

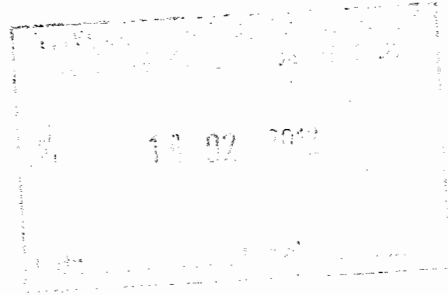


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 lutego 2012 r.

Sygn. akt K 32/11

BAS-WPTK-2186/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Związku Zawodowego Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej z 10 stycznia 2011 r. (sygn. akt K 32/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 155 § 6 ustawy z dnia 2 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) **jest zgodny** z art. 2, art. 32, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 literą a pkt (i) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 zał.).

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. We wniosku Związku Zawodowego Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej z 10 stycznia 2011 r. (dalej: wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazano art. 155 § 6 ustawy z dnia 2 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w brzmieniu: „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia asystentów sędziów uwzględniając poziom wynagrodzeń sędziów, referendarzy sądowych i urzędników sądowych oraz zasadę różnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od tego czy zatrudnieni są w sądzie rejonowym, okręgowym czy apelacyjnym”.

2. Instytucja asystenta sędziego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w 2001 r. ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z art. 155 § 1 wspomnianej ustawy: „Asystent sędziego wykonuje samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania”.

Celem ustawodawcy było wzmocnienie sądowej kadry urzędniczej przez wyodrębnienie nowej kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym, powołanych do czynności pomocniczych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1656/III kad.). Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „(...) celem funkcjonowania asystenta jest odciążenie sędziów wszystkich szczebli od spraw administracyjno-biurowych oraz zbieranie materiałów źródłowych i publikacji prawniczych niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia rozpoznawanych spraw” (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 621).

3. Kwestia wynagrodzenia asystenta sędziego została unormowana w art. 155 § 4 p.u.s.p., który stanowi, że asystentowi sędziego przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Poza tym do asystentów sędziego stosuje się przepisy

ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125 ze zm.; dalej: u.p.s.p). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów określa kwotowo wysokość tego wynagrodzenia, różnicując je w zależności od hierarchii (szczebla) sądu, w którym asystent jest zatrudniony. W niniejszej sprawie wnioskodawca dodatkowo zakwestionował przepisy zawarte w trzech aktach wykonawczych wydanych na podstawie przedmiotowego upoważnienia: § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów (Dz. U. Nr 125, poz. 827), § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów (Dz. U. Nr 141, poz. 891), oraz § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów (Dz. U. Nr 99, poz. 834). Przepisy te nie będą jednak przedmiotem analizy, ponieważ nie zostały wydane przez Sejm.

4. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowany przepis p.u.s.p. nie zawiera szczegółowych wytycznych (pod względem treściowym) określających sposób kształtowania wynagrodzeń asystentów sędziów, przez co pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości zbyt daleko posuniętą swobodę regulacyjną. Wśród podstaw kształtowania wynagrodzenia asystenta wskazano trzy grupy zawodowe: sędziów, referendarzy, urzędników sądowych. W ocenie wnioskodawcy, znacząca rozpiętość wynagrodzeń otrzymywanych przez przedstawicieli tych grup zawodowych wynika z nadmiernej autonomii ministra (niezdeteminowanej ustawą) do ustalania wynagrodzeń asystentów sędziów. Z tych powodów wskazane upoważnienie ma naruszać art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował także zasadę, że wynagrodzenie asystentów sędziów jest zróżnicowane w zależności od szczebla sądu, w którym są oni zatrudnieni. Według wnioskodawcy, różnicowanie to nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych kryteriach (takich jak staż pracy czy zakres powierzonych czynności). Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, z dniem 4 marca 2009 r. – tj. z datą wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 157 ze zm.; dalej: u.k.s.s.p.) – doszło do usankcjonowania nierównego traktowania w zakresie zarówno regulacji systemowych (w odniesieniu do rangi aktu normatywnego regulującego odpowiednio

kwesie wynagrodzeń), jak i wysokości samego wynagrodzenia asystentów sędziów zatrudnionych na podstawie art. 155 oraz art. 155a p.u.s.p., w porównaniu do asystentów zatrudnionych na podstawie art. 31 ust. 3 u.k.s.s.p. Zgodnie bowiem z art. 45 u.k.s.s.p., w okresie zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego, w trakcie trwania stażu aplikanckiego, aplikant aplikacji sędziowskiej otrzymuje wynagrodzenie za pracę ustalone w wysokości najniższego wynagrodzenia zasadniczego referendarza sądowego.

Wnioskodawca dowodzi, że zakres uprawnień i obowiązków jest taki sam dla wszystkich asystentów bez względu na formalną podstawę ich zatrudnienia czy szczebel sądu, w którym realizowane są ich obowiązki, dlatego wynikające z zakwestionowanego upoważnienia ustawowego zróżnicowanie wynagrodzeń asystentów sędziów pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), naruszając jednocześnie konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wyrażone w art. 155 § 6 u. s. p. upoważnienie ma być także niezgodne z art. 7 literą a pkt (i) załącznika do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 zał.), w części gwarantującej godziwy zarobek i równe traktowanie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy.

II. Wzorce kontroli

1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia jest to zatem przepis ustawy, stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji i skonkretyzowanych w tymże upoważnieniu (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 11).

Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia „wytycznych”. Dla ustalenia znaczenia tego terminu nie można również odwołać się do koncepcji tzw. pojęć zastanych,

ponieważ polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu (M. Żabicka-Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 32). Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wytyczne są rozumiane jako wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu (§ 66).

Zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące kwestie:

— upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg szczególności przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: (a) organ właściwy do wydania rozporządzenia, (b) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz (c) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

— przez wskazanie wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku przyszłych rozwiązań, następuje wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (wyrok z 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05);

— wymagania, które muszą spełniać wytyczne, mają dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny,

mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie przepisach ustawowych (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

— minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08);

— brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, jednak nie muszą one być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

— kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

— dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan

konstytucyjny z daty orzekania (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99), tym samym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01).

2. Wnioskodawca zarzucił także naruszenie konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji wyrażonych w art. 32 Konstytucji. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo, zaś ust. 2 precyzuje znaczenie konstytucyjnej zasady równości. „Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01). Tym samym wyrażony w art. 32 ust. 2 zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania zróżnicowań o nieuzasadnionym, a więc arbitralnym charakterze (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 17).

W ślad za ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego należy zaznaczyć, iż równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, nie oznacza zatem identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. „Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek grup” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Innymi słowy, postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności, co wynika także z samej natury regulacji prawnych, których celem i istotą jest wprowadzenie zróżnicowań” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10).

Jak zauważa cytowany już wcześniej L. Garlicki: „Generalnie rzecz biorąc, ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, według których

dokonywane są klasyfikacje i różnicowana sytuacja prawna poszczególnych adresatów. Generalnie rzecz biorąc, przyjmuje się też domniemanie, że ustawodawca działa zgodnie z konstytucją, a więc dobór cech relewantnych i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 18).

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „(...) ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie więc miało relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (...). Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (...). Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

— po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...).

— po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

— po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

Ważne ustalenia na temat zasady równości podmiotów wobec prawa Trybunał Konstytucyjny poczynił w wyroku z 21 października 2001 r. (sygn. akt

SK 10/01), w którym stwierdził, że: „Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «równości» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw (...). Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni «konstytucyjnego» wymiaru”.

Uzupełniając powyższą tezę, należy odnotować, że „w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych wystarczy na ogół wskazanie, że zachodzi racjonalny związek między wprowadzonym zróżnicowaniem, a celami przyjmowanego unormowania, zwykle też silnie akcentowane jest domniemanie konstytucyjności ustaw” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 24).

3. Wnioskodawca jako kontekst dla będącego wzorcem kontroli art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pojęcie sprawiedliwości społecznej wymaga interpretacji i uściślenia w kontekście całokształtu zasad i przepisów Konstytucji, w szczególności odnoszących się do ochrony godności człowieka i zasad społecznej gospodarki rynkowej (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 73).

Zdaniem W. Sokolewicza, sprawiedliwość to „powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładająca równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. (...) Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 61).

Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności działania organów państwa, dopuszczając jednak prawne różnicowanie poszczególnych jednostek w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej (por. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się również, iż „na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wspomniana zasada nie ma jednorodnego charakteru. Jego zdaniem: „Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. (...) ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie zaakcentowano wzajemnie uzupełniający się charakter zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Podczas gdy „zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków (...) zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy danego kryterium wyodrębniania określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Zarazem Trybunał zwrócił uwagę, iż „w procesie tworzenia prawa występuje prawidłowość polegająca na tym, że im bardziej próbuje się sprecyzować kryterium, w oparciu o które dokonujemy zróżnicowania, tym trudniejsze może być ustalenie, kto spełnia wymogi przewidziane w przepisie. Tak więc dążenie do

zachowania w jak największym stopniu równości i sprawiedliwości na płaszczyźnie generalno-abstrakcyjnej może w praktyce spowodować niemożność posługiwania się danym kryterium na płaszczyźnie konkretno-indywidualnej. Wymagać ono będzie bowiem ustalenia elementów sytuacji faktycznej o takim stopniu szczegółowości, któremu organ nie będzie w stanie sprostać. Przyjęcie tego rodzaju kryterium godzi w konstytucyjną zasadę równości w ten sposób, iż uniemożliwia w praktyce zachowanie równości na płaszczyźnie stosowania prawa. Z powyższego wynika, iż możliwość doboru kryteriów i ich precyzowania w ustawie podlega praktycznym ograniczeniom” (wyrok TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95).

4. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał także art. 7 lit. a pkt (i) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 zał.; dalej: Pakt), w części gwarantującej godziwy zarobek i równe traktowanie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy. W tym kontekście należy przypomnieć charakter prawny zobowiązań wynikających z przedmiotowego dokumentu. Wynikające z niego normy nie mają charakteru samowystającego, lecz jedynie programowy. Państwa sygnatariusze Paktu są zobowiązane podjąć odpowiednie kroki indywidualnie, w ramach pomocy i współpracy międzynarodowej, wykorzystując maksymalnie dostępne im środki, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych w tym pakcie. Przy realizacji tych postanowień dysponują one odpowiednim „marginesem swobody”. W kontekście formułowanych przez wnioskodawcę zarzutów należy podkreślić, iż standardy wyznaczone przez postanowienia Paktu co do zasady pokrywają się ze standardami dotyczącymi równości i zakazu dyskryminacji określonymi w Konstytucji.

III. Analiza zgodności

1. Wnioskodawca kieruje wobec upoważnienia do wydania aktu wykonawczego zawartego w art. 155 § 6 p.u.s.p zarzuty dwojakiego rodzaju. Pierwszy z nich dotyczy niespełnienia wymogu szczegółowości wytycznych oraz naruszenia zasady wyłączności ustawy. Drugi sprowadza się do kwestii oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości materialnych kryteriów przywołanych w wytycznych kwestionowanego upoważnienia.

Analizę zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu należy poprzedzić krótkim komentarzem na temat statusu asystenta sędziego w świetle postanowień p.u.s.p. W tym celu warto odwołać się przede wszystkim do systematyki niniejszego aktu normatywnego oraz związanych z nim materiałów z prac legislacyjnych.

Systematyka działu IV p.u.s.p., w szczególności zaś zamieszczonego w rozdziale IV tej ustawy art. 147, pozwala ustalić, iż asystent sędziego jest pracownikiem sądu o odmiennym statusie niż pozostali wymienieni w tym dziale „urzędnicy i inni pracownicy sądowi”. W literaturze przedmiotu określenia pozycji asystenta dokonuje się najczęściej na sposób negatywny, wskazując odrębności tej grupy zawodowej, zarówno wobec najbliższych im funkcjonalnie funkcjonariuszy pionu orzeczniczego – tj. referendarzy sądowych, jak i korpusu *stricte* administracyjnych pracowników sądów (K. Sadowski, O. M. Piaskowska, D. Kotłowski, *Asystent sędziego w sądzie powszechnym*, Warszawa 2010, s. 8 i n).

Jak już także wcześniej wspomniano (zob. pkt I.2 stanowiska Sejmu), w trakcie prac nad powołaniem instytucji asystenta sędziego był podnoszony argument, że asystenci mają stanowić nową kategorię wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym, powołanych do czynności pomocniczych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Bezspornie intencją ustawodawcy było zatem włączenie asystentów sędziów do szeroko rozumianego korpusu pracowników sądów, którym powierzono wykonywanie czynności o charakterze pomocniczym i niesamodzielnym, ściśle związanym jednak z obowiązkami orzeczniczymi sędziów, do pomocy którym zostali przydzieleni.

W tym kontekście, w pierwszej kolejności rozpatrzenia wymagają zarzuty co do blankietowego charakteru zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał (zob. wcześniej, pkt II.1 stanowiska Sejmu), że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści w znacznym stopniu są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola sądu konstytucyjnego ogranicza się zasadniczo do ustalenia dwóch kwestii: a) czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne; b) czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy, a także czy treść wytycznych (zwłaszcza ich szczegółowość) jest adekwatna do specyfiki regulowanej materii (wyroki TK z: 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01; 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10 – i cytowane tam orzeczenia).

W rozpatrywanym wypadku w akcie rangi ustawowej wskazano charakter

wynagrodzenia oraz podstawy określenia jego wysokości. W szczególności kwestia wynagrodzenia asystenta sędziego została unormowana w art. 155 § 4 p.u.s.p., który stanowi, że asystentowi sędziego przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Ponadto do asystentów sędziego stosuje się przepisy u.p.s.p. Powyższe oznacza, że asystentowi sędziego, z uwagi na charakter wykonywanych zadań, przysługuje prawo do otrzymywania wynagrodzenia zasadniczego określonego w sposób odmienny niż wynagrodzenie innych pracowników sądów i prokuratury. Na mocy ustawowego odesłania z art. 155 § 6 p.u.s.p. wynagrodzenia asystentów sędziów określa w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości, uwzględniając poziom wynagrodzeń sędziów, referendarzy sądowych i urzędników sądowych oraz zasadę różnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od tego, czy zatrudnieni są w sądzie rejonowym, okręgowym czy apelacyjnym. Oprócz wynagrodzenia zasadniczego asystent sędziego może otrzymywać także dodatkowe składniki wynagrodzenia, o których mowa w u.p.s.p. oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. Nr 117, poz. 742).

Organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia przekazano jedynie kwestię nominalnej wysokości wynagrodzenia, wskazując jednocześnie materialne determinanty jego wysokości. Na gruncie przepisów konstytucyjnych nie sposób przyjąć, że zakres przewidzianej w upoważnieniu materii stanowi domenę zastrzeżoną w całości do regulacji ustawowej (z pominięciem rozporządzenia). Przeciwnie, sztywne określenie wysokości wynagrodzenia określonej grupy zawodowej wydaje się także niecelowe z punktu widzenia polityki budżetowej państwa. Trudno wskazać przemawiające za takim rozwiązaniem wartości konstytucyjne, na przykład analogiczne jak w odniesieniu do sędziów, objętych w tej mierze gwarancjami konstytucyjnymi, czy referendarzy sądowych, jako organów ochrony prawnej. Tym samym należy przyjąć, iż art. 155 § 6 nie narusza zasady prymatu ustawy.

Za nietrafny uznać należy również zarzut, iż rozpiętość pomiędzy zarobkami wskazanych w kwestionowanym przepisie grup zawodowych (sędziów, referendarzy i urzędników sądowych) dowodzić ma blankietowości upoważnienia. W rzeczywistości ustawodawca, wskazując jako jedno z kryteriów zróżnicowania wynagrodzeń asystenckich szczebel sądownictwa, w którym wykonują oni swoje

obowiązki, wskazał jednocześnie relację, w jakiej wynagrodzenia asystentów powinny pozostawać w stosunku do uposażeń pozostałych wymienionych grup zawodowych. Dopuszczalność zachowania takiej proporcji wynika ze specyficznego statusu tej grupy zawodowej wśród „funkcjonariuszy sądowych”. Jak wspomniano, przedmiotowa ustawa sytuuje asystentów w szerokiej grupie pracowników wymiaru sprawiedliwości, nie zacierając jednak ich specyfiki ustrojowej i rodzaju wykonywanych przez nich obowiązków, co musiało znaleźć swój wyraz w systemie kształtowania wynagrodzenia tej grupy zawodowej.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, iż – ze względu na charakter delegowanej materii – ustawodawca dostatecznie precyzyjnie określił wytyczne co do treści aktu wykonawczego, przez co swoboda organu upoważnionego – tj. Ministra Sprawiedliwości, została znacząco zawężona. Nie doszło zatem do naruszenia wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Należąc do korpusu pracowników administracji sądownictwa, asystenci sądowi swoje obowiązki wykonują w ścisłym funkcjonalnym związku z pracą orzeczniczą sędziów, dla których służyć mają nie tylko technicznym, lecz również merytorycznym wsparciem. W ten sposób asystenci stanowią wyodrębniony szczebel w hierarchii stanowisk pomiędzy stanem urzędniczym a kadrą orzeczniczą.

Asystent partycypuje w obowiązkach sędziego, wszelkich czynności dokonując na jego polecenie. Samodzielność w wykonywaniu powierzonych asystentom zadań nie oznacza samodzielności orzeczniczej oraz niezależności, w której przymiot wyposażeni są referendarze sądowi, wskutek wykonywania czynności należących do sfery ochrony prawnej (M. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 239). Jednocześnie – jak słusznie wskazuje D. Wajda – choć „asystent nie jest wyposażony w atrybuty władzy państwowej i nie jest niezawisły jak sędzia, ani niezależny jak referendarz sądowy, niemniej jednak *gros* wykonywanych przezeń obowiązków nie sprowadza się tylko do «suchej» pracy administracyjnej, jak choćby weryfikacji wykonywania zarządzeń sędziego przewodniczącego przez sekretariat, ale polega na typowej «pracy myślowej prawnika»” (D. Wajda, *Status prawny asystenta sędziego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 3, s. 58).

Zarówno zrębowy przepis art. 155 § 1 p.u.s.p., jak i stosowne przepisy proceduralne dotyczące postępowań w sądach powszechnych, a także

rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz. U. z 2002 r. Nr 192, poz. 1613) wyznaczają jedynie w sposób abstrakcyjny normatywnie stypizowany zakres obowiązków, których rzeczywisty charakter w istotnej mierze determinowany jest powagą i skomplikowaniem rozpatrywanych w danej instancji spraw. Mimo wspólnej podstawy normatywnej, nakład pracy związany z realizacją teoretycznie tożsamy obowiązków asystentów sędziów może więc znacząco się różnić. Innymi słowy przyjęcie za cechę relewantną szczebla sądownictwa różnicuje wynagrodzenia asystenckie, aby odpowiadały one nakładowi pracy związanemu z powagą i złożonością spraw, w których rozstrzyganiu partycypują asystencji, a zarazem aby wynagrodzenia te oddawały adekwatne proporcje w stosunku do wynagrodzeń sędziów danej instancji.

W tym miejscu Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż w zainicjowanym przez wnioskodawcę trybie kontrola zakwestionowanego przepisu ma charakter abstrakcyjny. Ustawodawca przyjął, że stopień skomplikowania spraw znajduje przełożenie na *de facto* poniesiony przez asystenta nakład pracy, różnicując tym samym ich stanowiska pracy, mimo co do zasady wspólnych i tożsamy obowiązków wyrażonych na poziomie normatywnym. Zarówno zakres wykonywanych obowiązków, jak i wynikająca stąd odpowiedzialność pozostaje w funkcjonalnym związku z charakterem pracy realizowanej przez sędziego, dla którego asystent stanowić ma profesjonalne wsparcie. W ocenie ustawodawcy, okoliczności te powinny znajdować odzwierciedlenie w systemie kształtowania wynagrodzeń w obrębie tej kategorii pracowników. Tym samym zarówno cel regulacji, jak i proporcjonalność podjętych środków dowodzą, iż ustawodawca w sposób konstytucyjnie legitymowany skorzystał w przysługującej mu swobody legislacyjnej. Zróżnicowanie w zakresie płac nie wykazuje także znamion dyskryminacji, zakazanej na gruncie art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy przy tym mieć na względzie, iż wnioskodawca, poza generalnym przywołaniem zasady równości, nie wskazał, do naruszenia jakich konkretnych praw i wolności tego typu dyferencjacja miałyby prowadzić.

3. Zróżnicowanie wynagrodzeń asystentów sędziów nie narusza także konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Jak zaznaczono, zróżnicowanie nie ma arbitralnego charakteru i mieści się w zakresie swobody ustawodawcy, który

dokonując odpowiednich rozstrzygnięć co do dysponowania środkami publicznymi dążył do racjonalizacji struktury organizacyjnej sądów powszechnych, w tym sposobu zatrudniania i rozmieszczenia kadry pomocniczej.

Sejm pragnie przypomnieć, iż w stosunkach pracy równość wobec prawa nie jest równoznaczna z tożsamością uprawnień wszystkich pracowników. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „Zasada równego traktowania pracowników w zakresie zatrudnienia ma zastosowanie tylko wówczas, gdy pracownicy jednakowo wypełniają takie same obowiązki (co nie oznacza zatrudnienia na tych samych stanowiskach) i odnosi się też tylko do zatrudniania u danego pracodawcy. Pracodawca nie narusza zatem tej zasady różnicując wysokość wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach pracy, lecz wykonujących w różnym stopniu ciężące na nich obowiązki pracownicze” (F. Małysz, *Wynagrodzenie za pracę oraz inne świadczenia związane z pracą*, Warszawa 2004, s. 33).

Należy podkreślić, iż również w aktualnym stanie prawnym istnieją instrumenty rekompensowania zwiększonych nakładów pracy asystenta. Mianowicie asystentowi sędziego może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, w szczególności zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności (stosowanie do § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30 marca 2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego, Dz. U. Nr 49, poz. 299).

4. Ze względu na to, że wnioskodawca nie wskazał dodatkowych argumentów na rzecz naruszenia art. 7 litery a pkt (i) Paktu, a także zważywszy charakter prawny tego dokumentu, można przyjąć, iż nie zachodzi konieczność odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z wymienionym wzorcem. W tym zakresie adekwatna pozostaje argumentacja zaprezentowana powyżej, dla której punkt odniesienia stanowiły art. 2 i art. 32 Konstytucji.

5. Wnioskodawca, kwestionując konstytucyjność art. 155 § 6 p.u.s.p., podnosi także, że wynagrodzenie asystentów sędziów zatrudnionych na podstawie art. 31 ust. 3 u.k.s.s.p. w przeciwieństwie do asystentów sędziów zatrudnionych na podstawie art. 155 oraz 155a p.u.s.p. w całości zostało ukształtowane w formie rangi

ustawowej. Ponadto zostało ono ustalone na wyższym poziomie niż w przypadku asystentów, a także w jednakowej wysokości niezależnie od szczebla sądu, w którym aplikant zostanie zatrudniony.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do przedmiotu kontroli, jakim jest art. 155 § 6 p.u.s.p., porównanie reżimów zatrudnienia asystentów na gruncie u.k.s.s.p. jest nieuprawnione i irrelewantne z punktu widzenia kontroli konstytucyjności. Wnioskodawca w istocie zarzuca ewentualną sprzeczność unormowań zawartych w aktach tej samej rangi. Przede wszystkim jednak porównanie asystentów zatrudnionych na podstawie p.u.s.p. z aplikantami wykonującymi obowiązki asystenta na podstawie u.k.s.s.p. jest nieuzasadnione ze względu na odmienny status obu grup. Powierzone czasowo aplikantom obowiązki związane z pełnieniem funkcji asystenta są elementem kształcenia objętego systemem stypendialnym. Celem kształcenia w pierwszej mierze ma być praktyczne i kompleksowe przygotowanie do wykonywania zawodu sędziowskiego. Asystenci są natomiast odrębną grupę zawodową, wyodrębnionym ustawowo rodzajem urzędnika sądowego.

6. Na marginesie należy odnotować, że na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 201, poz. 1192) kwestionowany przez wnioskodawcę przepis w dotychczasowym kształcie utraci moc obowiązującą z dniem 28 marca 2012 r. Dokonując nowelizacji przepisów p.u.s.p., ustawodawca nadał art. 155 § 6 nowe brzmienie: „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter czynności wykonywanych przez asystentów sędziów oraz poziom wynagrodzeń urzędników sądów”.

Ustawodawca, decydując się na nowelizację przepisów regulujących instytucję asystenta sądowego, podtrzymał stanowisko co do statusu prawnego oraz formy określania wysokości wynagrodzenia tej grupy zawodowej. Jednocześnie kierując się względami praktycznymi, w zakresie wytycznych co do treści kształtowania systemu wynagrodzeń asystentów, odstąpił od kryterium różnicowania tychże wynagrodzeń ze względu na hierarchiczne usytuowanie sądu, w którym wykonywana jest praca asystenta. U podstaw takiej decyzji ustawodawcy leżała analiza funkcjonowania instytucji asystenta w ostatniej dekadzie, w szczególności rosnący zakres obowiązków asystentów w sądach niższej instancji

(zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3655/VI kad.). Zmiana normatywna stanowiła więc reakcję na przemiany w obszarze sądownictwa, co skłoniło ustawodawcę do przyjęcia na przyszłość odmiennej polityki kadrowej oraz związanego z tym wydatkowania środków publicznych w tym sektorze. Pozostaje to jednak bez wpływu na ocenę konstytucyjności dotychczasowych rozwiązań. Motywy ich modyfikacji – jak wspomniano – wynikały ze względów irrelevantnych z perspektywy zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę.

7. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 155 § 6 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 2, art. 32, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7 literą a pkt (i) Paktu.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz