



PREZES  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

WOP.050.4.2022.1

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

## **WNIOSEK**

**o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666)**

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. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666) są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

Upoważniam:

- 1) Pana Jana Rudowskiego Wiceprezesa NSA, Prezesa Izby Finansowej;
- 2) Pana Jerzego Siegienia Wiceprezesa NSA, Prezesa Izby Ogólnoadministracyjnej,  
do samodzielnego reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

---

**100-LECIE POWSTANIA NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO 1922-2022**

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa, tel. 022 551 65 00, fax 022 551 65 06, [informacje@nsa.gov.pl](mailto:informacje@nsa.gov.pl)

## UZASADNIENIE

### 1. Przedmiot kontroli, ustalenie jego treści normatywnej i skutków

1.1. Zaskarżony art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (dalej jako: „ustawa o budżetowa”) stanowi, że „w roku 2023 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. z 2020 r. poz. 2072, z 2021 r. poz. 1080 i 1236 oraz z 2022 r. poz. 655, 1259 i 1933), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł”. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu „Ilekoć 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 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł”. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o budżetowej, „w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 oraz z 2022 r. poz. 480 i 1259), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł”, natomiast ust. 2 wskazuje, że „ilekoć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5 444,42 zł”.

Wyżej wymienione przepisy dotyczą sposobu kształtowania w 2023 roku wynagrodzeń zasadniczych m.in. sędziów Sądu Najwyższego, sędziów i asesorów sądowych sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych.

1.2. Jednocześnie zaskarżone przepisy ustawy o budżetowej stanowią regulację epizodyczną oraz odstępstwo od stałych, ustawowych zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich określonych odpowiednio w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., dalej jako: P.u.s.p.) w zakresie dotyczącym sędziów sądów powszechnych oraz art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm., dalej jako: u.S.N.) w zakresie dotyczącym sędziów SN. Powyższe przepisy wskazują bowiem, że 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 2022 r. poz. 504) z tym zastrzeżeniem, że jeśli przeciętne wynagrodzenie ustalone w powyższy sposób, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości (tak 91 § 1d P.u.s.p. oraz art. 48 § 3 u.S.N.).

- 1.3.** Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określają załączniki do P.u.s.p. i u.S.N. Przyjęty system kształtuje wynagrodzenie sędziów jako iloczyn ustawowo określonego mnożnika (wynoszącego dla sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów administracyjnych zależnie od zajmowanego stanowiska od 2,05 do 3,23, a dla sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego 4,13 w stawce podstawowej albo 4,75 w stawce awansowej) oraz mnożnej podstawy wynagrodzenia zasadniczego w danym roku, którą stanowi przeciętne wynagrodzenie w II kwartale roku poprzedniego, ogłaszane komunikatem Prezesa GUS w Monitorze Polskim.
- 1.4.** Należy w tym kontekście podnieść, powołując się na argumentację z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12), że takie powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem (zamiast obowiązującego dawniej odniesienia do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej) chroni je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się *in plus* w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Jednocześnie, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie (art. 91 § 1d P.u.s.p. oraz art. 48 § 3 u.S.N.).
- 1.5.** Co szczególnie istotne dla Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, system ten stosuje się również do sędziów NSA oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2494, dalej jako: P.u.s.a.), „w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym - przepisy ustawy

z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Oznacza to, że sposób kształtowania wynagrodzenia sędziego NSA odbywa się na zasadach przewidzianych w art. 48 § 2 i 3 u.S.N. dla sędziów SN. Do wynagrodzeń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się z kolei odpowiednio przepisy dotyczące wynagrodzeń sędziów sądu apelacyjnego (art. 29 § 1 pkt 2 P.u.s.a.), a wynagrodzenie zasadnicze asesora sądowego wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego sądu okręgowego według stawki czwartej, powiększonemu o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 29 § 1 pkt 3 P.u.s.a.). Wynagrodzenie zasadnicze referendarza sądowego i starszego referendarza sądowego w sądzie administracyjnym jest natomiast ściśle powiązane z wynagrodzeniem sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, o czym przesądza § 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sądowych i innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1888).

**1.6.** Wprowadzając w miejsce ww. stałych zasad wynagradzania sędziów, regulację epizodyczną zawartą w art. 8 i 9 ustawy o budżecie, ustawodawca w istocie obniżył przyjętą w tych pierwszych przepisach waloryzację wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2022 r. (M.P. poz. 764) wyniosło 6.156,25 zł. Zaproponowana w zaskarżonych przepisach mnożna wynosząca 5.444,42 zł sprawi w przypadku sędziów NSA waloryzację wynagrodzeń niższą o co najmniej 2.939,86 zł brutto niż wynikałoby to z zasad określonych w u.S.N. (dla sędziego w stawce podstawowej), w przypadku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego niższą o co najmniej 1.957,54 zł brutto niż wynikałoby to z zasad określonych w odpowiednio stosowanym P.u.s.p. (dla sędziego w najniższej stawce siódmej), a dla asesora wojewódzkiego sądu administracyjnego niższą o co najmniej 1.946,83 zł po ubruttowaniu, natomiast dla referendarza sądowego niższą o co najmniej 1.268,33 zł po ubruttowaniu. Wynagrodzenia sędziowskie w 2023 r. nominalnie wzrosną o 7,8% w porównaniu z 2022 r. zamiast o 21,89% (tyle wynosiłby wzrost przy zachowaniu podstawy w wysokości 6.156,25 zł i odnoszeniu jej do kwoty obowiązującej w 2022 r. tj. 5.050,48 zł).

**1.7.** Co więcej, należy wskazać, że rok 2023 będzie trzecim kolejnym rokiem budżetowym, w którym ustawodawca odstępuje od reguł kształtowania wynagrodzeń sędziowskich

określonych w P.u.s.p. i u.S.N., co skutkuje w istocie „zamrożeniem” przewidzianej w tych przepisach waloryzacji wynagrodzeń zasadniczych sędziów.

W 2022 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowiła kwota 5.050,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS powiększone o 26 zł art. 8 ust. 1 i 2 oraz 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, Dz. U. z 2021 r. poz. 2445), podczas gdy zgodnie z regułami określonymi w P.u.s.p. i u.S.N. powinna być to kwota 5.504,52 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS).

W 2021 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowiła kwota 4.839,24 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS art. 12 ust. 1 i 2 oraz 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021), podczas gdy zgodnie z regułami określonymi w P.u.s.p. i u.S.N. powinna być to kwota 5.024,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS).

- 1.8.** Podkreślić przy tym należy, że o ile w poprzednich dwóch latach budżetowych w ustawach o budżecie kształtując wynagrodzenie sędziowskie nawiązywano do obiektywnego ekonomicznie czynnika w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok poprzedzający bezpośrednio rok naliczenia podstawy wynagrodzenia, to w przypadku zaskarżonych przepisów ustawodawca całkowicie odstąpił od tego powiązania. Zaproponowany system ustalenia wynagrodzenia sędziego nie zależy tym samym od obiektywnych kryteriów ekonomicznych, ale od uznaniowej, czy nawet arbitralnej propozycji Rady Ministrów i zapadłego w jej następstwie rozstrzygnięcia legislacyjnego ustawodawcy.
- 1.9.** W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o budżecie (druk sejmowy nr 2654, s. 2-3) podano, że podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 5.444,42 zł zagwarantuje wzrost wynagrodzeń sędziów „o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. Obecnie w 2022 r. podstawa ta wynosi 5.050,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r.: 5.024,48 zł + 26 zł), która zostanie zwiększona o 7,8%, co daje kwotę 5.444,42 zł”. W uzasadnieniu projektu podano również, że „działanie takie podyktowane jest, jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2023 r., szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska

inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych niezbędnych wydatków. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będą niższe. Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na rok 2023 zabezpieczono zatem niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną. W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w tzw. ustawach kominowych oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023. Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należy mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa”.

**1.10.** Jednocześnie w dołączonej do projektu ustawy o budżecie Ocenie Skutków Regulacji (OSR) zaznaczono, że „projektowane zmiany dotyczące ustalenia w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do kwoty w wysokości 5 444,42 zł, spowodują oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 710 mln zł”.

## **2. Wzorzec kontroli konstytucyjności wraz z jego wykładnią**

**2.1.** Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, „Sędziom zapewnia się warunki pracy

i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”. W niniejszej sprawie znaczenie ma ta część normatywna treści wzorca, która odnosi się do wynagrodzenia sędziowskiego.

**2.2.** Przepis ten pojawił się w polskim prawie po raz pierwszy na poziomie konstytucyjnym dopiero w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Świadczy to o dużej wadze, którą przywiązywał ustrojodawca do tego zagadnienia. Adresatem nakazu zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi ich obowiązków jest przede wszystkim władza ustawodawcza, która - tworząc system wynagradzania sędziów - powinna realizować postanowienia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Powyższy przepis kreuje tym samym zasadę polityki państwa (normę programową), która z jednej strony nie jest prawem podmiotowym osób pełniących urząd sędziego<sup>1</sup>, ale z drugiej strony nie jest również normą „pustą” czy deklaracją pozbawioną znaczenia i treści normatywnej<sup>2</sup>. W orzecznictwie TK podkreślono, że „błędne byłoby twierdzenie, iż art. 178 ust. 2 Konstytucji ma charakter jedynie deklaracji i nie można go uznawać za normę prawa materialnego. Przepis ten może bowiem stanowić wzorzec kontrolny dla oceny przepisów wynagrodzeniowych, a w pewnych szczególnie drastycznych sytuacjach może stać się też podstawą uznania niekonstytucyjności tych przepisów”<sup>3</sup>. W kilku już orzeczeniach, o których szerzej będzie mowa w dalszych rozważaniach, TK kontrolował zgodność z art. 178 ust. 2 Konstytucji przepisów ustaw dotyczących zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, uznając tę normę za adekwatny wzorzec kontroli.

**2.3.** Podkreślenia wymaga, że sędziowie (oraz sędziowie Trybunału Konstytucyjnego art. 195 ust. 2 Konstytucji) są jedyną grupą funkcjonariuszy państwowych, o której Konstytucja RP mówi w kontekście warunków pracy i wynagradzania, nakazując tym samym wprowadzenie odrębnego od innych funkcjonariuszy systemu kształtowania i ochrony wynagrodzeń<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> TK w wyroku z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00 wskazywał, że „zawarta w art. 178 ust. 2 norma ustrojowa (...) nie może stanowić samoistnej podstawy roszczeń sędziów wobec państwa. W szczególności zarzut naruszenia art. 178 ust. 2 konstytucji nie mógłby stanowić samoistnej przesłanki indywidualnej skargi konstytucyjnej sędziego (por. art. 79 konstytucji), z przepisu tego nie wynika bowiem prawo podmiotowe porównywalne z wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II konstytucji”. Podobnie w wyroku TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

<sup>2</sup> Jak podnosił TK w wyroku z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00, „Norma wyrażona w art. 178 ust. 2, adresowana do właściwych organów państwa, nie może być jednak rozumiana jedynie jako norma programowa w takim sensie, że wyznacza tylko kierunek działań państwa czy cel, do którego państwo powinno stopniowo zmierzać. Taka interpretacja pozbawiałaby omawianą regulację konstytucyjną jej ważnej funkcji gwarancyjnej z punktu widzenia ustrojowej pozycji sądów. W konsekwencji należy uznać, że norma ta wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich. Jej ogólne i niejednoznaczne sformułowanie, przybierające charakter konstytucyjnej klauzuli generalnej, nie stoi na przeszkodzie poszukiwaniu w niej przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny kwestionowanych przepisów ustawy i rozporządzenia”.

<sup>3</sup> Tak postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98.

<sup>4</sup> Jak wskazał TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12: „z woli ustrojodawcy wiele jest urzędów „godnych”, z których sprawowaniem wiązą się pewne ograniczenia, natomiast tylko jeden urząd – urząd sędziego

Konstytucjonalizacja powyższej normy koresponduje z rekomendacjami międzynarodowymi typu *soft law*, wyraźnie wskazującymi na wagę tego zagadnienia dla ochrony sędziowskiej niezawisłości. Zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy, status i wynagrodzenie sędziów powinno odpowiadać godności urzędu i ciężarowi odpowiedzialności<sup>5</sup>. Wynagrodzenie powinno pełnić funkcję ochronną przed zewnętrznymi naciskami na podejmowane przez sędziów rozstrzygnięcia. System kształtowania wynagrodzenia nie powinien uwzględniać oceny jakości wykonywanych zadań. Wysokość wynagrodzenia sędziego w stanie spoczynku powinna pozostawać w rozsądnej relacji do wysokości wynagrodzenia z czasu pełnienia urzędu. Prawo powinno zabezpieczać spadek wynagrodzeń sędziów<sup>6</sup>.

Art. 178 ust. 2 Konstytucji nakazuje obu pozostałym władzom takie ukształtowanie warunków pracy i wynagradzania sędziów, które sprawiłoby, aby urząd sędziego cieszył się zaufaniem społecznym, niezbędnym ze względu na jego niezawisły i bezstronny wizerunek. Odpowiednia wysokość wynagrodzenia sędziowskiego leży w bardzo ważnym interesie publicznym – jest kluczowa dla zapewnienia atrakcyjności zawodu sędziego i stabilności kadr sędziowskich<sup>7</sup>. Stanowi jednocześnie zabezpieczenie materialne sędziego i jego niezależności finansowej<sup>8</sup>, minimalizujące ryzyko podatności sędziego na zachowania korupcyjne oraz frustrację zawodową<sup>9</sup>. TK ocenia, że wysokość wynagrodzenia może stanowić dodatkowy instrument ewentualnego oddziaływania na niezawisłość sędziego<sup>10</sup>, choć z drugiej strony we wcześniejszym orzecznictwie zauważono, iż nie można wyprowadzić prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów<sup>11</sup>.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie TK, najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy – niejako

---

– otrzymał konstytucyjną gwarancję zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających jego godności”.

<sup>5</sup> Zasada III pkt 1b Zalecenia nr R (94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów).

<sup>6</sup> Pkt 54 zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec (2010)12 pn. „Sędziowie: niezależność, efektywność i odpowiedzialność” (ang. „Judges: independence, efficiency and responsibilities”) przyjętego w dniu 17 listopada 2010 r.

<sup>7</sup> L. Gardocki, *Wzrost pozycji trzeciej władzy. Perspektywy na przyszłość*, Krajowa Rada Sądownictwa 2009, nr 1, s. 25.

<sup>8</sup> E. Isermann zalicza niezależność finansową sędziego do treści niezawisłości sędziowskiej: E. Isermann, *Kwalifikacje sędziowskie i niezawisłość sędziowska*, ZNSA 2007, nr 2, s. 28.

<sup>9</sup> Zob. podobnie: J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, PiP 2008, z. 11, s. 94.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.

<sup>11</sup> Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98. Trybunał dodawał, że „ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach prostego sprzężenia stanowiłoby ujęcie zarówno dla sędziów jako obywateli, jak i dla autorytetu Państwa”.



„automatycznie”, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów<sup>12</sup>.

**2.4.** W piśmiennictwie trafnie zwrócono uwagę, że zasady wynagradzania sędziów powinny być określone przez ustawę w sposób, który z góry przesądzi o tym, że będą one niezależne od zmieniającego się układu sił politycznych w parlamencie oraz od bieżących decyzji organów władzy wykonawczej<sup>13</sup>. Z drugiej jednak strony, wynagrodzenia sędziowskie są kategorią trwale związaną z budżetem państwa dlatego ich kształtowanie, jak również ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych<sup>14</sup>.

**2.5.** Nakaz zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi ich obowiązków jest jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Zapewnienie niezawisłości sędziowskiej z kolei przesądza o odpowiedniej realizacji prawa podmiotowego do niezawisłego sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W tym zakresie warto odnotować, że treść zasady niezawisłości sędziowskiej współtworzona jest również przez tzw. „wzór niezawisłości”. Do pojęcia tego odwołał się po raz pierwszy TK w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. akt SK 7/06 dotyczącym możliwości powierzenia asesorum sądowym sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wskazał, że „niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego”.

Wagę konstytucyjnych gwarancji dla zapewnienia niezawisłości dostrzega TK, wskazując, że samo zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jest niewystarczające, dlatego potrzeba daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów<sup>15</sup> oraz, że „niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować”<sup>16</sup>.

**2.6.** Jak podnosił w swoim wcześniejszym orzecznictwie TK, norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji nakierowana jest „na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu

---

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

<sup>13</sup> A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, z. 7, s. 9-10.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03.

<sup>15</sup> Wyroki TK: z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.

wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków<sup>17</sup>. Jak podnosi w swoim orzecznictwie TK, art. 178 ust. 2 Konstytucji jest przy tym nie tyle gwarancją wynagrodzenia sędziego, jako *sui generis* pracownika, ile elementem ustroju sądownictwa – istotną materialną gwarancją niezawisłości sędziego<sup>18</sup>.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów sprawy zainicjowanej niniejszym wnioskiem, należy podkreślić, że sposób kształtowania wynagrodzeń sędziowskich może przesądzać o realizacji (lub jej braku) konstytucyjnego nakazu zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków, a w konsekwencji ma istotny wpływ na zapewnienie niezawisłości sędziowskiej, będącej instrumentem do realizacji podmiotowego prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów wymiaru sprawiedliwości.

**2.7.** Treść i znaczenie wzorca kontroli z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP były już przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Relewantne w tym zakresie są przede wszystkim wyroki wydane w sprawach oznaczonych sygnaturami: P 8/00, K 12/03 i K 1/12, w których rozstrzygany przez TK problem prawny dotyczył adekwatności przyjętego przez ustawodawcę systemu wynagradzania sędziów (częstych zmian w tym systemie, czy też „zamrożenia” wynagrodzeń na określony czas) z perspektywy zgodności z powyższym przepisem Konstytucji RP.

**2.8.** W wyroku z dnia 4 października 2000 r. o sygn. akt P 8/00 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżony art. 71 ustawy z 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 15 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163), a także § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758) w części określającej stawki wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego oraz § 3 tego rozporządzenia w części określającej stawkę dodatku funkcyjnego na stanowisku przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym są zgodne z art. 178 ust. 2 i nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

---

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12.

W uzasadnieniu tego wyroku wskazano m.in., że ustrojodawca zakłada, że „wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonował prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu (...) obowiązków”. Ponieważ wydatki związane z pracą wszystkich organów władzy sądowniczej z istoty swojej są związane z budżetem państwa, rzeczą demokratycznie legitymowanego ustawodawcy jest określenie, jakie składniki i stawki wynagrodzenia będą „odpowiednie” do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, rolą zaś Trybunału Konstytucyjnego jest zbadanie, czy normodawca nie przekroczył granic swobody wyznaczonej przez Konstytucję. Trybunał zauważył przy tym, że zakres tej swobody jest znaczny, „ponieważ art. 178 ust. 2 Konstytucji operuje wyrażeniami niedookreślonymi, nie przekładającymi się na wielkości pieniężne („godność urzędu”, „zakres obowiązków”, „wynagrodzenie odpowiednie do”), podkreślając, że „prawodawca musi rozstrzygać trudne dylematy zarówno na etapie generalnego określenia proporcji budżetu, jak i na etapie podziału środków przeznaczonych na sądownictwo”.

TK ocenił, że nie jest uprawniony do wskazywania sposobu rozstrzygnięcia tych dylematów poprzez określanie dokładnie lub w przybliżeniu stawek wynagrodzeń sędziowskich bowiem nie jest pozytywnym normodawcą. TK wskazał jednakże na pewne obiektywne ramy określające prawodawcy, w granicach Konstytucji, swobodę regulacji w analizowanym zakresie:

po pierwsze, takim układem odniesienia jest poziom przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, z jednoczesnym przyjęciem, że poziom wynagrodzenia sędziowskiego, także w przypadku sędziego rejonowego, powinien przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej;

po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej;

po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami;

- po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

Biorąc te kryteria pod uwagę w przywołanym judykacie, TK uznał zaskarżone przepisy za zgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Uzasadniając powyższe, sąd konstytucyjny ocenił, że „błędem byłaby ocena adekwatności wynagrodzeń sędziowskich przy zastosowaniu jakiegoś „koszyka” koniecznych wydatków. Nie istnieje bowiem

obiektywne, wymierne kryterium takich koniecznych potrzeb materialnych sędziego, odpowiadających godności sprawowanego urzędu. „Odpowiedniość” poziomu musi być oceniana przede wszystkim w odniesieniu do tendencji i proporcji w kształtowaniu płac w państwowej sferze budżetowej, nie zaś do potrzeb określanych specyficznym dla osób sprawujących urząd sędziowski. Ogólny wzrost gospodarczy i wzrost poziomu zamożności społeczeństwa niewątpliwie długookresowo rzutuje na rozumienie „odpowiedniości” wynagrodzeń sędziowskich, jednak z normy konstytucyjnej nie wynika wymaganie ustanowienia w tym względzie przez ustawodawcę jakiejś ścisłej zależności”. Końcowo Trybunał Konstytucyjny dodał, że okoliczność, iż w tej sprawie orzekł on o konstytucyjności zakwestionowanych przez sądy pytające przepisów, nie oznacza, że organy powołane do kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej mogą czuć się zwolnione z konstytucyjnego obowiązku troski o należyty poziom wynagrodzeń sędziowskich. Przeciwnie, muszą liczyć się z tym, że „kryteria oceny tych wynagrodzeń podlegają zmianom uwzględniającym tendencje występujące w dłuższych okresach, a w konsekwencji ocena ta będzie tym bardziej wymagająca, im dłużej będzie obowiązywać nowa Konstytucja i im trwalsze okażą się tendencje wzrostowe w gospodarce kraju”.

- 2.9.** W wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. akt K 12/03 TK orzekł m.in., że art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 154, poz. 1787), a także art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 1802) są zgodne z art. 2 i z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Zmiany wprowadzone w zaskarżonych przepisach polegały na: 1) przesunięciu o jeden rok, tj. do 1 stycznia 2003 r. i do 1 stycznia 2004 r. dat wejścia w życie regulacji dotyczących tzw. stawek awansowych pierwotnie zasady te miały obowiązywać już od 1 stycznia 2002 r. (stawka pierwsza) i od 1 stycznia 2003 r. (stawka druga), 2) obniżeniu stawek awansowych z poziomu 110 i 125% na poziom odpowiednio 107 i 115%.

TK, uznając zgodność zaskarżonych przepisów z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, odwołał się do kryteriów swobody regulacyjnej ustawodawcy w zakresie kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonych we wcześniejszym wyroku w sprawie P 8/00. Oceniał, że „zachowana (...) została po pierwsze proporcja wysokości tych wynagrodzeń do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej, ponieważ ta ostatnia kategoria wynagrodzeń została w roku 2002 również zamrożona, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1799), a kontrolujący konstytucyjność tej ustawy Trybunał Konstytucyjny w sprawie pod sygn. K 32/02 nie dopatrywał się przesłanek uznania tej ustawy za

niezgodną z Konstytucją. Po drugie, tendencja wzrostowa wynagrodzeń sędziowskich została „w dłuższym okresie czasu zachowana”, zważywszy na fakt, że poczynając od 1 stycznia 2004 r. wzrost wynagrodzeń sędziowskich nie podlega już dalszemu zamrożeniu. Po trzecie, nie sposób tu w ogóle mówić o jakichkolwiek wahaniami poziomu wynagrodzeń spowodowanych nowelizacjami. Po czwarte, ponieważ wynagrodzenia sędziowskie nie zostały obniżone w drodze regulacji normatywnej, jako że poprzez nowelizację pierwotnego kształtu ustawy zahamowany został jedynie wzrost wynagrodzeń pierwotnie planowanych, ale nigdy nie wprowadzonych w życie (stawki awansowe obniżono ze 110% do 107% oraz ze 125% do 115%)”. TK dodał przy tym, że „nie jest upoważniony do badania przyczyn decyzji budżetowych parlamentu. W świetle okoliczności niniejszej sprawy natomiast musi uznać, że były one podyktowane racjami uwzględniającymi stan budżetu państwa i zarazem nie prowadziły do obniżenia wynagrodzeń sędziowskich, które podlegają szczególnie silnej ochronie konstytucyjnej”.

TK wskazał także, iż „odpowiedni poziom wynagrodzeń sędziowskich jest warunkiem właściwego działania sądownictwa i ma swój wymiar funkcjonalny, budujący autorytet władzy sądowniczej. Jest zatem związany zawsze z interesem państwa, z dobrem wymiaru sprawiedliwości, a w żadnym wypadku z realizacją interesu zawodowego, czy grupowego”. Dalej TK dodał, że „aczkolwiek poziom wynagrodzeń sędziowskich winien być tak kształtowany, aby z jednej strony uwzględnione były wymogi zapewnienia sędziom płac „odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, a z drugiej realne możliwości budżetu państwa, to jednak nie sposób w świetle tak określonych warunków brzegowych dojść do takiego oto wniosku, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone”. Zdaniem TK, takiej powinności nie da się wyprowadzić z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji. Przy czym, jak podkreślono, „nie oznacza to jednak, że znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń”. Jedynym wyjątkiem od tej zasady mogłaby być, w ocenie TK, konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

- 2.10.** W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. akt K 1/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Zaskarżone przepisy przewidywały, że podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych i pośrednio sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów Sądu Najwyższego

i pośrednio sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2012 jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r., a nie zgodnie z ogólną zasadą przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego tj. 2011 r., ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS.

W uzasadnieniu podniesiono, że o ile „godność urzędu” sędziego stosunkowo łatwo można ocenić w aspekcie prestiżu zawodowego („korona zawodów prawniczych”) lub społecznego (w formie rankingów zaufania do przedstawicieli różnych zawodów albo rankingów zawodu pożądanego przez studentów), o tyle w aspekcie finansowym pojęcie to jest całkowicie niewymierne i niemożliwe do uchwycenia wskaźnikami ekonomicznymi. Bezpośrednie określenie wysokości wynagrodzenia „godnego” urzędu sędziego nie jest możliwe. W szczególności nie można go ustalić według kryterium potrzeb materialnych, specyficznych dla osób sprawujących urząd sędziego, ponieważ trudno byłoby takie potrzeby wskazać. Mimo to, możliwe jest ustalenie pewnych kryteriów, które przy określaniu wynagrodzenia godnego urzędu sędziego powinny być brane pod uwagę. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już, że z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wynika nie tylko pozytywny nakaz kształtowania przez ustawodawcę wynagrodzeń sędziów na poziomie odpowiednim do godności ich urzędu, ale też zakaz przyjmowania regulacji, które prowadziłyby do kolizji wynagrodzeń sędziów z „godnością urzędu”, co mogłoby przybierać postać np. uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzeń poszczególnych sędziów przez władze administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „wynagrodzenia sędziów powinny być możliwie wysokie i możliwie stabilne, ale nie oznacza to, 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”.

Rozstrzygając zagadnienie konstytucyjne w sprawie K 1/12, TK uznał, że w „warunkach istotnego zagrożenia równowagi budżetowej i przyjęcia przez władzę wykonawczą i ustawodawczą szerokiego programu ratowania finansów publicznych” należy dać „pierwszeństwo (...) zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie (incydentalnego) zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich”.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/12 uznał, że „zamrożenie”, czyli niepodwyższenie wynagrodzeń, nie może być uznane za ich „obniżenie”. Brak podwyżki nie jest obniżką i nie ma tu zdaniem TK 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 komunikatem

Prezesa GUS z dnia 13 stycznia 2012 r., M. P. poz. 23, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wyniósł 104,3%). 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. TK wskazywał, że „jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów (o 5,26% – tyle wynosi różnica wynagrodzenia w II kwartale roku 2010 i roku 2011), które (...) nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej (dopuszczalnym dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia), stanowi, oczywiście, pogorszenie warunków ich wynagradzania (ponieważ odbija się negatywnie na ich wysokości w następnych latach, a także przekłada się na uposażenie sędziów w stanie spoczynku)”. Nie zmienia ono jednak, zdaniem TK, samego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich i nie sprawia, że z powodu „zamrożenia” wynagrodzenia te przestały od 1 stycznia 2012 r. odpowiadać godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziów. Wstrzymanie ich podwyższenia zbliżone jest w skutkach do zaniechania waloryzacji, czy też indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w ogóle, a także innych świadczeń, w szczególności emerytur i rent.

W analizowanej sprawie TK zwrócił uwagę, że 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 przez ostatnie lata systematycznie wzrastały, podczas gdy wynagrodzenia ogółu pracowników sfery budżetowej oraz uposażenia posłów i senatorów są od dawna (i nadal pozostaną) „zamrożone”.

Końcowo TK w sprawie oznaczonej sygn. akt K 1/12 uznał zakwestionowaną regulację polegającą na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów za zgodną z Konstytucją. Stwierdził jednak, że „uznanie konstytucyjności tego rozwiązania wynika z jego incydentalnego charakteru oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji”. Podkreślił przy tym, że art. 178 ust. 2 w związku z art. 1 Konstytucji wyznacza w kwestii wynagrodzeń sędziowskich granice, których ustawodawca przekroczyć nie może, a gdyby je przekroczył, TK nie mógłby tego zaakceptować.

W sprawie K 1/12 TK wskazał, że te nieprzekraczalne „warunki brzegowe” to w szczególności:

- wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakkolwiek uznaniowość zarówno wobec całej tej grupy zawodowej ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy;
- wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;
- niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

TK podkreślił, że to orzeczenie nie może być rozumiane „jako akceptacja praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich sędownicza była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędowniczej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet”. Co wymaga podkreślenia w kontekście wniosku o kontrolę norm w niniejszej sprawie, TK wskazał, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności jak w sprawie K 1/12 ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. W ocenie Trybunału, nie jest możliwe ustanowienie sztywnych reguł w tym względzie, na przykład zakazujących ustawodawcy „zamrażania” wynagrodzeń sędziów przez dwa kolejne lata, albo dopuszczających je nie częściej niż co określonej liczbie lat. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać *a casu ad casum*, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych. „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany środkiem „dyscyplinującym”, jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej.

### **3. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności wraz ze wskazaniem argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności**

**3.1.** Ukształtowany epizodycznie zaskarżonymi przepisami art. 8 i 9 ustawy o budżetowej system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w 2023 roku nie



spełnia kryteriów brzegowych określonych w powołanych wyżej wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w tym przede wszystkim w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. akt K 1/12 i tym samym narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji o treści normatywnej przedstawionej w pkt 2 niniejszego wniosku.

**3.2.** W pierwszej kolejności należy poczynić ogólne rozważania i odwołać się do argumentów i wskaźników ekonomicznych, obrazujących drastyczny spadek siły nabywczej wynagrodzeń w szczególności w związku z dynamicznie rosnącą inflacją. Poniższa tabela zestawia przyjęte w ww. okresie kwoty stanowiące podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów (które w latach 2021-2023 nie było właściwie waloryzowane) ze średnioroczną inflacją w danym roku<sup>19</sup>.

| Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2020 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2021 r. | Inflacja w 2021 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2022 r. | Prognozowana inflacja w 2022 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2023 r. | Prognozowana inflacja w 2023 r. |
|--|--|--------------------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|
| 4839,24 zł                                 | 4839,24 zł<br>(wzrost 0% r/r)              | 5,1%               | 5050,48 zł<br>(wzrost 4,36% r/r)           | 14,5%                           | 5 444,42 zł<br>(wzrost 7,8% r/r)           | 13,1%                           |

W konsekwencji uchwalanych ustaw o budżecie na lata 2021-2023 kwota bazowa wynagrodzenia sędziowskiego wzrosła z 4.839,24 zł w 2020 r. do 5.444,42 zł w 2023 r. Stanowi to wzrost wynagrodzeń o 12,5% na przestrzeni trzech lat budżetowych. Jednocześnie - mając na uwadze poziom inflacji w roku 2021 oraz prognozowaną przez Narodowy Bank Polski inflację na lata 2022-23 - można szacować, że spadek realnych wynagrodzeń sędziowskich (ich siły nabywczej) w latach 2021-2023 wynosić będzie ok. 23,6%.

Przy braku odstępstw przez ustawodawcę od stałego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonego w przepisach w art. 91 § 1c P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. sytuacja przedstawiałaby się w następujący sposób:

| Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2020 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2021 r. | Inflacja w 2021 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2022 r. | Prognozowana inflacja w 2022 r. | Podstawa ustalenia wynagrodzenia w 2023 r. | Prognozowana inflacja w 2023 r. |
|--|--|--------------------|--|---------------------------------|--|---------------------------------|
| 4839,24 zł                                 | 5024,48 zł<br>(3,83% r/r)                  | 5,1%               | 5504,52 zł<br>(9,55% r/r)                  | 14,5                            | 6.156,25 zł<br>(11,84% r/r)                | 13,1%                           |

<sup>19</sup> Dane w zakresie wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2021 r. pochodzą z danych Głównego Urzędu Statystycznego i komunikatów Prezesa GUS dostępny na stronie internetowej GUS, dane w zakresie wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2022 i 2023 r. pochodzą z *Raportu o inflacji* opracowanego przez Narodowy Bank Polski i opublikowany w listopadzie 2022 r. na stronie internetowej NBP.

I przy tej waloryzacji nastąpiłby spadek siły nabywczej wynagrodzenia sędziowskiego, nie mniej jednak nie byłby on tak znaczny, jak wynikający z przyjętych w ustawach okołobudżetowych na lata 2021-2023 regulacji epizodycznych.

W tym kontekście nie można również pominąć okoliczności zwiększenia danin publicznych obciążających dochód z wynagrodzeń sędziowskich, które miało miejsce od 1 stycznia 2022 r. w ramach zmian ustawowych składających się na tzw. Polski Ład. Art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105) uchylił art. 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zmianami). W konsekwencji tej nowelizacji obligatoryjna składka na ubezpieczenie zdrowotne nie może być odliczana od kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych. Mimo jednoczesnego zwiększenia tzw. kwoty wolnej od podatku oraz podniesienia drugiego progu podatkowego, wskazane zmiany powodują, że wynagrodzenie netto sędziego w 2022 r., obliczone wg obowiązujących zasad, jest niższe od wynagrodzenia za ten sam okres, obliczonego wg zasad obowiązujących w 2021 r.

Co więcej w sprawie o sygn. akt K 1/12 TK jako uzasadnienie dopuszczalności „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich podawał „trudną sytuację budżetu państwa zagrażającą równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji”. Ustalając powyższą sytuację, TK zauważał, że fundamentalny dla oceny kondycji finansowej państwa wskaźnik, jakim jest relacja długu publicznego do PKB jest w wypadku Polski różny, w zależności od sposobu jego obliczania. Liczony według „metodyki krajowej” wyniósł on w 2011 r. 53,5% (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych, M. P. poz. 355), ale liczony według „metodyki unijnej” już 56,4% (wartość ta podana została Komisji Europejskiej przez Prezesa GUS – centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach statystyki – w trybie „notyfikacji fiskalnej”; [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1377\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm)). Różnica ta miała, zdaniem TK, zasadnicze znaczenie, skoro II próg ostrożnościowy został ustanowiony na poziomie 55%, ponieważ – jak widać – to sposób obliczenia decydować może o tym, czy doszło do przekroczenia II progu ostrożnościowego, czy też nie. Trybunał Konstytucyjny z jednej strony nie jest władny ocenić, która metodyka obliczania relacji długu publicznego do PKB jest bardziej prawidłowa i nie ma instrumentów, by którąkolwiek z nich uznać za błędną. Wskazał, że z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do PKB obliczonej według „metodyki unijnej”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 31 maja 2022 r., poz. 553) na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. Kwota ta jest zatem niższa i stanowi niższy odsetek do PKB niż miało to miejsce w 2011 r. Daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

Podsumowując ten ogólny wątek rozważań, wskazać należy, że od 2021 roku systematycznie spada realna wartość wynagrodzeń sędziów z uwagi na rosnącą inflację i odstępowanie trzema już ustawami epizodycznymi od stałych reguł waloryzacji podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego uzależnionych od obiektywnego ekonomicznego wskaźnika, jakim jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w przez Prezesa GUS. Sytuacja budżetu państwa jest natomiast wedle oficjalnych statystyk lepsza niż miało to miejsce w 2011 r. Nie stanowi zatem argumentu za odstępowaniem od stałych zasad waloryzacji wynagrodzeń sędziów, który przeważałby nad wymaganiami wynikającymi z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

**3.3.** Zaskarżone art. 8 i 9 ustawy okołobudżetowej i wynikający z nich system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w 2023 roku nie spełnia kryteriów brzegowych określonych w powołanych wyżej wcześniejszych orzeczeniach TK. Kryteria te, rekonstruowane w oparciu o uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. akt K 1/12 są następujące:

- A. Wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość zarówno wobec całej tej grupy zawodowej ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy.
- B. „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką.
- C. Wyrok uznający zgodność z art. 178 ust. 2 Konstytucji „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich

realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich – sędziowska – była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet.

- D. Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.
- E. Niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

**3.4.** Niespełnione pozostaje kryterium oznaczone lit. A, zakazujące kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w sposób uznaniowy. Art. 8 i 9 ustawy o budżecie stanowią *par excellence* wyraz uznaniowości, a nawet arbitralnej decyzji ustawodawcy. Odstępując od stałych reguł waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń wynikających z art. 91 § 1c P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. uzależniających podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego od obiektywnego czynnika w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego w „Monitorze Polskim” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ustawodawca w 2023 r. przyjął całkowicie arbitralnie podstawę w kwocie 5.444,42 zł. Jako uzasadnienie podano, że zagwarantuje to wzrost wynagrodzeń sędziów „o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej”. Przy czym waloryzacja wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej o 7,8% również nie wynika z żadnego obiektywnego wskaźnika ekonomicznego, w szczególności, że jest niemal dwa razy niższa niż inflacja w 2022 r. i jest także znacząco niższa od inflacji prognozowanej w 2023 r. przez Narodowy Bank Polski.

Podkreślenia wymaga, że przyjęcie w Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej tworzy podstawy konstytucyjnego oddzielenia władzy sędziowskiej i jej niezależności, jak również niezawisłości sędziowskiej, której jedną z podstawowych gwarancji jest uniezależnienie sędziów od wpływu czynników zewnętrznych, w tym od czynników materialnych. Zasadnicze znaczenie z tego punktu widzenia ma stworzony mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziowskich na podstawie obiektywnych kryteriów, nie pozwalających władzy ustawodawczej i wykonawczej na ingerowanie w sferę władzy sędziowskiej, poprzez ich subiektywne, okresowe ustalanie.

W tym kontekście obowiązujący mechanizm kształtowania wynagrodzeń ma charakter ustrojowy, stanowiąc element umożliwiający realizację zasady niezawisłości

sędziowskiej odstępianie od jego stosowania nie może zatem wynikać z ustawy epizodycznej, która zastępuje go arbitralnie wskazaną kwotą podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego. Nadto odstępianie od przyjętego mechanizmu określania wynagrodzeń sędziowskich pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**3.5.** Odnosząc się do kryterium oznaczonego lit. B, dotyczącego wyjątkowości procesu „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich i zakazu ustanawiania „stałej praktyki” w tym względzie, należy wskazać, że zaskarżone przepisy art. 8 i 9 ustawy o budżecie nie spełniają jego wymagań. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach obecnie zaskarżone przepisy ustawy o budżecie na rok 2023 stanowią kontynuację odstępiania od stałych reguł waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń wynikających z art. 91 § 1c P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. Mimo stale rosnącej inflacji podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego w 2021 r. została zamrożona na poziomie z 2020 r., w 2022 r. wzrosła o 4,36%, a w 2023 r. wzrosła o 7,8%. Przy czym zgodnie z art. 91 § 1c P.u.s.p. oraz art. 48 § 2 u.S.N. powinna była wzrosnąć w 2021 r. o 3,83%, w 2022 r. o 9,55%, a w 2023 r. 11,84%. Praktyka spadku siły nabywczej wynagrodzenia sędziowskiego w wyniku jego nieodpowiedniej waloryzacji w powiązaniu z rosnącą dynamicznie inflacją, przybrała zatem charakter systematyczny. Na przepisy art. 8 i 9 ustawy o budżecie należy zatem patrzeć w tej szerszej perspektywie, wynikającej z poprzednich dwóch ustaw o budżecie.

**3.6.** Kryterium oznaczone lit. C, odnoszące się do braku akceptacji przez TK praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów, nie zostało również spełnione. Realna wartość wynagrodzeń sędziowskich w latach 2021-2023 może spaść nawet o blisko 23,6%, a w okresie styczeń 2021- wrzesień 2022 już spadła o blisko 14,64%. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że sędziowie, w przeciwieństwie do innych grup zawodowych, zasadniczo nie mogą podejmować innych zajęć zarobkowych. W konsekwencji dochodu utraconego na skutek decyzji ustawodawcy nie mogą uzyskać z innych źródeł. Jak wskazuje TK w wyroku o sygn. akt K 1/12, „sędziowie mający bardzo ograniczone możliwości dodatkowego zarobkowania (art. 86 P.u.s.p.) powinni dysponować zapewnionymi przez państwo dochodami na odpowiednim poziomie, który wynika ze zwiększonych potrzeb, będących wypadkową nałożonych na sędziów obowiązków (art. 82 i art. 82a P.u.s.p.)”. Obniżenie tego poziomu może w konsekwencji prowadzić do – jak zauważył TK w wyroku K 1/12 – uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżenia jej autorytetu. Może również spowodować odejścia sędziów do innych, lepiej opłacanych zawodów prawniczych i w konsekwencji zapaść systemu sądownictwa.

**3.7.** Kryterium oznaczone lit. D, zgodnie z którym „Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej” nie zostało również zrealizowane. Odnosząc się do ogólnych danych statystycznych wskazać należy, że pomiędzy rokiem 2020 a 2021 przeciętne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 6,74%, podczas gdy podstawa zasadniczego wynagrodzenia sędziowskiego pozostawała w 2021 r. zamrożona. Co więcej, w roku 2023 proponuje się wzrost wynagrodzeń sędziowskich o 7,8% i jak wynika z uzasadnienia do ustawy o budżecie jest to „wzrost na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej”. Nie można zatem powiedzieć, nawet w oparciu o te dane, że w dłuższym okresie wynagrodzenia sędziów wykazują tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.

**3.8.** Kryterium oznaczone lit. E, zgodnie z którym niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia), nie jest realizowane, bowiem zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 31 maja 2022 r., poz. 553) na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. Kwota ta jest zatem niższa i stanowi niższy odsetek w relacji do PKB niż miało to miejsce w 2011 r. Daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji). Nie ma zatem uzasadnienia dla ograniczenia waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i tym samym obniżania ich realnej wartości z uwagi na stan inflacji.

**3.9.** Zaskarżone przepisy powodują, że wynagrodzenie sędziowskie nie tylko przestało odpowiadać „godności urzędu sędziego”, co zostało wyżej wykazane, ale także, o czym mówi druga część art. 178 ust. 2 Konstytucji – zakresowi obowiązków. Czas pracy sędziów jest określony wymiarem ich zadań (art. 83 P.u.s.p.). Wymiar zadań z kolei wyznaczany jest przede wszystkim liczbą wpływających do sądów spraw.

Zakres obowiązków sędziów sądów administracyjnych, wyznaczany przede wszystkim liczbą wpływających do sądów administracyjnych spraw, przy zasadniczo niezmiętej obsadzie orzeczniczej, w ostatnich latach systematycznie rośnie. Wzrasta liczba skarg wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych: w 2020 r. było to łącznie 68475 skarg na decyzje i inne akty administracyjne oraz bezczynność/przewlekłość postępowania, w 2021 – 86264, a w 2022 r. (tylko do końca listopada) – 71097.



Podobnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpływa coraz więcej środków zaskarżenia wnoszonych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych: 2020 r. było to 18 663 skarg kasacyjnych i zażaleń, w 2021 r. 24690, a w 2022 r. (tylko do końca listopada) 20697.

Powyższa statystyka obrazuje, że w sądach administracyjnych mamy do czynienia z rosnącym obciążeniem sędziów obowiązkami orzeczniczymi. Jednocześnie, co wykazano we wcześniejszych rozważaniach, realne wynagrodzenie za nie maleje, co tym bardziej uchybia konstytucyjnemu standardowi z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

4. Mając na względzie powyższe art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o budżetowej należy uznać za niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. W świetle przeprowadzonych rozważań niniejszy wniosek należy uznać za uzasadniony.

PREZES  
Naczelnego Sądu Administracyjnego

*Jacek Cichoń*

**Załączniki:** odpisy dla uczestników postępowania (5 egz.)