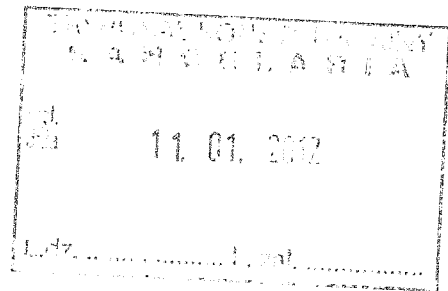


Warszawa, dnia 10 stycznia 2012 r.



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-4111-1/12



**Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa**

Wniosek

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

Działając na podstawie Art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z Art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 22 oraz art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) - są niezgodne z:

- 1) Art. 178 ust. 2 w związku z Art. 216 ust. 5 oraz Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP ponieważ naruszono obowiązek zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków;
- 2) Art. 2 w związku z Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP ponieważ naruszono w sposób arbitralny i nieuzasadniony zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa;

- 3) Art. 2 w związku z Art. 219 ust. 1 i 2 oraz Art. 221 Konstytucji RP ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki dla uchwalenia skarżonych przepisów, jak również błędnie dokonano wyboru formy aktu prawnego;
- 4) Art. 2 w związku z Art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ponieważ w sposób nieuzasadniony skrócono minimalny okres *vacatio legis*;
- 5) Art. 64 ust. 1 i 2 w związku z Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ponieważ naruszono majątkowe prawo do wynagrodzenia zasadniczego sędziów i sędziów Sądu Najwyższego.

Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku, upoważniam dr hab. Krzysztofa Ślebzaka, Dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego.

Uzasadnienie

1. Ustalenie normatywnej treści art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie

Dnia 22 grudnia 2011 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (*Dz. U. Nr 291, poz. 1707 - dalej nazywana ustawą o budżecie*). Unormowano w niej m.in., że w 2012 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (art. 22 ust. 1) oraz sędziego Sądu Najwyższego (art. 23 ust. 1) stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Wprawdzie projektodawca posługuje się, w odniesieniu do zaskarżonych regulacji, pojęciem „zamrożenia” płacy sędziów (s. 3-5 uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej), a z ustawy o budżecie wydaje się wynikać, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego oraz sędziego Sądu Najwyższego w 2012 r. w porównaniu z 2011 r. nie ulega zmianie, lecz w ocenie wnioskodawcy jest to swoisty eufemizm, gdyż z punktu widzenia ustawowego ukształtowania prawa do wynagrodzenia sędziów, mamy *de facto* do czynienia ze zmniejszeniem wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego, do którego prawo nabywane jest na podstawie art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (*Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. - dalej nazywana PUSP*) oraz art. 42 § 2 ustawy z dnia 23

listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm. – dalej nazywana u.SN).

Powoływane regulacje PUSP oraz u.SN wprowadzone ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459 – dalej nazywana ustawą zmieniającą) wyrażają całkowicie odrębną i samodzielną, w porównaniu z szeroko rozumianymi pracownikami tzw. sfery budżetowej, zasadę ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego oraz sędziego Sądu Najwyższego uzależnioną od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (*j.t. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.*). Przedmiotowe rozwiązanie było wynikiem kompromisu przedstawicieli władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej co do rozumienia Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i takiego ukształtowania mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego, które w ich ocenie odpowiada rozumieniu konstytucyjnego wyrażenia „wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu”. Przyjęcie powyższej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało zarazem wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Omawiane unormowania zostały uchwalone w wyniku dość długiego procesu wypracowywania konsensusu w przedmiocie kształtowania wynagrodzeń sędziów, przy czym wejście przedmiotowych regulacji nie było uznane, zarówno przez środowisko sędziowskie, jak i przedstawicieli rządu, za rozwiązanie docelowe (*na temat ewolucji wynagrodzeń por. M. Celej, System kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w działalności Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1990-2008, Biuletyn Krajowej Rady Sądownictwa z 2009, nr 1; B. Godlewska-Michalak, Wynagrodzenia sędziów w państwach prawa jako istotny element ich niezawisłości i bezstronności, Biuletyn Krajowej Rady Sądownictwa z 2009, nr 1*). Znalazło to zresztą wyraz w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, według którego „najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określoną corocznie w ustawie budżetowej” (s. 1 uzasadnienia). Jednocześnie stwierdzono, że przyjęte rozwiązania „służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie

ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich” (s. 1 uzasadnienia).

Z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej istotnej modyfikacji uległa zatem normatywna treść pojęcia „wynagrodzenia zasadniczego” sędziego. Ustalane jest ono jako wynik iloczynu stosownego wskaźnika i przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale poprzedzającego roku kalendarzowego. Stanowi to „odejście” od wcześniejszej formuły, w której wynagrodzenie zasadnicze obliczane było jako iloczyn tzw. kwoty bazowej i stosownego wskaźnika. Wynagrodzenie takie podlegało waloryzacji. Różnica jest więc zasadnicza. O ile bowiem przed wejściem w życie ustawy zmieniającej wynagrodzenie zasadnicze podlegało waloryzacji, o tyle po tej dacie całkowicie zrezygnowano z tego sposobu „urealniania” płac sędziów. Przyjęto bowiem formułę progresywnego „wynagrodzenia zasadniczego”, zakładając, że w przypadku zmian niekorzystnych, to jest zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia, wynagrodzenie zasadnicze sędziego pozostaje na niezmiennym poziomie (art. 91 ust. 1d PUSP i art. 42 § 3 u.SN). Wynika z tego, że ustawą zmieniającą doprowadzono do całkowicie odmiennego, od wcześniejszego, ukształtowania znaczenia pojęcia „wynagrodzenie zasadnicze sędziego”. W przypadku omawianej grupy zawodowej jest to podmiotowe prawo do podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego, którego przesłanką jest wzrost przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego.

Na różnicę pomiędzy waloryzacją a bezwarunkowym zagwarantowaniem wzrostu wynagrodzeń wskazał TK w wyroku z dnia 17 listopada 2003 r. (*K 32/02, OTK-A 2003/9/93*). Wynika z niego, że zwiększona ochrona przysługuje uprawnieniom, które zostały zagwarantowane ustawowo w sposób bezwarunkowy. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku sędziów i sędziów Sądu Najwyższego, ponieważ przyjęta przez ustawodawcę zwykłego w ustawie zmieniającej formuła ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego wskazuje, że prawodawca zdecydował się na realizację prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu zakładającą automatyczne podwyższanie wynagrodzeń sędziów w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a zatem, szerzej rzecz ujmując, niezależnie od przejściowych trudności finansowych czy sytuacji gospodarczej kraju.

Trzeba również zwrócić uwagę, że przesłanki do nabycia prawa do wynagrodzenia ustalonego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r. sędziowie spełnili już z chwilą opublikowania przez Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego stosownego komunikatu, tj. dnia 9 sierpnia 2011 r. (*Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r.*, M.P. Nr 71, poz. 708), tyle że realizacja tego uprawnienia mogła nastąpić dopiero od początku kolejnego roku. Można zatem powiedzieć, że wraz z opublikowaniem stosownego komunikatu doszło do nabycia prawa do wynagrodzenia zasadniczego ustalanego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału 2011 r. z późniejszym terminem jego realizacji. Nawet gdyby próbować zanegować przedmiotową koncepcję nabycia prawa, to nie ma najmniejszych wątpliwości, że przedmiotowe uprawnienie należy bez wątpienia zakwalifikować do kategorii ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, której należy się pełna ochrona, a rozważania zawarte poniżej również jej dotyczą. Jest to uzasadnione w szczególności wobec uchwalenia ustawy o budżecie i jej opublikowania na kilka dni przed datą rozpoczęcia realizacji prawa do wyższego wynagrodzenia zasadniczego (to jest od dnia 1 stycznia 2012 r.).

2. Niezgodność art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z Art. 178 ust. 2, Art. 216 ust. 5 oraz Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jeśli chodzi o regulacje rangi konstytucyjnej, to unormowanie o takim celu pojawiło się po raz pierwszy w Konstytucji z 1997 r., co było wyrazem ścisłego związku kształtowania wynagrodzenia z ochroną niezawisłości sędziowskiej. Problematyka wynagrodzeń sędziów była również przedmiotem szeregu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi w piśmiennictwie (*por. postanowienie TK z 8 listopada 2000 r.*, P 1/94, OTK 1994/37/78; *orzeczenie z dnia 14 marca 1995 r.*, K 13/94, OTK-A 1995/1/6; *wyrok z dnia 4 października 2000 r.*, P 8/00, OTK 2000/6/189; *wyrok TK z 12 grudnia 2001 r.*, SK 26/01, OTK 2001/8/258; *wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r.*, K 12/03, OTK-A 2004/2/8, *wyrok z dnia 17 grudnia 2009 r.*, P 73/08, OTK-A 2009/11/177; *zob. także A. Wróbel, Glosa do wyroku TK z dnia 4 października 2000 r.*, *Przegląd Sejmowy z 2001 r. Nr 6, s. 103*).

Jeśli chodzi o prawny charakter Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, to w orzecznictwie TK wielokrotnie podkreślano, że przepis ten „wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez

ustawodawcę” (wyrok z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK-A 2002/5/189; postanowienie z dnia 26 czerwca 2002 r. SK 1/02, OTK-A 2002/4/53; por. także J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, PiP 2008 r. Nr 11, s. 84). Nie jest to jednak przepis wyrażający normę programową. Ma on charakter materialny w tym sensie, że można w oparciu o jego treść zrekonstruować pewien wzorzec kontrolny dla oceny przepisów wynagrodzeniowych (postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000/2/67). Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziów na poziomie konstytucyjnym (P 12/98), co bezpośrednio wpływa na dopuszczalność ingerencji ustawodawcy zwykłego w system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz ewentualny jej zakres. System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowi wobec tego istotny element ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawisłość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Projektodawcy ustawy o budżecie wskazali w jej uzasadnieniu, że podstawową przyczyną zmniejszenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów w 2012 r. jest konieczność zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej (s. 4 uzasadnienia projektu ustawy o budżecie). Problematyce ograniczeń (zmniejszania) wynagrodzeń sędziowskich z powyższego powodu największą uwagę poświęcono w wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 12/03 (OTK-A 2004/2/8), do którego zgłoszone zostało zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego.

W zdaniu odrębnym stwierdzono, że Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nakłada na państwo określone obowiązki. Uposażenie sędziów ma się odróżniać od innych budżetowych wynagrodzeń. Przepis konstytucyjny nie może być więc traktowany jako niewiele znacząca deklaracja. Ograniczenia w realizacji Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie mogą wynikać tylko z konieczności oszczędności budżetowych. Obowiązek utrzymania równowagi budżetowej (Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP) *per se* nie zmienia przecież znaczenia Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Konieczne ograniczenia w tej materii mogą być dokonywane dopiero wtedy, gdy wypłata wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów zagrażałaby bezpieczeństwu finansowemu państwa i nie byłoby innych możliwości uniknięcia zakazu ustalonego w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Z jednej

strony wynagrodzenie sędziów nie może przerastać obiektywnych możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (Art. 1 Konstytucji RP). Z drugiej strony wskazane w Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wynagrodzenie jest dopuszczalnym odstępstwem od zasady równości w stosunku do innych grup zawodowych ze względu na szczególną wartość konstytucyjną jaką jest niezawisłość sędziów.

Przegląd dotychczasowego orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że nie jest ono jednak - jeśli chodzi o kwestię dopuszczalności ograniczenia uprawnień wynikających z obowiązujących ustaw na podstawie zasady równowagi budżetowej - jednolite (zob. *W. Sokolewicz, Komentarz do Art. 216 Konstytucji RP, s. 23, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, red. L. Garlicki*). I tak wprowadzanie w powoływanym wyżej wyroku K 12/03, Trybunał potwierdził możliwość zamrożenia – w imię równowagi budżetowej – podwyżek uposażenia sędziów, lecz dla przykładu w sprawie K 12/02 uznał analogiczny argument za niewystarczający dla uzasadnienia ograniczenia świadczeń weteranów chronionych Art. 19 Konstytucji RP (*wyrok z dnia 9 marca 2004 r., OTK-A 2004/3/19*). Znamienne jest przy tym, że Trybunał z Art. 19 Konstytucji RP wywiódł konstytucyjne prawo podmiotowe weteranów do specjalnej opieki państwa, mimo że językowa redakcja tego przepisu nasuwa podobne wątpliwości co do takiej możliwości, jak w przypadku Art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej.

W ocenie wnioskodawcy uchwalenie zaskarżonych przepisów narusza Konstytucję gdyż ingerencja w nabyte przez sędziego prawo do wynagrodzenia w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału 2011 r. zasadna jest wyłącznie w sytuacji, o której mowa w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Powołanie się zatem na zachowanie równowagi budżetowej (Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP) jako wartości konstytucyjnie chronionej nie jest w przypadku skarżonych przepisów wystarczające.

Miarkowanie długu publicznego jest warunkiem zachowania równowagi budżetowej, przy czym samo utrzymanie tej równowagi stanowi wartość konstytucyjną (wartość konstytucyjnie chronioną). Analiza przepisów rozdziału X Konstytucji RP prowadzi jednak do wniosku, że wprowadzanie celem ustrojodawcy jest dążenie do zachowania równowagi budżetowej, lecz jej brak jest stanem akceptowalnym. W praktyce jest to zjawisko niemal powszechne (*por. C. Kosikowski, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału*

Konstytucyjnego, Warszawa 2004, s. 11). Z tego też powodu ustrojodawca nie nakazuje w sposób bezwzględny osiągnięcia pełnej równowagi budżetowej (por. *M. Zubik, Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP, PiP 2000/6/10*). Odwrotnie nawet, w Art. 220 ust. 1 ustawy zasadniczej zakłada się istnienie pewnego deficytu, przy czym maksymalną granicę długu publicznego określa Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

Istotne jest przy tym jednak uwzględnienie, w jaki sposób ustawodawca zwykły zrealizował obowiązek, o którym mowa w Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów ustanowione w art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u.SN są relatywnie nowe, a konieczność zmiany poprzedniej formuły ustalania wysokości wynagrodzeń, co do zasady nie wywoływała wątpliwości. Szczególną uwagę należy jednak poświęcić powoływanym wyżej art. 91 § 1d PUSP oraz art. 42 § 3 u.SN, który stanowi, że jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u.SN, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Znaczenie tego przepisu i jego funkcja jest oczywista. Jego uchwalenie miało uniezależnić wysokość wynagrodzenia sędziów od wahań koniunktury gospodarczej. Co więcej warto zauważyć, że zmniejszenie się przeciętnego wynagrodzenia negatywnie odbija się na wpływach budżetu państwa i ogólnie na stanie finansów publicznych. Bezsporny jest też związek przeciętnego wynagrodzenia z produktem krajowym brutto (PKB) oznaczającym jeden z podstawowych mierników dochodu narodowego. Obniżenie się przeciętnego wynagrodzenia ujemnie bowiem wpływa na PKB. Ustawodawca zwykły przyjął zatem, że trudności finansowe i wahania koniunktury gospodarczej nie mogą mieć znaczenia dla ustalania wynagrodzenia sędziów. W ten sposób prawodawca skonkretyzował Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Stąd też problemy finansowe państwa, które niewątpliwie muszą być rozwiązywane wobec konieczności dążenia do zachowania równowagi budżetowej (Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP) należy traktować jako typowe trudności, których przewyciężenie nie może wiązać się z ograniczeniem uprawnień finansowych sędziów. Wynika to przede wszystkim z faktu, że gwarancje związane z określonym ukształtowaniem uprawnień płacowych wynikają z Konstytucji RP, a ustawodawca zwykły zdecydował się - wykonując zobowiązanie na nim ciążące - na uniezależnienie wynagrodzeń od zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia, a zatem, z reguły, od spadku PKB, co

w konsekwencji może również przekładać się na mniejsze wpływy budżetowe. Wobec tego zasadnie można przyjąć, że takiej właśnie wykładni Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP dokonał ustawodawca w związku z uchwaleniem ustawy zmieniającej. Oznacza to, że dopiero osiągnięcie granicy zadłużenia, o której mowa w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP może uzasadniać ingerencję w uprawnienia płacowe sędziów.

W tym miejscu trzeba również zaznaczyć, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej argumentacja zawarta w sprawie K 12/03 nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ istotnej modyfikacji uległy, w porównaniu z tamtym stanem prawnym, zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów.

Niezależnie od powyższych wniosków można mieć również, w kontekście wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości na łamach prasy, zasadne wątpliwości co do faktycznego celu zaskarżonych unormowań. Otóż w wywiadzie opublikowanym w Gazecie Prawnej (z dnia 23-26 grudnia 2011 r., s. B11) Minister Sprawiedliwości stwierdził, że *„jeżeli wymiar sprawiedliwości, zwłaszcza sądy, w ciągu tego roku (tj. 2012 r. – wtręt wnioskodawcy) zaczną sprawniej funkcjonować niż dotychczas, to takie podniesienie efektywności będzie z pewnością poważnym argumentem, by płace w kolejnym roku odmrozić”*. W tym świetle można uznać, że faktyczny cel skarżonych unormowań był inny, aniżeli wyrażona w projekcie ustawy okołobudżetowej konieczność zachowania równowagi budżetowej. W demokratycznym państwie prawnym opartym na podziale władzy tego typu działania należy uznać za bezwzględnie niedopuszczalne.

Mając na względzie powyższe art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej należy uznać za niezgodny z Art. 178 ust. 2, Art. 216 ust. 5 oraz Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Niezgodność art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej z zasadami: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa wywodzonymi z Art. 2 w zw. z Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP

Mimo niewątpliwego znaczenia równowagi budżetowej, trzeba także zauważyć, że jak każdej innej wartości konstytucyjnej, także i tej nie wolno absolutyzować, lecz zawsze musi być ona korelowana i „balansowana” z innymi zasadami (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002, K 47/01, OTK-A 2002/1/6). W ocenie wnioskodawcy skarżone przepisy naruszają wywodzoną z Art. 2 Konstytucji RP zasadę państwa prawnego, nakazującą rzetelne wywiązywanie się przez państwo ze zobowiązań wcześniej

przyjętych wobec obywateli. W tym świetle za zasadny można uznać zarzut naruszenia zasady: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także ekspektatyw tych praw. Trybunał przyjął, że ochroną konstytucyjną objęte są nie wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100). Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (por. wyrok z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000/2/59; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100).

Nie wywołuje wątpliwości, że uprawnienie, o którym mowa w art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u.SN należy zakwalifikować do kategorii prawa podmiotowego, które zostało nabyte w chwili opublikowania przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W tym momencie spełnione bowiem zostały zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do ustawy późniejszej.

Ochrona praw nabytych (czy też ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian,

które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU 2006/2/A/15).

W ocenie Trybunału ograniczenie praw nabytych jest zatem dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o "sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły" (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK 1992/1/8). Ocena dopuszczalności ograniczeń praw nabytych wymaga również rozważenia czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych oraz czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych.

Wobec wcześniejszych rozważań dotyczących niedopuszczalności ingerencji w wynagrodzenie zasadnicze sędziów w oparciu o zasadę zachowania równowagi budżetowej, trzeba uznać, że zawarte tam wnioski znajdują pełne zastosowanie również do oceny zgodności skarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych. Tym samym należy uznać, że naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest arbitralne i nieuzasadnione.

Podobne wnioski można sformułować analizując ingerencję w wynagrodzenie zasadnicze sędziów przez pryzmat zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa. Bezpieczeństwo prawne uznawane jest za jedną z podstawowych wartości państwa prawnego (Art. 2 Konstytucji RP). W takim przypadku chodzi o szczególny rodzaj wolności, a mianowicie wolności od nieoczekiwanych ingerencji państwa w zakresie zmian prawodawstwa w sposób zaskakujący obywateli, jak i sposobu stosowania prawa (Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 63). Celem jest uwzględnienie tzw. wewnętrznej moralności prawa, polegającej na tym, aby stosunki między państwem i obywatelem charakteryzowały się lojalnością.

Podobnie ujmowana jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 16 czerwca 2003 r.,

K 52/02, OTK ZU 2003/6/A/54). W ocenie Trybunału „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...)” (*wyrok z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK-A 2008/9/157, por. także powołane w nim orzeczenia i literaturę*). Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zatem zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (*por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK ZU 2005/2/A/15*).

Biorąc pod uwagę dość krótki okres obowiązywania art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u. SN, z których wynikają podmiotowe prawa sędziów do wynagrodzenia zasadniczego oraz powoływane wyżej okoliczności ich uchwalenia należy stwierdzić, że ingerencja w kształtowanie wysokości wynagrodzeń stanowi nagłe wycofywanie się przez państwo z obietnic złożonych przez państwo grupie sędziów, tym bardziej, że zostały one spełnione i w pełni zaakceptowane. Jeśli chodzi natomiast o ewentualne usprawiedliwienie naruszenia zasady zaufania, to rozważania przeprowadzone w kontekście zasady ochrony praw nabytych znajdują w tym miejscu pełne zastosowanie. Prowadzi to do wniosku, że zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa została naruszona w sposób nieusprawiedliwiony.

Mając na względzie powyższe art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie należy uznać za niezgodny z zasadami: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa wywodzonymi z Art. 2 w zw. z Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

4. Niezgodność art. 22 i art. 23 z art. 2 w zw. z Art. 219 ust. 1 i 2 oraz Art. 221 Konstytucji RP

Zaskarżone przepisy ustawy o budżecie są niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzonej z Art. 2 w związku z Art. 219 ust. 1 i 2 oraz Art. 221 Konstytucji RP.

Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 219 ust. 2 ustawy zasadniczej, 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 zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (*Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – dalej nazywana ustawą o finansach*). W niniejszej sprawie szczególne znaczenie ma jej art. 86 określający procedury ostrożnościowe oraz sanacyjne w razie osiągnięcia określonego poziomu zadłużenia państwa.

W świetle powyższych regulacji, w ocenie wnioskodawcy nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki dla uchwalenia skarżonych przepisów, jak również wadliwie dokonano wyboru formy aktu prawnego.

Powolywane na wstępie przepisy wyraźnie bowiem wskazują na obowiązki związane z konstruowaniem budżetu państwa w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto osiągnie określoną wartość oraz na formę jaką powinno przyjąć działanie ustawodawcy.

Oznacza to, że zarówno swoboda Rady Ministrów w zakresie wykonywania wyłącznej inicjatywy ustawodawczej (Art. 221 Konstytucji RP w związku z art. 86 ustawy o finansach), jak również na późniejszym etapie – ustawodawcy (Art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji) znajduje wyraźne ograniczenia. Są to zarazem unormowania, które chronią adresatów stanowionych regulacji przed arbitralnością działań podejmowanych w związku z uchwalaniem ustawy budżetowej oraz wskazują na kwestie, które powinny być w niej uregulowane.

Z wykładni powoływanych przepisów wynika jednoznacznie, że „zamrożenie” wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej: 1) jest dopuszczalne w roku budżetowym, po roku, w którym wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest wyższa od 55%; 2) nie obejmuje wynagrodzeń sędziów i sędziów Sądu Najwyższego oraz 3) może nastąpić wyłącznie w ustawie budżetowej.

Możliwość „zamrożenia” wzrostu wynagrodzeń została unormowana w art. 86 ust. 1 pkt 2) lit. a) tiret drugi ustawy o finansach, zgodnie z którym w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a ustawy o finansach, ogłoszonej zgodnie z jej art. 38, jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 %, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach, a zatem również pracowników Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

Przedmiotowy przepis limituje więc swobodę ustawodawcy zwykłego w zakresie „zamrożenia” wzrostu wynagrodzeń. Konieczne jest jednak spełnienie warunku, aby relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto była większa od 55%. Miarodajne w tym względzie jest Obwieszczenie Ministra Finansów wydane na podstawie art. 38 ustawy o finansach, w oparciu o które konstruuje się budżet państwa na kolejny rok (w tym przypadku na rok 2012). Wynika to wprost z brzmienia art. 86 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy o finansach. Przedmiotowe obwieszczenie zostało wydane w dniu 23 maja 2011 r. (*M.P. z 2011 r. Nr 42, poz. 464*). Stwierdza się w nim, że relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wyniosła 52,8%. Oznacza to, że nie zostały spełnione przesłanki do „zamrożenia” wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej w 2012 r. Tym samym trzeba uznać, że podawane w projekcie uzasadnienie nie zasługuje na uwzględnienie.

Ponadto stwierdzić trzeba, że płace sędziów nie podlegają mechanizmowi wskazanemu w art. 86 ust. 1 pkt 2) lit. a) tiret drugi ustawy o finansach, co oznacza, że ingerencja w ich wynagrodzenie nie byłaby dopuszczalna również wówczas, gdyby osiągnięto wartość 55%. Brak możliwości objęcia wynagrodzeń sędziów mechanizmem wynikającym z art. 86 ust. 1 pkt 2) lit. a) tiret drugi ustawy o finansach znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej. Określenie normatywnej treści wyrażenia „wzrost wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej” wymaga uwzględnienia przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm. – dalej nazywana ustawą o kształtowaniu*), które wskazują, że pod tym pojęciem należy rozumieć wzrost wynagrodzenia na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego o określony średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń (art. 2 pkt 4 ustawy o kształtowaniu). Przyjmuje się zarazem, że średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń waloryzowane są

kwoty bazowe (art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu). Dotyczy to również osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Tymczasem wejście w życie ustawy zmieniającej, na podstawie której dodano m.in. art. 91 § 1c PSUP oraz zmieniono art. 42 u.SN wywołało ten skutek, że sędziowie zostali wyłączeni z zakresu stosowania ustawy o kształtowaniu, ponieważ mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został „oderwany” od kwoty bazowej w rozumieniu tego aktu prawnego. Prowadzi to do wniosku, że w przypadku sędziów nie stosuje się w ogóle instytucji „wzrostu wynagrodzenia” w rozumieniu art. 86 ust. 1 pkt 2) lit a) tiret drugi ustawy o finansach, ponieważ - o czym już wspomniano - nie mamy do czynienia z prawną instytucją wzrostu wynagrodzenia, a z progresywnym ustalaniem jego wysokości. Nie można zatem przyjąć, że art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u.SN jest przepisem dotyczącym wzrostu wynagrodzeń sędziów w rozumieniu art. 86 ust. 1 pkt 2) lit. a) tiret drugi ustawy o finansach. W tym kontekście kwestia ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego oraz wzrostu wynagrodzeń (co dotyczy wynagrodzenia zasadniczego) nie może być utożsamiana.

Powyższa konkluzja znajduje również potwierdzenie w wykładni historycznej ustawy o kształtowaniu, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2000 r. Aby objąć nią wówczas sędziów oraz sędziów Sądu Najwyższego dokonano stosownej zmiany w PSUP oraz w u.SN (art. 13 – 14 ustawy o kształtowaniu). Jednocześnie zrezygnowano z ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów w oparciu o wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, co wynikało wcześniej z ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (*Dz. U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163 ze zm.*). Zgodnie natomiast z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń ustalano w ustawie budżetowej. W przypadku sędziów znajdowało to potwierdzenie w przepisach ustrojowych. Taki system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich był przedmiotem częstej i uzasadnionej krytyki, tym bardziej, że od 1997 r. kwestia kształtowania wynagrodzeń została unormowana w ustawie zasadniczej. Uwzględniając formułowane postulaty ustawodawca zdecydował się zatem na istotną zmianę w kształtowaniu wynagrodzeń sędziów, o czym była mowa już wyżej. Należy więc stwierdzić, że koncepcja przyjęta w ustawie zmieniającej zerwała z dotychczasowymi zasadami ustalania wynagrodzeń w zależności od wysokości kwoty bazowej ustalanej każdorazowo w oparciu o wzrost wynagrodzeń pracowników państwowej

sfery budżetowej. Od wejścia w życie ustawy zmieniającej nie stosuje się zatem do wynagrodzeń sędziów instytucji „wzrostu wynagrodzeń” w rozumieniu ustawy o kształtowaniu, a po wejściu w życie ustawy o finansach, tego aktu prawnego. Prowadzi to do wniosku, że art. 86 ust. 1 pkt 2) lit. a) tiret drugi w zw. z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach nie stosuje się do sędziów, mimo że ma on zastosowanie do pozostałych pracowników (tzw. pracowników administracji i obsługi) Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz sądownictwa powszechnego.

Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosku, że nawet w przypadku przekroczenia progu 55% nie byłaby dozwolona ingerencja w płace sędziów. Stanowi to dodatkowy argument na poparcie wcześniej sformułowanej tezy, że naruszenie prawa do wynagrodzenia zasadniczego sędziów dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku osiągnięcia progu zadłużenia, o którym mowa w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

Trzeba zatem przyjąć, że podjęte działania mające na celu rzekome „zamrożenie” wynagrodzenia zasadniczej sędziów, w rzeczywistości będące ingerencją w prawo podmiotowe do wynagrodzenia zasadniczego sędziów i sędziów Sądu Najwyższego nie znajdują oparcia w Art. 2 w związku z Art. 219 ust. 1 i 2, Art. 221 Konstytucji RP oraz Art. 86 ust. 1 pkt 2) lit a) ustawy o finansach, które określają zakres swobody, zarówno Rady Ministrów w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej, jak i potem ustawodawcy w podejmowaniu działań ostrożnościowych wynikających z osiągnięcia określonej relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dlatego uzasadnienie do projektu ustawy o budżecie, w której stwierdza się, że ustawa ta ma na celu „zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego 2012 r.” (s. 1 uzasadnienia), nie zasługuje na uwzględnienie. W kontekście regulacji ustawy o finansach publicznych przedmiotowe działania uznać trzeba za przedwczesne i podjęte niezgodnie z procedurą wynikającą z przedmiotowego aktu prawnego. W ten sposób naruszono również zasadę poprawnej legislacji.

Niezależnie od powyższych wniosków, uprawniony jest również zarzut, że zgodnie z powoływanymi regulacjami zamrożenie wzrostu wynagrodzeń pracownikom jednostek, których dotyczy art. 139 ust. 2 ustawy o finansach musi nastąpić w ustawie budżetowej. Wynika to wprost z powoływanym regulacji. Ma to

na względzie konieczność zachowania szczególnego trybu procedowania nad przedmiotowymi kwestiami, a zarazem uniknięcia arbitralności działań ustawodawcy oraz ograniczenia jego swobody we wprowadzaniu tego typu zmian.

Mając na względzie powyższe art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie należy uznać za niezgodny z Art. 2 w zw. z Art. 219 ust. 1 i 2 oraz Art. 221 Konstytucji RP.

5. Niezgodność art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z Art. 2 w zw. z Art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

Skarżone regulacje są niezgodne z powodu naruszenia nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z Art. 2 w zw. z Art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zarzut ten ma szczególne znaczenie w kontekście wydanej na podstawie Art. 88 ust. 2 ustawy zasadniczej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (*t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm. – dalej nazywana ustawą o ogłaszaniu*). Zgodnie z jej art. 4 ust. 1 akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy. Tylko w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Tymczasem skarżone przepisy zostały uchwalone dnia 22 grudnia 2011 r., ogłoszone w dniu 30 grudnia 2011 r., a weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (*por. wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002/7/92*) stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas

na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenia TK z: 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK ZU 1997/5/69; z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000/1/1).

W ocenie Trybunału badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu jaki okres dostosowawczy ma charakter "odpowiedni". "Odpowiedniość" *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania - po ogłoszeniu nowych przepisów - swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. orzeczenia z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999/7/165).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się zarazem, że nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma jednak charakteru bezwzględny. Ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć interesem jednostki. Muszą więc istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. To odstępianie jest jednak dopuszczalne - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - tylko "w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna" (orzeczenie z 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994/1/10).

Oceniając okoliczności związane z opublikowaniem i wejściem w życie przedmiotowych przepisów przede wszystkim należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej w zakresie dotyczącym skarżonych przepisów brak jest jakiegokolwiek informacji, która odnosiłaby się do skrócenia standardowego *vacatio legis*. Projektodawca nie uzasadnia w ogóle, dlaczego zdecydował o skróceniu okresu czternastu dni. Już tylko z tego powodu naruszenie zasad poprawnej legislacji należy uznać za oczywiste i uzasadnione. Wprowadzenie skarżonych regulacji nie

może być również oparte na konieczności zachowania równowagi budżetowej ze względu na argumentację przytoczoną wyżej. W przypadku sędziów ingerencja w nabyte prawo do wynagrodzenia zasadniczego ustalone w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r. mogłaby być uzasadniona wyłącznie w sytuacji osiągnięcia progu zadłużenia, o którym mowa w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

Zauważyć również należy, że w przypadku sędziów i sędziów Sądu Najwyższego nabyte przez nich prawo do wynagrodzenia zasadniczego ustalanego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r. mogłoby być już realizowane od dnia 1 stycznia 2012 r. Stąd też ochrona przedmiotowego uprawnienia musi być znacznie bardziej intensywna, aniżeli w przypadku praw, które nie przybrały jeszcze takiego kształtu.

Mając na względzie powyższe art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie należy uznać za niezgodny z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z Art. 2 w zw. z Art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

6. Niezgodność art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z Art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Uzasadniony jest również zarzut naruszenia Art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zdaniem wnioskodawcy do kategorii konstytucyjnego prawa majątkowego podlegającego ochronie należy zaliczyć prawo do wynagrodzenia zasadniczego wynikającego z art. 91 § 1c PUSP oraz art. 42 § 2 u.SN nabyte z chwilą podania do wiadomości przeciętnego wynagrodzenia za drugi kwartał 2011 r.

Co się tyczy ograniczenia praw majątkowych, to podlegają one kontroli na podstawie Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (*L. Garlicki, Komentarz do art. 64 Konstytucji, s. 22, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, red. L. Garlicki; wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK 2001/4/85*). W kontekście wcześniejszych rozważań za niezasadne trzeba uznać powoływanie się na konieczność zachowania równowagi budżetowej jako przyczyny ograniczenia prawa sędziów do wynagrodzenia zasadniczego. W doktrynie stwierdza się zarazem, że pogląd według

którego zasada równowagi budżetowej może stanowić samoistną przesłankę ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych praw obywateli (*por. wyrok TK z dnia 7 grudnia 1999 r., K 6/99, OTK-A 1999/7/160*), choćby tylko praw ekonomicznych (*zob. wyrok TK z 17 listopada 2003 r., K 32/02, OTK-A 2003/9/93*) jest dyskusyjny. Traktowana generalnie pozostaje bowiem w kolizji z brzmieniem Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającego kluczowe znaczenie, w którym przesłanki takiej nie można odnaleźć. Ewentualne jej wywodzenie z klauzuli bezpieczeństwa lub porządku publicznego tam wymienionej jest bowiem mało przekonujące jako wynik nazbyt swobodnej interpretacji tekstu instytucji (*por. W. Sokolewicz, Komentarz do Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, op. cit., s. 6*). W ocenie wnioskodawcy prowadzi to do wniosku, że Art. 220 ust. 1 Konstytucji RP nie może stanowić o ograniczeniu prawa do wynagrodzenia sędziów w kontekście Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie takie mogłoby natomiast nastąpić w przypadku wystąpienia sytuacji, o której mowa w Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

Niezależnie od tego zaskarżone regulacje nie są konieczne i niezbędne w rozumieniu Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca ma bowiem obowiązek wybrać najmniej uciążliwy środek służący realizacji zakładanego celu. Innymi słowy, jeżeli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, narusza więc Konstytucję. W ocenie wnioskodawcy zmniejszenie wynagrodzeń sędziów w 2012 r. jest ingerencją nadmierną w porównaniu z zakładanym celem ukierunkowanym na oszczędności budżetowe. Według obliczeń zawartych w uzasadnieniu ustawy o budżecie planowane oszczędności z tytułu zmniejszenia płac w grupie sędziów i prokuratorów wyniosą ok. 140 mln zł (zgodnie z uzasadnieniem projektu zaproponowane zmiany będą miały wpływ na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratorów i asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, jak i uposażeń

relacjonowanych do powyższych wynagrodzeń). Wprawdzie nie jest to kwota mała, ale z punktu widzenia wielkości wydatków budżetowych, jest to kwota oszczędności nie stanowiąca nawet promila. Biorąc pod uwagę planowany dochód w wysokości 293 752 300 tyś. zł oraz planowane wydatki w wysokości 328 752 300 tyś. zł, kwota 140 mln stanowi ok. 0,000476592 dochodów oraz 0,000425853 planowanych wydatków budżetu państwa (obliczenia własne na podstawie projektu ustawy budżetowej na 2012 r. – Druk nr 44). Trudno więc przyjąć, że jest to kwota istotna, czy też taka, która realnie ma wpływ na zachowanie równowagi budżetowej czy dążenie do stabilności finansów publicznych państwa. Warto zarazem zauważyć, że wskazana kwota oszczędności dotyczy nie tylko sędziów, gdyż w uzasadnieniu do projektu okołobudżetowej mowa jest o tym, że obejmuje ona również prokuratorów (s. 5 uzasadnienia). Stąd też uwzględniając wyłącznie korpus sędziowski oszczędności będą istotnie mniejsze. W tym świetle zasadnie można stwierdzić, że przedmiotowa ingerencja w wynagrodzenie zasadnicze sędziów, wobec konstytucyjnego zakotwiczenia tego uprawnienia jest nadmierna i nieuzasadniona.

Mając na względzie powyższe art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej należy uznać za niezgodny z Art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W świetle przeprowadzonych rozważań, niniejszy wniosek należy uznać za uzasadniony.


Stanisław Dąbrowski

Załączniki: 4 odpisy pisma