wpływ ich poziomu na gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w 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), „*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)*”<sup>41</sup> nie można uznawać za uchybienie trybowi uchwalania ustawy o takim ciężarze, jak naruszenie tego elementu procedury legislacyjnej, który ma swe źródło w postanowieniach Konstytucji. Przytoczony wyżej pogląd Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyrokach: z dnia 14 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt Kp 4/09 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., w sprawie o sygn. akt K 10/09.<sup>42</sup>

Z tych względów należy stwierdzić, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest niezgodny z art. 183 ust. 2 Konstytucji.

Taką samą ocenę - o nieadekwatności wzorca kontroli konstytucyjności kwestionowanego w pytaniach prawnych przepisu ustawy o budżecie - należy odnieść do art. 187 ust. 1 ustawy zasadniczej, będącego konstytucyjną delegacją do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, a więc kwestii, które nie mogą być uznane za

---

<sup>41</sup> wyrok TK z dnia 28.11.2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129

<sup>42</sup> wyroki TK: z dnia 14.10.2009r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134 oraz z dnia 13.07.2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56

odnoszące się do zaskarżonej ustawy, gdyż nie mają związku z oceną tego przepisu.

Należy natomiast podzielić poglądy pytających Sądów, iż w toku prac nad projektem ustawy okołobudżetowej doszło do naruszenia uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa.

Kwestia braku właściwej konsultacji projektu zaskarżonych przepisów z KRS (na co zwrócił uwagę Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku, przedstawionym w sprawie K 1/12) została podniesiona w trakcie rozprawy, przeprowadzonej w tej sprawie w pełnym składzie (o czym wspomniał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku<sup>43</sup>).

Trybunał nie podjął jednak z urzędu, na podstawie art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>44</sup>, badania tego zarzutu, albowiem nie został on postawiony przez właściwy podmiot, którym w tym przypadku był Wnioskodawca.

Ze wskazanego przez pytające Sądy wzorca kontroli konstytucyjnej, zawartego w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, w którym ustrojodawca wyposaża KRS w funkcję „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, wynika, iż wykonywanie tej funkcji nie byłoby rzeczywiste i wypełnione treścią bez towarzyszących jej konsultacyjnych i opiniodawczych kompetencji w toku procesu legislacyjnego.

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.

---

<sup>43</sup> wyrok TK z dnia 12.12.2012 r., sygn. K 1/12, zob. przyp. 19, s. 52

<sup>44</sup> Art. 42. Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencje oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

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)”.<sup>45</sup>

W omawianym przypadku nie wydaje się ulegać wątpliwości, iż ostateczna wersja tekstu projektu ustawy „okołobudżetowej”, 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.

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów wynika wprost z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>46</sup> [(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 wyroku owo uprawnienie wynikało z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia

---

<sup>45</sup> zob. przyp. 41.

<sup>46</sup> **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.

27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>47</sup> (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.)], ma konstytucyjne zakotwiczenie właśnie w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej<sup>48</sup>.

Warto przy tym zauważyć, iż Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła, w uchwale z dnia 16 listopada 2011 r., swoją negatywną opinię jedynie w stosunku do wstępnego projektu ustawy okołobudżetowej, 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*

---

<sup>47</sup> Art. 2. 1. Rada wykonuje zadania określone w ustawach, a w szczególności:

(...)

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(...)

<sup>48</sup> zob. przyp. 7



*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<sup>49</sup>.*

Bezspornym jest, iż 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 wszystkim tej wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej. 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.

Można by więc wnioskować, iż niedochowanie tego wymogu przy uchwalaniu ustawy wprowadzającej jednorazową zmianę w systemie wynagradzania przedstawicieli tego segmentu władzy państwowej, który to system oparty został o obiektywne i autonomiczne rozwiązania ustawowe, może stanowić naruszenie zasady poprawnej legislacji.

Analiza przepisów dotyczących funkcji opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa, a także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się zarówno szczegółowo do tej kwestii, jak i w aspekcie ogólnym - do problematyki dochowania w procedurach legislacyjnych trybu konsultacyjnego projektów ustaw, pozwalają na potwierdzeniu tezy o istnieniu

---

<sup>49</sup> tekst dostępny na stronie internetowej KRS – [www.krs.pl](http://www.krs.pl)

po stronie ustawodawcy obowiązku zasięgnięcia opinii KRS 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 z Krajową Radą Sądownictwa, co zaowocowało stwierdzeniem niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy<sup>50</sup>.

Przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności konkretnej normy prawnej w sprawie o sygn. K. 3/98 nie były więc uchybienia dotyczące samego przebiegu procesu legislacyjnego, lecz brak stworzenia warunków do wyrażenia opinii przez KRS, co Trybunał uznał za szczególnie ważne z uwagi na pozycję konstytucyjną tego organu.

Bezsporne jest jednak również to, że KRS brała udział we wcześniejszej fazie prac nad projektem ustawy „okołobudżetowej” - na etapie prac międzyresortowych, formułując swoją negatywną opinię (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. Opinia przedstawiona przez KRS do owej, wcześniejszej wersji projektu stała się co prawda nieaktualna w odniesieniu do kolejnego wariantu zaproponowanych regulacji, jednakże można przyjąć, iż KRS skutecznie zaopiniowała co do *meritum* rozwiązanie przejęte ostatecznie w przepisach projektu ustawy okołobudżetowej na etapie przedparlamentarnym, chociaż ostatecznie zostały one wyrażone w innej formie.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że wersja projektu, która została poddana procedurze opiniodawczej KRS, zawierała regulacje wywołujące w relacji do wynagrodzeń sędziowskich w roku 2012 te same skutki – „zamrożenie” tych wynagrodzeń na rok 2012 (ale także na lata następne - w

---

<sup>50</sup> wyrok TK z dnia 24.06.1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 52

przypadku uchwalenia przepisów, które zawarto w pierwotnym projekcie przekazanym do opinii KRS, zgodnie z którym w roku 2012 podstawą ustalania wynagrodzeń sędziów miało być przeciętne wynagrodzenie z 2010 r., z jednoczesnym utrwaleniem wysokości tych wynagrodzeń na tym poziomie), co regulacje ostatecznie zawarte w ustawie o budżecie. Stanowisko KRS dotyczyło zatem „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich na oznaczonym poziomie, ostatecznie uchwalonego w ustawie o budżecie, z odesłaniem do komunikatu Prezesa GUS z dnia 10 sierpnia 2010 r. (M.P. Nr 57, poz. 774).

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 „informacja o możliwości zaopiniowania” projektu rządowego przekazanego Sejmowi, który nie zawierał już propozycji regulacji, jakie przedstawiono KRS w pierwotnej wersji projektu ustawy. Nowa wersja obejmowała więc rozwiązania, które można uznać za mniej dolegliwe dla środowiska sędziowskiego.

Ocena, czy w konkretnym wypadku stwierdzone uchybienie trybowi prac legislacyjnych, polegające na niezapewnieniu realizacji przez KRS jej kompetencji opiniodawczych, powinno skutkować niekonstytucyjnością ustawy, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w uchwalonych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań proponowanych pierwotnie.

Warto zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku w sprawie K 1/12, iż „*[p]lany „zamrożenia” sędziowskich wynagrodzeń (a*

*pierwotnie nawet zmian mechanizmu ich kształtowania), były publicznie znane już w drugim kwartale roku 2011. Co więcej, zostały w środowisku sędziów nagłośnione przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS), ... ”, oraz uznając, że „w tych okolicznościach skrócenie vacationis legis, chociaż zasługujące na negatywną ocenę, nie może zostać uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji”, właściwie przesądził, iż w sytuacji motywowanej ważnym interesem publicznym, wyrażającym się w konieczności zachowania równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej, pozwalający na akceptację niektórych uchybień natury proceduralnej, w stopniu pozwalającym na stwierdzenie, iż nie prowadzą one do niekonstytucyjności ocenianego unormowania.*

*Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „działanie ustawodawcy powodowane było koniecznością ochrony stabilności finansowej państwa i zachowania równowagi budżetowej.”.*

Tak więc, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dokonanej w sprawie o sygn. akt K 1/12, stwierdzono istnienie tak ważnego interesu publicznego, iż przesądzał on, że przeprowadzenie takiego działania legislacyjnego było konieczne.

W opisanych okolicznościach należy uznać, że kwestionowana regulacja nie pozostaje w kolizji z art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W tym stanie rzeczy - wnoszę, jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępcy Prokuratora Generalnego