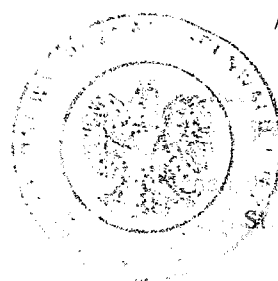




- 2) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz nie działania prawa wstecz,
  - 3) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego uznając, że ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* (Dz. U. nr 291, poz. 1707) stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowniczej,
  - 4) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji z powodu nie ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,
  - 5) art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,
  - 6) art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,
  - 7) art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji ponieważ przedmiotowa ustawa nie została przedstawiona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP,
  - 8) art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez uchwalenie skarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania statusu pilności ustawie oraz bez merytorycznych podstaw ku temu aby taki tryb stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”?
- (2) na podstawie § 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. *Regulamin urzędowania sądów powszechnych* (Dz. U. z 2007 r. nr 38 poz. 249 ze zm.) zawiesić postępowanie.

/-/ Jarosław Jankowiak



07 01 2013

Sędziowie

Zastępca Sędziego

## Uzasadnienie

### (1) Stan faktyczny sprawy

#### (1)(1) Przebieg postępowania. Twierdzenia stron

Swoim pozwem powód wskazany w sentencji niniejszego postanowienia dochodzi od pozwanego Sądu, w który jest zatrudniony jako sędzia, określonych kwot pieniężnych wraz z ustawowymi odsetkami, tytułem wyrównania niedopłaty wynagrodzenia za pracę za okres od stycznia do kwietnia 2012 r. W uzasadnieniu pozwu powód wskazał, iż regulacja prawna wprowadzona art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* (Dz. U. nr 291, poz. 1707), w zakresie w jakim prowadzi do ustalenia wynagrodzenia sędziego z pominięciem przepisu art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), jest niezgodna z Konstytucją i nie może stanowić podstawy do ustalania ich wynagrodzenia.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o wystąpienie na podstawie art. 193 Konstytucji RP do TK z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności kwestionowanych przez powodów regulacji oraz zawieszenie postępowania, ewentualnie (gdyby zgodził się na to powód – powód w niniejszej sprawie nie wyraził na to zgody) o zawieszenie postępowania w trybie art. 178 k.p.c., do czasu wydania przez TK orzeczenia w sprawie K 1/12.

#### (1)(2) Ustalenia faktyczne

Powód jest zatrudniony na stanowisku sędziego u pozwanego. Do dnia grudnia 2011 r. wynagrodzenie za pracę powoda było ukształtowane na podstawie art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.). Począwszy od dnia 1 stycznia 2012 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W związku z powyższym wynagrodzenie powoda w okresie od stycznia do kwietnia 2012 r., obliczone na podstawie regulacji obowiązujących od dnia 1 stycznia 2012 r., wyniosło odpowiednio mniej – suma różnic za poszczególne miesiące stanowi kwotę niedopłaty dochodzoną przez powoda – niż w

sytuacji, gdyby było obliczane na podstawie w/w regulacji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2012 r.

## **(2) Zagadnienie konstytucyjne**

### **(2)(1) Kwestionowany przepis**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* (Dz.U. Nr 291, poz. 1707) w roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Ilekcroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 22 ust. 2 ustawy).

### **(2)(2) Uzasadnienie zarzutów**

Regulacja zawarta w art. 22 ust 1 i 2 z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* jest sprzeczna z normami i zasadami konstytucyjnymi wskazanymi poniżej oraz ustawami, do których przepisy prawne zawierające te normy odsyłają.

#### **(2)(2)(1)**

Obecne brzmienie art. 91 u.s.p. ustalone zostało ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 56, poz. 459). W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że „*najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej*” oraz stwierdzono, że przyjęte rozwiązania „*służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich*”. Wskazane zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów miały więc uniezależnić wysokość wynagrodzenia sędziów od wahań koniunktury gospodarczej oraz od arbitralności pozostałych władz, poprzez związanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnym miernikiem ekonomicznym jakim jest „*przeciętne wynagrodzenie*”, zamiast ustalanej wcześniej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą „*kwoty bazowej*”, przez co zrealizowała się w wymiarze płacowym zasada odrębności władzy sądowniczej. Zgodnie z tymi zasadami kształtowania wynagrodzenia

sędziowskiego, wzrost wynagrodzenia ulegał wstrzymaniu w przypadku zaprzestania wzrostu innych wynagrodzeń w kraju stosownie do treści obwieszczenia Prezesa GUS (art. 91 § 1d *Prawa o ustroju sądów powszechnych*, por. art. 42 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o *Sądzie Najwyższym*). Powyższe zasady uwzględniały zatem wahania koniunktury gospodarczej i powodowały, że sędziowie byli grupą społeczną, która z zasady również ponosiła skutki finansowe ewentualnych kryzysów gospodarczych, ale zarazem miała możliwość korzystania ze wzrostu gospodarczego w przypadku, gdy pozostałym grupom społecznym wynagrodzenia rosły. Należy podzielić poglądy, zgodnie z którymi sędziowie powinni partycypować zarówno w sukcesach jak i problemach gospodarczych kraju. Dotychczasowy system wynagrodzeń zapewniał urzeczywistnienie tej zasady.

Obecne uregulowania są sprzeczne z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Podkreślić należy, że przeciętne wynagrodzenie, od którego do tej pory zależała wysokość wynagrodzeń sędziów, wzrosło. Dodatkowo ustawa budżetowa na rok 2012 przewiduje możliwość podwyższenia wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej (art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 42 ust. 1 dotyczące wynagrodzeń nauczycieli oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej). Wątpliwa jest zatem argumentacja zawarta w uzasadnieniu spornej ustawy, iż zamrożenie wynagrodzeń sędziów ma zapewnić równowagę budżetową.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zmiana zasad wynagradzania sędziów i *de facto* powrót do systemu ustalania wynagrodzenia w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej w kraju, godzi w zasadę trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. W wyroku o sygn. akt P 8/00 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu 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. Trzeba podkreślić, że sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Wyływa stąd obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.*

*Godność urzędu sędziowskiego określa w istotnym stopniu pozycję trzeciej władzy w stosunku do innych władz i instytucji publicznych Rzeczypospolitej. Wartość ta nie jest tym samym, czym jest „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”, o której jest mowa w art. 30 konstytucji. Godność urzędu przywiązana jest nie tyle do osoby sprawującej określoną funkcję, ale do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią. Jest ona warunkiem prawidłowego funkcjonowania urzędu sędziowskiego i - jako taka - jest zadaniem*

*wszystkich organów władzy państwowej mających wpływ na ustroj i skład osobowy sądownictwa oraz wszystkich osób sprawujących urząd sędziowski.”.*

Nadto podkreślić należy, że – zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji – władza ustawodawcza powinna dążyć do tego, by tak ukształtować system wynagradzania sędziów, by miały one charakter odpowiadający godności urzędu, w szczególności w sposób wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Zgodnie z utrwalonym poglądem (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 8/00), wynagrodzenia sędziów nie mogą być uzależnione od np. sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż kwestionowana regulacja jest sprzeczna z zasadą trójpodziału władz i godzi w prawo sędziów do zapewnienia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Ponadto, wskazana regulacja dyskryminuje sędziów względem innych grup społecznych.

(2)(2)(2)

Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej* jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w takim zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz nie działania prawa wstecz. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (m.in. wyrok z dnia 7 lutego 2006 r. SK 45/04) „Z ogólnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. zasada niedziałania prawa wstecz, obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasada ochrony praw nabytych. Ta ostatnia zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo.”.

Niewątpliwie w dniu 22 grudnia 2011 r. ekspektatywa prawa do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości była już maksymalnie ukształtowana, bowiem spełnione były wszystkie przesłanki do nabycia tegoż prawa z dniem 1 stycznia 2012 r., w którym to dniu już nie można byłoby mówić o ekspektatywie, a o prawie nabytym.

Konkludując, kwestionowana regulacja jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa oraz nie działania prawa wstecz.

(2)(2)(3)

Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej jest ponadto niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 219 ust. 1 i 2, art. 173 Konstytucji albowiem nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do uchwalenia zaskarżonego przepisu oraz dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego uznając, że ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa. Powyższe nieprawidłowości stanowią o naruszeniu zasady odrębności władzy sądowniczej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż „Materia dotycząca rozgraniczenia zadań obydwu władz, w trakcie wykonywania budżetu musi być unormowana przez ustawę. Stanowi o tym art. 219 ust. 2 Konstytucji. To zaś prowadzi do bardzo istotnych wniosków dotyczących cech takiej ustawy, ewentualnie ustaw. Powinny one w szczególności spełniać następujące przesłanki. Po pierwsze, ustawy te muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej określoności, tak by jednoznacznie zagwarantować władzy sądowniczej, że Rada Ministrów nie będzie wkraczać władczo w te dziedziny, które dotyczą istotnych prerogatyw władzy sądowniczej. Po drugie, ustawy te muszą odnosić się również do potencjalnych, a nie tylko rzeczywistych źródeł konfliktów kompetencyjnych, czyli muszą przewidywać, jakie konflikty na tym tle mogłyby powstać, a nie tylko powstaną z całą pewnością. Muszą zatem wprowadzać takie instrumentarium oddziaływania, które zapobiegać będzie niebezpiecznym dla państwa konfliktom. Konieczność prewencyjnego i ochronnego działania ustawodawcy wynika z faktu, że władza sądownicza, niebiorąca udziału w kreatywnym decydowaniu o wydatkach publicznych ani też w kierowaniu wykonaniem budżetu, ma w tym zakresie słabszą pozycję. Wymaga zatem ustawowej, normatywnej ochrony dla zachowania jej niezależności, w szczególności, gdy chodzi o wkraczanie ocenno-kontrolne w trakcie wykonywania budżetu. Ukształtowanie tej ochrony nie może jednak zakładać patologii działania władz państwa. Stanowiłoby to naruszenie wiążącej zasady domniemania konstytucyjności działania władz państwa, a nadto osłabiałoby wiarygodność państwa jako całości. Po trzecie, każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą powinien być precyzyjnie unormowany. Oznacza to konieczność wskazania, kto jest uprawniony do oddziaływania, jaki jest zakres materii poddanej oddziaływaniu lub kontroli. Niezbędne jest również określenie skutków wynikających z oceny oraz ich wpływu na relację między władzą sądowniczą a Radą Ministrów, przy zachowaniu istotnych prerogatyw tej pierwszej. Po czwarte, ustawy dotyczące tej materii muszą się charakteryzować szczególnie starannie dochowaniem wymagań procedury legislacyjnej, są one bowiem w istocie dopełnieniem i przedłużeniem części Konstytucji”. Jednocześnie „Trybunał dokonał analizy art. 173 Konstytucji, który gwarantuje nie tylko odrębność, ale i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Przypomnieć trzeba, że zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa

do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. Przybliżając pojęcie „odrębności” pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać, że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, konstytucyjnie przesądzone. Konstytucja daje władzy ustawodawczej, w tym zakresie, znaczną swobodę. Istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie jedności systemu finansów publicznych wymaganej przez postanowienia Konstytucji oraz nienaruszalność obowiązków i uprawnień Rady Ministrów jako jedyne go organu powołanego do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej. Z drugiej strony warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Stąd też odrębność budżetowa władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny. Zawsze jednak jest ona niezbędna w tym zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego sprawowania funkcji orzeczniczych. Artykuł 173 Konstytucji ma zatem w materii niniejszej sprawy takie znaczenie, że nakazuje władzy wykonawczej, przy podejmowaniu wszelkich działań prawnych i faktycznych niezbędnych dla oceny prowadzenia gospodarki finansowej państwa w trakcie wykonywania budżetu, by uwzględniała odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki niezbędny jest dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Rada Ministrów ma kompetencje do zbierania informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej w częściach dotyczących sądów i trybunałów oraz do formułowania oceny przebiegu wykonania w celu sporządzenia sprawozdania z wykonania tej ustawy. Kompetencja Rady Ministrów do zebrania informacji oraz oceny przebiegu wykonania ustawy budżetowej poprzez prawo wglądu do dokumentów i uzyskiwania wyjaśnień w jednostkach władzy sądowniczej niesie ze sobą potencjalne zagrożenie wkraczania w sferę niezależności władzy sądowniczej. Dlatego kompetencja ta powinna być na tyle precyzyjnie zdefiniowana w ustawie, by nie dawać Radzie Ministrów ani ministrom, wchodzącym w jej skład, prawa do takiej oceny celowości i racjonalności dokonywania wydatków, która skutkując możliwością władczej ingerencji w dysponowanie wydatkami naruszałaby niezależność działania sądów w zakresie wykonywania ich konstytucyjnych zadań” (tak: TK w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. Kp 2/05).

Jednocześnie w wyrokach zapadłych pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (dalej: Mała Konstytucja) Trybunał Konstytucyjny wskazywał na niedopuszczalność kreowania tzw. ustaw okołobudżetowych jako norm o charakterze szczególnym na równi z ustawą budżetową. W orzeczeniu z dnia 12 stycznia 1995 r. (sygn. akt K 12/94) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „Podnieść należy, iż zarówno ustawa nowelizowana, jak też ustawa nowelizująca regulują tę samą materię ustawową i mają jednakową moc. W polskim systemie prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną, a więc ustawa późniejsza może zarówno uchylać ustawę wcześniejszą, jak też ustanawiać trwałe bądź czasowe wyjątki od jej postanowień. Innymi



*słowy ustawa późniejsza ma w zasadzie nieograniczoną możliwość ingerowania w treść ustaw wcześniejszych i modyfikowania, uchylania, czy zawieszania ich postanowień. Wszelkie inne usytuowanie poszczególnych typów ustaw wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej (K. 2/94). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż polski system prawa nie zna także pojęcia ustaw „około budżetowych”. Jest to termin publicystyczny i nie ma znaczenia jurydycznego. W systemie źródeł prawa tzw. ustawa „około budżetowa” jest ustawą zwykłą, posiadającą taką samą moc jak każda inna”.*

Przekładając powyższe na grunt objęty niniejszym pytaniem prawnym należy wskazać, iż zachowują one swą aktualność. Przepisy Konstytucji wyraźnie określają zakres i sposób procedowania ustawy budżetowej, nie pozostawiając żadnych wątpliwości ani co do inicjatora tychże, ani też przedmiotu czy też sposobu procedowania. Jedynymi ustawami właściwymi dla określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1 Konstytucji), bądź w szczególnych wypadkach ustawa o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 2 Konstytucji). Tylko tym ustawom z mocy ustawy zasadniczej przysługuje „szczególność” ich charakteru. Oczywistym jest przy tym, iż ingerencja władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej przy uchwalaniu budżetu państwa winna być dokonywana przy wykładni brzmienia art. 173 Konstytucji.

Jednocześnie, Konstytucja nie przewiduje dopuszczalności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego „ustaw okołobudżetowych” co do zasady, jako pełniących rolę uzupełniającą do ww. ustaw budżetowych, a tym samym podlegających szczególnym regułom prawodawczym i legislacyjnym. Odzwierciedlenie tej tezy ustawodawca wyraził w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują bowiem dwa rodzaje ustaw regulujących budżet tj. ustawę budżetową w rozumieniu art. 141 w zw. z art. 109 ust. 1-4 ustawy *o finansach publicznych*, bądź też ustawę o prowizorium budżetowym wynikającą z art. 144 ustawy *o finansach publicznych*. Co więcej, wyraźnie wskazano w art. 109 ust. 5 ustawy *o finansach publicznych* bezwzględny zakaz dokonywania w ustawie budżetowej zmian w innych ustawach (w projekcie art. 99 – Druk sejmowy nr 1181). Powyższe oznacza, iż wprowadzenie zmian w innych ustawach winno odbywać się na zasadach określonych dla tychże ustaw z poszanowaniem obowiązujących procesów legislacyjnych wynikających z przepisów prawa, a także innych regulacji prawnych wynikających z treści art. 87 Konstytucji.

Kwestionowaną regulacją doszło do ingerencji w art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, a zatem w ustrój sądów powszechnych i tym samym niezawisłość sędziowską, poprzez niedopuszczalne zamrożenie wynagrodzeń sędziów. Należy zauważyć, że „ustawa okołobudżetowa” została uchwalona „w celu wykonania budżetu” na rok 2012 podczas, gdy w dacie jej uchwalenia ustawa budżetowa na rok 2012 w rozumieniu art. 219 ust. 1 Konstytucji (art. 109 ustawy o finansach publicznych) nie istniała w polskim porządku prawnym, albowiem ustawa budżetowa została uchwalona dopiero 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 273). Nie można przy tym z oczywistych względów zastosować do niej art. 216 ust. 4 Konstytucji. Koincydencja zdarzeń związanych z uchwalaniem ustawy budżetowej i „ustawy okołobudżetowej” wykazuje, iż nie były one

procedowane ani równolegle, ani też po sobie w prawidłowej kolejności. Otóż ustawa budżetowa na rok 2012 została wniesiona do Sejmu w dniu 7 grudnia 2011 r. po uprzednim jej przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2012 r.<sup>1</sup>. Tymczasem projekt „ustawy o budżecie” został wniesiony do Sejmu w dniu 24 listopada 2011 r., a zatem nawet przed przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w wersji wniesionej do Sejmu<sup>2</sup>. Tym samym w oparciu o „ustawę o budżecie” niedopuszczalnym jest powoływanie się na ochronę „deficytu Państwa” poprzez „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów z uwagi na „dług publiczny” w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.

Co więcej, w dacie wniesienia owej „ustawy o budżecie” istniały przyjęte założenia wynikające z projektu ustawy budżetowej na rok 2012 uchwalonego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2011 r.<sup>3</sup>, które to założenia nie przewidywały jakiegokolwiek zamrożenia wydatków na wynagrodzenia, mimo istnienia uchwały Rady Ministrów nr 36 przyjętej w dniu 5 kwietnia 2011 r. pn. Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011-2014, określającej m.in. wysokość deficytu państwa.

Ostatecznie należy podnieść, iż „ustawa o budżecie” jako zwykła ustawa zmieniająca, (co wynika z treści art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych przewidującej zakaz dokonywania zmian innych ustaw w ustawie budżetowej), podlega rygorom proceduralnym związanym z właściwymi ustawami, w tym rygorom zmian ustaw ustrojowych.

Reasumując, przy wnoszeniu do Sejmu ustawy zawierającej kwestionowany przepis nie zastosowano żadnych obowiązków ustawowych związanych z jej procesowaniem, czym naruszono normy prawne wyrażone w art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji oraz naruszono tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

(2)(2)(4)

Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji z powodu nie ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego.

Ustawa o budżecie z dnia 22 grudnia 2011 r. w zakresie wprowadzającym zmianę zasad indeksacji wynagrodzeń została uchwalona bez odpowiedniego *vacatio legis* (zasadniczo bez jakiegokolwiek *vacatio legis*). Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r. (Sygn. akt K 15/91) stwierdził, że istotną okolicznością mającą znaczenie

<sup>1</sup> źródło: [http://bip.kprm.gov.pl/portals/kpr/24/296/Projekty\\_ustaw\\_przeslane\\_do\\_Sejmu\\_RP.html](http://bip.kprm.gov.pl/portals/kpr/24/296/Projekty_ustaw_przeslane_do_Sejmu_RP.html).

<sup>2</sup> źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=29>.

<sup>3</sup> źródło: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=270589>.

*dla oceny konstytucyjności ustaw jest fakt, iż zmiany wprowadzone przez nie w zakresie indeksacji wynagrodzeń dotyczą bezpośrednio osób, dla których dochody z wynagrodzenia stanowią wyłączone źródło utrzymania siebie i rodziny oraz przesłankę przedsięwzięć i planów o dłuższym horyzoncie czasowym. Okoliczność ta z natury rzeczy przeciwstawia się wprowadzeniu zaskakujących, bez odpowiedniego vacatio legis, zmian pogarszających sytuację płacową pracowników. Uposażenie sędziowskie stanowi w zdecydowanej większości jedyny dochód sędziego (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 15/91). Podkreślenia przy tym wymaga, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/2004, OTK ZU 2005/2A poz. 15). Powołane orzeczenie stwierdza, że ustawy, które nie dochowując odpowiedniego vacatio legis, wstrzymują indeksację wynagrodzeń w stosunku do średniej krajowej, są niezgodne z art. 3 ust. 1 Konstytucji z powodu nieustanowienia tegoż vacatio legis.*

Należy zaznaczyć, iż z dniem ogłoszenia przez Prezesa GUS informacji o przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w gospodarce za II kwartał 2011 r. każdemu sędziemu znana była wysokość jego uposażenia, jakie uzyska od stycznia 2012 roku i zasadnym jest stwierdzenie, że od tego momentu uposażenie sędziego w tej wysokości stanowiło ekspektatywę ustawową. Przyjęty w 2009 roku mechanizm waloryzacji, zapewniający stabilizację uposażenia sędziowskiego w każdym roku w odniesieniu do przeciętnego poziomu wynagrodzeń, stanowi przy tym prawo nabyte sędziów. Do chwili uchwalenia ustawy o budżecie sędzia nie miał podstaw do układania swoich spraw przy uwzględnieniu innego poziomu uposażenia niż wynikającego z mechanizmu wprowadzonego treścią art. 91 u.s.p. Do listopada 2011 roku nie było przy tym nawet przyjętego przez Radę Ministrów i opublikowanego projektu ustawy o budżecie, zaś sam projekt budżetu został wniesiony do Sejmu już po projekcie ustawy o budżecie. Oczekiwaniem usprawiedliwionym i racjonalnym jest zatem oczekiwanie uzyskania waloryzacji uposażenia od stycznia 2012 r. na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2011 r. Powodowie zostali bowiem zaskoczeni zmianą zasad ustalania wynagrodzenia w przeddzień Nowego Roku. Przyjęte przez ustawodawcę vacatio legis spornej ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. wynosiło zatem teoretycznie 48 godzin, a z uwagi na prawdopodobną niedostępność publikatora w sprzedaży zapewne jeszcze mniej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego reprezentowany jest pogląd, iż nakaz odpowiedniej vacatio legis nie ma charakteru bezwzględny a ustawodawca może wręcz zrezygnować z vacatio legis, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Standard

wyznacza ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, przewidująca 14 dni jako minimalny okres *vacatio legis* – art. 4 ust. 1 (orzeczenie TK w sprawie Kp 6/09). W niniejszej sprawie jednakże w żaden sposób nie wykazano istnienia ważnego interesu publicznego, o czym mowa była w pkt. (2)(2)(1) oraz (2)(2)(2). W szczególności uzasadnienie ustawy z 22 grudnia 2011 r. nie zawiera żadnego odniesienia się do tak krótkiego okresu *vacatio legis*. Ustawodawca postąpił również wbrew postulatowi wyrażonemu w wyroku TK w sprawie K 23/03, gdzie wskazano, że odpowiedniość *vacatio legis* powinna być zróżnicowana także w zależności wielu czynników, w tym od tego czy chodzi o „rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego, przy intensywnej kampanii informacyjnej ze strony podmiotu wnoszącego projekt ustawy, a następnie przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast (ocenić należy) – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi.”. Kwestionowane uregulowanie nie było tymczasem poddane żadnym konsultacjom społecznym, ani też nie zostało przedstawione do zaopiniowania nawet podmiotom, które obligatoryjnie powinny były przedmiotowe zmiany zaopiniować. Dodać również należy, że – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o budżecie z dnia 22 grudnia 2012 r. – projekt był opiniowany przez Krajową Radę Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (opinie z listopada 2011 r.), jednakże w innym brzmieniu, niż to ostatecznie zostało uchwalone. Zmiana projektu ustawy miała miejsce na etapie prac legislacyjnych i ta zmiana nie została przedstawiona do konsultacji. Ostateczne brzmienie ustawy zostało nadane dopiero w dniu 14 grudnia 2011 r. podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych.

W tym miejscu podkreślić należy, że obradowanie nad przedmiotową ustawą podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, a nie Komisji Sprawiedliwości (która byłaby właściwa, gdyby doszło do zmiany art. 91 par 1 pkt ca i cb, jak do dnia 14 grudnia 2011 r. planowano) było naruszeniem zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. Zgodnie zaś z poglądem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 4/06 „*dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone*”. Jednocześnie w wyroku K 25/98 Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „*zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, jest poddany obowiązki działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Rolą zaś Trybunału Konstytucyjnego jest egzekwowanie przestrzegania Konstytucji w procesie stanowienia prawa przez naczelne organy państwa*”.

Istotnym jest też to, że projektowane zmiany (w pierwotnym brzmieniu zmieniającym treść art. 91 § 1 pkt ca i cd *Prawa o ustroju sądów powszechnych*) zostały negatywnie zaopiniowane przez Krajową Radę Prokuratury, Prokuratora Generalnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Konkludując, kwestionowany przepis narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez procedowanie z naruszeniem trybu ustawodawczego oraz nie ustanowienie przez wprowadzającą go ustawę odpowiedniego *vacatio legis*.

(2)(2)(5)

Kwestionowany przepis został wprowadzony do porządku prawnego z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. *o Krajowej Radzie Sądownictwa* (Dz. U. Nr 126 poz. 714 z późn. zm.), ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 Konstytucji urządzenie Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Z kolei art. 186 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stosownie do dyspozycji art. 187 ust. 4 Konstytucji urządzenie, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. *o Krajowej Radzie Sądownictwa*, wykonując art. 187 ust. 4 Konstytucji, reguluje kompetencje, tryb wyboru członków, urządzenie i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa (art. 1 ww. ustawy). Zgodnie z treścią art. 3 pkt 6 ustawy do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Powołana regulacja prawna wskazuje więc wprost, że projekty ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów powinny być opiniowane przez Krajową Radę Sądownictwa, a pominięcie tej czynności stanowi naruszenie określonej w art. 186 i art. 187 Konstytucji roli tego organu.

W wyroku K 39/07 Trybunał Konstytucyjny skonstatował, iż „*Krajowa Rada Sądownictwa jako organ konstytucyjny „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji, określający ustrojową pozycję KRS). Emanacją tej ustrojowej pozycji jest wskazana *expressis verbis* zdolność inicjowania w takich sprawach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej (art. 186 ust. 2 Konstytucji) ustaw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jeżeli KRS – z uwagi na funkcję – wolno więcej, to tym bardziej wolno mniej. Dlatego choć to opiniodawcze uprawnienie jest szczegółowo regulowane w ustawie zwykłej dotyczącej KRS, jednakże genetycznie – ze względu na przedmiot, którego dotyczyć by miała opinia (niezależności sądów i niezawisłości sędziów; w tych sprawach KRS ma dalej idącą zdolność wnioskowania o kontrolę konstytucyjną) – wyrasta z konstytucyjnej pozycji KRS. Tak też stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80. Jednocześnie w wyroku Kp 4/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS, Rada „opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Odstąpienie od zasięgnięcia opinii Rady jest, co do zasady, podstawą zaskarżenia ustawy i może być podstawą stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji ze względu na uchybienie trybowi prac legislacyjnych przez uniemożliwienie Krajowej Radzie Sądownictwa wyrażenia opinii wymaganej przez przepisy*

*ustawy o KRS (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, punkt 8.3. uzasadnienia)”.*

W odniesieniu do ustawy o budżecie z dnia 22 grudnia 2011 r., projekt ustawy, chociaż dotyczy bezpośrednio sędziów i sądownictwa, albowiem zmienia zasady obliczania wynagrodzenia sędziów, nie został przedstawiony w aktualnym brzmieniu do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Reasumując, uzasadniony jest zarzut uchwalenia art. 22 ustawy o budżecie z dnia 22 grudnia 2011 r. z oczywistą obrazą art. 10 ust. 2, 186 ust. 1 i 187 ust. 4 Konstytucji.

(2)(2)(6)

Kwestionowany przepis prawa narusza art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. *o Sądzie Najwyższym* (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.), ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie skarżonego przepisu do Sądu Najwyższego, przez co pozbawiono ten organ możliwości skorzystania z jego ustawowych uprawnień w zakresie wypowiedzenia się co treści regulacji wpływającej na funkcjonowanie sądów.

Zgodnie z art. 183 ust. 2 Konstytucji, Sąd Najwyższy wykonuje czynności określone w Konstytucji i ustawach. Natomiast, zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. *o Sądzie Najwyższym*, Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe.

Art. 22 ustawy o budżecie, wpływa na zasady ustalenia wynagrodzenia sędziów i niewątpliwie jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują sądy. W funkcjonowaniu sądów kluczową rolę pełnią sędziowie. Czynności sędziowskich nie pełnią pro publico bono, lecz za określonym wynagrodzeniem. Określenie gwarancji w zakresie wysokości wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu niewątpliwie w sposób oczywisty wiąże się z funkcjonowaniem sądów. Dodatkowo zauważyć należy, że przepis art. 23 ustawy o budżecie, wprowadzający analogiczne zasady dotyczące zmiany ustalania wysokości wynagrodzeń Sędziów Sądu Najwyższego, dotyczy bezpośrednio funkcjonowania samego Sądu Najwyższego. W konsekwencji projekt ustawy o budżecie z dnia 22 grudnia 2011 r., w tym przepis art. 22 ustawy, powinien być zostać przedstawiony do zaopiniowania także Sądowi Najwyższemu.

Konkludując, ustawę zawierającą kwestionowany przepis prawa uchwalono z obrazą art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji.

(2)(2)(7)

Kwestionowany przepis prawa narusza art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30

lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. MP z 2012 r. poz. 32) oraz pkt 23 Załącznika do Regulaminu Sejmu – *Przedmiotowy Zakres Działania Komisji Sejmowych* w zakresie w jakim uchwalona regulacja nie została przedstawiona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, przez co naruszono procedurę postępowania dotyczącą uchwalania ustaw.

Zgodnie z art. 110 ust. 3 Konstytucji Sejm powołuje komisje stałe. Przepis art. 112 Konstytucji określa, że organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47) jest więc aktem wykonawczym Konstytucji. Zgodnie z art. 17 Regulaminu Sejmu, komisje sejmowe są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu. Przepis art. 18 ust. 1 pkt 23 Regulaminu Sejmu ustanawia jako jedną z komisji stałych Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, natomiast art. 18 ust. 2 stanowi, że przedmiotowy zakres działania komisji, o których mowa w ust. 1, określa załącznik do Regulaminu Sejmu. Załącznik do Regulaminu Sejmu w punkcie 23 stanowi, że do zakresu działania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka. Dodatkowo przepis art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, że projekty ustaw kieruje się do właściwych komisji, a art. 106 ust. 2 – że poszczególne części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 105 (dotyczących ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych Państwa), rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek - wraz z uzasadnieniem. Nie bez powodu zatem, lecz dla określonych wykonania określonych zadań, zostały powołane przez ustawodawcę komisje sejmowe.

Konkludując, pominięcie procesie legislacyjnym dotyczącym ustawy o budżecie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oznacza naruszenie art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji.

(2)(2)(8)

Ostatecznie, wskazać należy, iż kwestionowany przepis narusza art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie w jakim cała ta ustawa, w której znajduje się rzeczona regulacja uchwalona została faktycznie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb jej uchwalania stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów.

Art. 123 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu określają odrębności w

postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Warto podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 października 2000 r. (sygn. P 8/00) stwierdził, iż „nie ulega wątpliwości, że zasady ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów stanowią istotny element ustroju sądów”. Skoro w orzecznictwie Trybunału podkreślono, że kwestia wynagrodzeń sędziowskich ma charakter ustrojowy, to pilnego trybu uchwalania ustaw nie można zastosować do zmiany przepisów dotyczących wynagradzania sędziów. Należy przy tym zaznaczyć, że Regulamin Sejmu określa w art. 71-80 liczne wyjątki od normalnego postępowania, stosowane przy uchwalaniu projektów pilnych. Ustawa o budżecie została natomiast uchwalona w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym. Prace w Komisji Finansów Publicznych trwały zaledwie dwa dni, tj. 1 i 13 grudnia 2011 r., a obydwie czytania projektu ustawy w Sejmie odbyły się w ciągu dwóch tygodni. W Sejmie, w toku debaty po pierwszym czytaniu projektu ustawy na temat sędziowskich uposażeń, wypowiedziało się zaledwie dwóch posłów, a sama debata polegała na wygłaszaniu pięciominutowych oświadczeń klubów parlamentarnych dla przyspieszenia prac. Także Senat, który zgodnie z Konstytucją dysponował czasem do 30 dni na podjęcie uchwały, uczynił to w ciągu tygodnia. Wprawdzie oficjalnie Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy klauzuli pilności – gdyż Konstytucja nie stwarzała takich możliwości – jednakże w praktyce, w toku prac parlamentarnych, zastosowano i wdrożono tryb pilny, co stanowi oczywiste obejście i naruszenie przepisu art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jeżeli bowiem ustawa ma być uchwalona w trybie pilnym, należało zgodnie z Konstytucją nadać jej odpowiedni status, natomiast stosowanie trybu pilnego do ustawy, której treść na stosowanie tego trybu nie pozwala, jest obejściem przepisów Konstytucji.

Konkludując, ustawa zawierająca kwestionowany przepis prawa została uchwalona z naruszeniem przepisów art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji.

### **(3) Dopuszczalność zadania pytania konstytucyjnego**

#### **(3)(1)**

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, *każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.*

Pytanie prawne powinno zatem spełniać następujące przesłanki:

- (i) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd,
- (ii) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą,



- (iii) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem wnoszącym pytanie prawne.

Przesłanki te zostały szczegółowo określone w postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27.03.2009 r., P 10/09, OTK ZU z 2009 r. nr 3/A poz. 40, pkt 1.4.).

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

*„Ocena relewantności pytania prawnego, która obejmuje również kwestię zasadności zastrzeżeń co do konstytucyjności danej normy prawnej, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.04.2000 r., P 14/99). Ponieważ jednak proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, również on podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny stawiałby Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością merytorycznego ustosunkowywania się do pytań prawnych opartych na wadliwej wykładni przepisów (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27.04.2004 r., P 16/03)”* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 06.02.2007 r., P 33/06, OTK ZU z 2007 r. nr 2/A poz. 14).

(3)(2)

Rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej pod sygn. akt \_\_\_\_\_ zależy od odpowiedzi na pytanie zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Sąd pytający powziął wątpliwość odnośnie konstytucyjności regulacji zawartej w art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej*. Uznanie, iż w roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przesądza o oddaleniu powództwa. Natomiast stwierdzenie niekonstytucyjności wzmiankowanego przepisu umożliwi – w zależności od tego, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność – albo jednoznaczne odrzucenie możliwości ukształtowania wynagrodzenia powodów za 2012 r. na poziomie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. ogłoszonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego albo dokonanie przez sąd orzekający samodzielnej oceny powyższej kwestii.

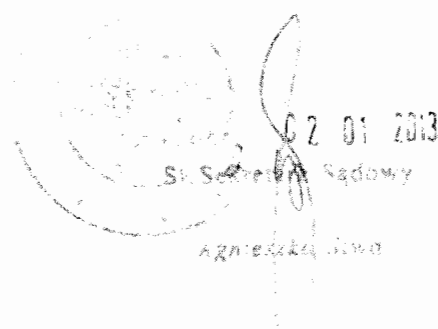
Sąd pytający nie dostrzega możliwości takiej wykładni kwestionowanego przepisu, która pozwalałaby na wyinterpretowanie z niego normy zgodnej z Konstytucją. W rozpatrywanej sprawie zarówno treść przepisu (jednostek redakcyjnych tekstu prawnego), jak i

wyinterpretowanej z niego normy (wypowiedzi prawodawcy jednoznacznie polecającej / zakazującej określonego postępowania) jest jednoznaczna. Rzecz w tym, że norma ta jawi się jako sprzeczna z wyżej opisanymi zasadami konstytucyjnymi i przepisami prawa do których te normy odsyłają. Prawnie wiążące stwierdzenie sprzeczności między treścią normy interpretowanej z ustawy, a treścią norm konstytucyjnych nie mieści się w kompetencjach sądów powszechnych i należy do wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

Konkludując – spełnione są wszystkie trzy przesłanki dopuszczalności zadania pytania konstytucyjnego, jak w pkt 1 niniejszego postanowienia.

Wobec powyższego należało zawiesić postępowanie w sprawie, jak w pkt 2 postanowienia i na podstawie cytowanej w nim regulacji.

/-/ Jarosław Jankowiak



02 01 2013  
St. Sekretarz Sądowy  
Agnieszka Jindo