134/11/A/2012

WYROK
z dnia 12 grudnia 2012 r.
Sygn. akt K 1/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2012 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

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)

z:

− art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji,
− art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji,
− art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji,
− art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także
− art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

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)**:**

a) 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,

b) nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

---

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1510.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

1.1. Wnioskiem z 10 stycznia 2012 r., zmodyfikowanym pismem z 18 lipca 2012 r., Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wystąpił o stwierdzenie niezgodności 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; dalej: ustawa okołobudżetowa) z:

− art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, ze względu na nieuzasadnione skrócenie minimalnego okresu *vacationis legis*,

− art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, ze względu na naruszenie − w sposób arbitralny i nieuzasadniony − zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,

− art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady rzetelnej legislacji przez niespełnienie merytorycznych przesłanek uchwalenia zakwestionowanych przepisów, wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz niedochowanie trybu uchwalania takiej zmiany;

− art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie majątkowego prawa do wynagrodzenia zasadniczego sędziów i sędziów Sądu Najwyższego oraz

− art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji, ze względu na naruszenie obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Uzasadniając powyższe, wnioskodawca stwierdził, że w ustawie okołobudżetowej unormowano podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego oraz sędziego Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1; dalej zbiorczo: wynagrodzenia sędziów) w roku 2012, którą jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. (dalej: wynagrodzenie z 2010 r.), a nie – zgodnie z ogólną zasadą − przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego (dalej: wynagrodzenie w II kwartale), ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.). Zdaniem wnioskodawcy, z punktu widzenia ustawowego ukształtowania prawa do wynagrodzenia sędziów, doszło do zmniejszenia wysokości wynagrodzeń sędziów, do których prawo nabywane jest na podstawie art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. − Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: u.S.N.).

Od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy − Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: nowela marcowa), wynagrodzenia sędziów ustalane są jako niewaloryzowany iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika, podczas gdy wcześniej był to, podlegający waloryzacji, iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. Ustawodawca przyjął więc − jako instrument urealniania płac – nie waloryzację, lecz koncepcję progresywnego wynagrodzenia, stanowiąc jednocześnie, że w razie zmian niekorzystnych (obniżenia się wynagrodzenia w II kwartale w stosunku do roku poprzedniego) wynagrodzenia sędziów pozostają na niezmienionym poziomie (art. 91

§ 1d u.s.p. i art. 42 § 3 u.S.N.). Oczywistym celem tych przepisów jest uniezależnienie wysokości wynagrodzeń sędziów, mających odpowiadać godności urzędu (art. 178 ust. 2 Konstytucji), od wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju. Zdaniem wnioskodawcy, nowela marcowa ukształtowała pojęcie „wynagrodzenia zasadniczego sędziego", obejmujące podmiotowe prawo do podwyżki, którego przesłanką jest wzrost wynagrodzenia w II kwartale. W jego opinii, przesłanki nabycia prawa do wyższego wynagrodzenia – będącego pochodną wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., zostały spełnione z chwilą opublikowania komunikatu Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r. (M.P. Nr 71, poz. 708; dalej: komunikat GUS), a więc 12 sierpnia 2011 r., tyle że realizacja prawa mogła nastąpić dopiero od początku roku 2012. Wraz z opublikowaniem komunikatu GUS doszło więc do nabycia − z późniejszym terminem jego realizacji − prawa do wynagrodzenia, ustalanego jako pochodna kwoty tam podanej i stosownego mnożnika. Uprawnienie to wnioskodawca zakwalifikował do kategorii praw podmiotowych, albo co najmniej ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (dalej: e.m.u.), którym należy się pełna ochrona, co ma szczególne znaczenie wobec uchwalenia i opublikowania ustawy okołobudżetowej na kilka dni przed datą rozpoczęcia realizacji prawa sędziów do wyższego wynagrodzenia.

1.2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że ustawa zasadnicza nakazuje zapewnić sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, co jest wyrazem ścisłego związku sposobu kształtowania i wysokości wynagrodzenia z ochroną niezawisłości sędziego.

Przypomniał, że projektodawcy ustawy okołobudżetowej uzasadnili zmniejszenie wynagrodzeń sędziów w 2012 r. koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Zdaniem wnioskodawcy, ingerencja w nabyte przez sędziów prawo do wynagrodzenia, opartego na przeciętnym wynagrodzeniu z II kwartału 2011 r., byłaby dopuszczalna dopiero w razie osiągnięcia wartości relacji kwoty długu publicznego do produktu krajowego brutto (dalej: PKB) na poziomie 60%, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji (dalej: konstytucyjny limit zadłużenia). Tym samym powołanie się na równowagę budżetową (art. 220 ust. 1 Konstytucji) jako wartość konstytucyjnie chronioną jest w tym wypadku niewystarczające.

W opinii wnioskodawcy, miarkowanie długu publicznego jest warunkiem zachowania konstytucyjnie chronionej wartości − równowagi budżetowej. Jednakże, choć celem ustrojodawcy jest „dążenie do zachowania równowagi budżetowej, lecz jej brak jest stanem akceptowalnym". Takie jak obecne problemy finansowe państwa są typowymi trudnościami, a ich przezwyciężanie nie może wiązać się z ograniczeniem uprawnień płacowych sędziów, w które − zdaniem wnioskodawcy – można ingerować dopiero w razie osiągnięcie konstytucyjnego limitu zadłużenia.

1.3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej naruszają, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę państwa prawnego, nakazującą rzetelne wywiązywanie się przez państwo ze zobowiązań przyjętych wobec obywateli, w szczególności zaś zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem wnioskodawcy, uprawnienie, o którym mowa w art. 91 § 1c u.s.p. i art. 42 § 2 u.S.N., jest prawem podmiotowym (a co najmniej e.m.u.), nabytym w chwili

opublikowania komunikatu GUS, ponieważ w tym momencie spełnione zostały wszystkie ustawowe przesłanki jego nabycia. Uznał on, że bezpieczeństwo prawne jest jedną z podstawowych wartości państwa prawnego i jest rodzajem wolności − od nieoczekiwanych i zaskakujących ingerencji, ponieważ stosunki między państwem i obywatelem powinny być nacechowane lojalnością. Istotą lojalności jest zaś zakaz zastawiania swoistych „pułapek" na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia, a także nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub zmiany ustalonych reguł postępowania. W jego opinii, wobec krótkiego czasu obowiązywania art. 91 § 1c u.s.p. oraz art. 42 § 2 u.S.N., ingerencja w kształtowanie wysokości wynagrodzeń stanowi nagłe wycofanie się państwa z obietnic złożonych sędziom, co oznacza nieusprawiedliwione naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że są one niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Szczególne znacznie ma jej art. 86 określający tzw. procedury ostrożnościowe, mające zastosowanie w razie osiągnięcia przez państwo określonego poziomu zadłużenia. Zdaniem wnioskodawcy, nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki uchwalenia kwestionowanych przepisów, ponieważ przepisy ustanawiają obowiązki związane z konstruowaniem budżetu państwa w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego (dalej: dług publiczny) do PKB osiągnie określoną wartość. Dlatego też zarówno swoboda Rady Ministrów w zakresie wykonywania wyłącznej inicjatywy ustawodawczej (art. 221 Konstytucji w związku z art. 86 ustawy o finansach publicznych), jak i późniejsza swoboda ustawodawcy (art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji) są wyraźnie ograniczone.

W opinii wnioskodawcy, „zamrożenie" wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej jest dopuszczalne w sytuacji, gdy wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekracza 55% (dalej: II próg ostrożnościowy), ale nawet wtedy nie może objąć wynagrodzeń sędziowskich. Sama możliwość „zamrożenia" wzrostu wynagrodzeń została unormowana w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej (dalej: sfera budżetowa), w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a zatem również pracowników Sądu Najwyższego i sądownictwa powszechnego. Przepis limituje więc swobodę ustawodawcy w zakresie „zamrażania" wynagrodzeń, bo koniecznym warunkiem jest przekroczenie II progu ostrożnościowego. Miarodajne jest w tym względzie obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M.P. Nr 42, poz. 464). Skoro zaś podana w nim relacja kwoty długu publicznego do PKB wyniosła 52,8%, to nie zostały spełnione przesłanki „zamrożenia" wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej w 2012 r.

Wnioskodawca stwierdził, że to, iż ingerencja w wynagrodzenia sędziów nie byłaby dopuszczalna nawet w razie przekroczenia II progu ostrożnościowego, znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej, bo określenie normatywnej treści wyrażenia „wzrost wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej" wymaga uwzględnienia ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, ze zm.; dalej: ustawa o

wynagrodzeniach). Wejście w życie noweli marcowej oznaczało, zdaniem wnioskodawcy, wyłączenie sędziów z zakresu stosowania ustawy o wynagrodzeniach, ponieważ mechanizm ustalania ich wynagrodzeń został „oderwany" od kwoty bazowej. Tym samym w odniesieniu do sędziów instytucja „wzrostu wynagrodzenia", w rozumieniu art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie ustawy o finansach publicznych, w ogóle nie ma zastosowania.

Za powyższym przemawia również wykładnia historyczna, bo w celu objęcia sędziów ustawą o wynagrodzeniach dokonano specjalnie zmian u.s.p. oraz u.S.N., rezygnując jednocześnie z ustalania wynagrodzenia sędziów jako wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (dalej: sfera budżetowa). Koncepcja przyjęta w noweli marcowej zerwała z dotychczasowymi zasadami ustalania wynagrodzeń w zależności od wysokości kwoty bazowej i od jej wejścia w życie nie stosuje się do wynagrodzeń sędziów instytucji „wzrostu wynagrodzeń". Doprowadziło to wnioskodawcę do wniosku, że art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie w związku z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie znajduje zastosowania do sędziów, ma natomiast zastosowanie do pracowników administracji i obsługi wszystkich sądów.

W opinii wnioskodawcy, „zamrożenie" wynagrodzeń sędziów nie znajduje oparcia w art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2, art. 221 Konstytucji ani w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, a uzasadnienie projektu ustawy okołobudżetowej nie zasługuje na uwzględnienie i − w kontekście ustawy o finansach publicznych − działanie ustawodawcy trzeba uznać za przedwczesne oraz podjęte niezgodnie z procedurami, co godzi w zasadę poprawnej legislacji.

Ponadto, w pierwotnym wniosku wnioskodawca uznał, że „zamrożenie" wzrostu wynagrodzeń pracowników jednostek, których dotyczy art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, mogłoby nastąpić tylko w ustawie budżetowej, co motywowane jest koniecznością zachowania szczególnego trybu procedowania, a zarazem uniknięcia arbitralności działań ustawodawcy. Wnioskodawca zmodyfikował powyższy zarzut, twierdząc obecnie, że ustawodawca nie dochował wymaganego trybu uchwalania zaskarżonych przepisów, bo związek pomiędzy ustawą budżetową i ustawą okołobudżetową ma charakter instrumentalny, „co oznacza, że (…) [b]ez zmian dokonywanych ustawą okołobudżetową nie jest (…) możliwe uchwalenie określonej treści ustawy budżetowej", a zatem „do uchwalania ustawy okołobudżetowej należy (…) przyjąć te same zasady postępowania, jak w przypadku ustawy budżetowej".

1.5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu niezachowania odpowiedniej *vacationis legis*, wnioskodawca stwierdził, że ma on szczególne znaczenie w kontekście art. 4 ust. 1 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, ze zm.; dalej: o.a.n.), ustanawiającego jako zasadę 14-dniową *vacatio legis*. Tylko w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym. Rezygnacja z *vacationis legis* albo jej skrócenie są dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Wnioskodawca podkreślił brak w uzasadnieniu projektu ustawy informacji o skróceniu standardowej *vacationis legis*, oznaczający naruszenie zasad poprawnej legislacji.

1.6. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca uznał, że prawo do wynagrodzenia zasadniczego, wynikającego z art. 91 § 1c u.s.p. oraz art. 42 § 2 u.S.N., nabyte z chwilą oficjalnego podania do wiadomości wysokości przeciętnego

wynagrodzenia za drugi kwartał 2011 r., należy do kategorii konstytucyjnych praw majątkowych podlegających ochronie. Stwierdził też, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ustanawia przesłanką ograniczenia praw konieczności zachowania równowagi budżetowej. Wywiedzenie tej przesłanki z klauzuli bezpieczeństwa lub porządku publicznego uznał za mało przekonujące i doszedł do wniosku, że art. 220 ust. 1 Konstytucji nie może przesądzać o ograniczeniu prawa do wynagrodzenia sędziów w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że zaskarżone regulacje nie są konieczne ani niezbędne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, tym bardziej, że ustawodawca dla realizacji zakładanego celu powinien wybrać środek najmniej uciążliwy. Tymczasem zmniejszenie wynagrodzeń sędziów, zarówno czynnych jak w stanie spoczynku, jest ingerencją nadmierną w porównaniu z zakładanym celem – skalą oszczędności budżetowych, niestanowiących nawet promila budżetu, a tym samym niewpływających na stabilność finansów publicznych.

2. Pismo Ministra Finansów – opinia w sprawie skutków finansowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. W piśmie z 12 marca 2012 r., Minister Finansów – działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – przedstawił opinię w sprawie skutków ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, wiążącego się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2012. Stwierdził, że orzeczenie o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy okołobudżetowej oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa i „wywołałoby wielowymiarowe skutki, nie tylko ekonomiczne, ale także o podłożu społecznym i międzynarodowym”.

2.2. Minister Finansów stwierdził, że w kwietniu 2011 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu budżetu państwa na rok 2012, przewidujące „zamrożenie” funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej oraz zastosowanie dyscyplinującej reguły wydatkowej, co było działaniem niezbędnym dla utrzymania założonego poziomu deficytu budżetu państwa oraz stanowiło element przeciwdziałający przekroczeniu II progu ostrożnościowego. Podkreślił, że „zamrożenie” wynagrodzeń w odniesieniu do większości pracowników sfery budżetowej trwa kolejny rok, natomiast ustalenie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie roku 2011 jest rozwiązaniem epizodycznym, uzasadnionym wyjątkową sytuacją finansów publicznych i nie powoduje zmiany samych zasad ustalania tych wynagrodzeń. W opinii Ministra Finansów, w obliczu kryzysu finansowego i w trosce o dobro wspólne, konieczny jest sprawiedliwy podział kosztów działań zmierzających do zwalczenia skutków kryzysu pomiędzy wszystkie grupy społeczne, a proponowany sposób „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów nie godzi w niezależność wymiaru sprawiedliwości.

2.3. Minister Finansów stwierdził, że „Strukturalne podłoże nierównowagi fiskalnej, w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu, doprowadziły do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce”, a w latach 2008−2010 wzrost relacji długu publicznego do PKB wyniósł około 8% i w 2010 r. relacja ta – liczona według metodyki krajowej − wyniosła 52,8% (przekroczyła więc I próg ostrożnościowy); według zasad Unii Europejskiej, w analogicznym okresie wzrost tej relacji wyniósł około 10%, a sama relacja wyniosła 54,9%. Oświadczył, że − ze względu na przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych − Rada Unii Europejskiej, zgodnie

z art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zaleciła ograniczenie deficytu do wartości poniżej 3% PKB, najpóźniej w 2012 r. Objęcie Polski tzw. procedurą nadmiernego deficytu oznacza, że jej sytuacja budżetowa jest monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej, a w razie stwierdzenia przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (dalej: ECOFIN) braku działań naprawczych, na Polskę mogą zostać nałożone sankcje finansowe.

W powyższych okolicznościach, rząd − jak oświadczył Minister Finansów − podjął liczne działania, których celem jest ograniczenie nierównowagi finansów publicznych. Likwidacja nadmiernego deficytu, ograniczenie narastania zadłużenia oraz zmniejszenie, a następnie ustabilizowanie deficytu strukturalnego należą – w opinii Ministra Finansów − do najważniejszych zadań polskich władz. W tym celu niezbędne było między innymi „zamrożenie" funduszu wynagrodzeń w sferze budżetowej, co przyczyniło się do nieprzekroczenia II progu ostrożnościowego.

2.4. Zdaniem Ministra Finansów, ustawa okołobudżetowa służy ograniczeniu nierównowagi finansów publicznych i jest skorelowana z ustawą budżetową na 2012 r., w której przewidziano „zamrożenie" funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej na poziomie roku 2011 (wyjątkiem są nauczyciele, żołnierze i policjanci), a kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie − na poziomie roku 2008 (podobnie jak uposażeń posłów i senatorów).

Minister Finansów stwierdził, że ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze trzech władz, więc ograniczenie wzrostu wynagrodzeń sędziów, przy jednoczesnych działaniach ograniczających wynagrodzenia przedstawicielom władz ustawodawczej i wykonawczej, trzeba uznać za realizację tej zasady. Przytoczył dane wskazujące na istotny wzrost nakładów na fundusz wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, który to fundusz w latach 2008−2011 wzrósł ogółem o 40% i przekroczył 2 mld zł.

Minister Finansów obliczył, że relacja przeciętnego wynagrodzenia sędziego do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ma się średnio jak 3,45:1 (3,14:1 w wypadku sędziego sądu rejonowego i 4,64:1 w wypadku sędziego sądu apelacyjnego). Tym samym przeciętne wynagrodzenie sędziego sądu powszechnego wynosiło w roku 2011 345% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W relacji do wynagrodzeń innych grup pracowniczych sfery budżetowej − przeciętne wynagrodzenie sędziego w roku 2011 wynosiło 252,59% przeciętnego wynagrodzenia żołnierza, 273,10% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela i 348,19% przeciętnego wynagrodzenia pracownika nieobjętego mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Ponadto przeciętne uposażenie sędziego w stanie spoczynku jest ponad czterokrotnie wyższe od przeciętnej emerytury.

W opinii Ministra Finansów, system wynagrodzeń sędziów jest istotnym elementem ustroju sądownictwa, ale nie stanowi podstawowej gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i może być przedmiotem ingerencji władzy ustawodawczej. Każdoczesny system wynagradzania wynika bowiem z woli ustawodawcy, a demokratycznie wybrany parlament ma prawo do jego zmiany.

2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 178 ust. 2 w związku art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji, Minister Finansów stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał, na czym polega naruszenie przez zaskarżone regulacje godności urzędu sędziego ani też w jaki sposób powodują one istotne utrudnienie w wykonywaniu sędziowskich obowiązków.

Odnosząc się do tezy wniosku o ogólnie akceptowanym przez Konstytucję stanie nierównowagi budżetowej, Minister Finansów stwierdził, że obecna nierównowaga

podlega już regulacjom prawnym nakazującym jej ograniczenie, co wynika z unormowań Unii Europejskiej i z prawa krajowego. Przyjęte w ustawie okołobudżetowej rozwiązania nie są wymierzone w niezawisłość sędziowską, lecz wpisują się w szersze rozwiązania o charakterze systemowym, bo sytuacja światowego kryzysu finansowego i gospodarczego wymaga adekwatnych i szybkich rozwiązań.

W opinii Ministra Finansów, uniezależnienie wynagrodzeń sędziów od wahań koniunktury gospodarczej nie może mieć charakteru absolutnego i oderwanego od sytuacji finansów publicznych, które są źródłem ich finansowania.

Minister Finansów nie zgodził się też z tezą, że art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych nie obejmuje wynagrodzeń sędziów, skoro przepis jest jasny i − zgodnie z wykładnią literalną − obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, a więc również sędziów.

Minister Finansów nie zgodził się z twierdzeniem, że ingerencja w wynagrodzenia sędziów mogłaby zostać dokonana dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia, ponieważ z art. 216 ust. 5 Konstytucji wynika obowiązek przeciwdziałania narastaniu długu publicznego w stopniu mogącym wpłynąć na jego przekroczenie. Ów limit ma charakter bezwzględny, co oznacza, że w celu uniknięcia jego przekroczenia działania wyprzedzające powinny być podejmowane odpowiednio wcześnie, ponieważ zwiększa to ich skuteczność oraz przyczynia się do złagodzenia dolegliwości z nimi związanych.

Minister Finansów podkreślił konieczność aktywnej ochrony równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych, z uwzględnieniem ich priorytetowego znaczenia w razie konieczności „harmonijnego godzenia" konkurujących wartości konstytucyjnych. Zwrócił też uwagę, że dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, akceptujące rozmaite ograniczenia w imię ochrony wymienionych wartości, wydawane były w sytuacji zagrożenia przekroczeniem I progu ostrożnościowego, podczas gdy obecnie został on już przekroczony.

2.6. W odniesieniu do zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadami: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Minister Finansów nie zgodził się z interpretacją, że mechanizm określania wysokości wynagrodzeń sędziów stwarza prawo nabyte lub jego e.m.u. już z chwilą ogłoszenia przez Prezesa GUS komunikatu w sprawie wysokości wynagrodzenia w II kwartale. Warunkiem *sine qua non* istnienia e.m.u. jest bowiem spełnienie w danym okresie wszystkich „zasadniczych" przesłanek ustawowych nabycia danego prawa, tymczasem przesłanką nabycia prawa podmiotowego do wynagrodzenia jest przepracowanie okresu, za który ono przysługuje.

2.7. Analizując zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, Minister Finansów stwierdził, że konstrukcja ustaw okołobudżetowych funkcjonuje od dawna i jest wynikiem niedopuszczalności dokonywania w ustawie budżetowej zmian przepisów innych ustaw lub też − co do zasady − zamieszczania w niej postanowień nieznajdujących umocowania w innych ustawach.

Minister Finansów podkreślił, że chociaż ustawa okołobudżetowa nie należy do żadnej z kategorii ustaw wymienionych w art. 221 Konstytucji, to i tak uchwalona została na podstawie projektu przedstawionego przez Radę Ministrów. Art. 219 i art. 221 Konstytucji nie mogą stanowić wzorca kontroli konstytucyjnej, gdyż nie były podstawą podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej (był nią natomiast art. 118 Konstytucji).

Minister Finansów odrzucił tezę, że art. 86 ustawy o finansach publicznych wyłącza inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów aż do momentu przekroczenia określonych tam progów ostrożnościowych. Przepis ten normuje procedury ostrożnościowe i sanacyjne − obligatoryjne działania, których celem jest niedopuszczenie do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia. Ustawowo określone kompetencje Rady Ministrów należy uznać za podstawowe, czy też minimalne, nie zaś za wyłącznie dopuszczone przez ustawodawcę. Przyjęcie stanowiska wnioskodawcy prowadziłoby wprost do naruszenia art. 118 Konstytucji, przyznającego Radzie Ministrów nieograniczoną inicjatywę ustawodawczą.

Minister Finansów – dowodząc, że podjęte działania nie są arbitralne – stwierdził, że ograniczenie wzrostu płac dotyczy nie tylko sędziów, lecz także licznych grup urzędników państwowych i pracowników wielu różnych instytucji, wynagradzanych ze środków publicznych.

Minister Finansów stwierdził, że niemożność uchwalenia ustawy okołobudżetowej we wcześniejszym terminie uzasadniona była jej naturą prawną oraz zdarzeniami zewnętrznymi, w tym o charakterze prawnym. Wobec przyjętych założeń budżetowych, Minister Finansów poinformował wszystkich dysponentów, że wstępne kwoty wydatków na wynagrodzenia sędziów zostały określone na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011, i już 11 kwietnia 2011 r. wpłynął w tej sprawie protest Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Sam projekt ustawy budżetowej na rok 2012 był przedmiotem prac Rady Ministrów od maja 2011 r., co było szeroko komentowane, również z powodu planowanego „zamrożenia" wynagrodzeń sędziów. Został on przekazany w konstytucyjnym terminie Sejmowi, który następnie otrzymał również projekt ustawy okołobudżetowej, oparty na założeniach projektu budżetu państwa. Nie sposób więc wprowadzenia przepisów „zamrażających" wynagrodzenia sędziów uznać za ingerencję państwa nieoczekiwaną i zaskakującą obywateli.

2.8. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, nakazujących zachowanie odpowiedniej *vacationis legis*, Minister Finansów stwierdził, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a nawet z dniem ogłoszenia. Roczny charakter budżetu i powiązany z nim okres obowiązywania zaskarżonych przepisów przemawiają za uznaniem, że termin ich wejścia w życie był uzasadniony ważnym interesem państwa. Minister Finansów zwrócił uwagę na kalendarium prac nad ustawą budżetową, wydłużone z powodu obowiązywania zasady dyskontynuacji prac parlamentu, w związku z przeprowadzonymi w 2011 r. wyborami parlamentarnymi.

2.9. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister Finansów stwierdził, że ogłoszenie komunikatu GUS nie spowodowało powstania ani praw podmiotowych sędziów, ani nawet ich e.m.u., więc wskazane wzorce kontroli nie zostały naruszone. Nie zgodził się z tezą, że prawem konstytucyjnym jest mechanizm automatycznego wzrostu wynagrodzeń sędziów, proporcjonalnie do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Mechanizm ten jest bowiem owocem wyboru ustawodawcy. Takim samym wyborem − dopuszczalnym w świetle Konstytucji − jest również czasowe jego wstrzymanie ze względu na konieczność ochrony wartości konstytucyjnej, którą jest równowaga finansów publicznych.

Minister Finansów podkreślił bezzasadność argumentu, że kwota oszczędności wynikających z niepodwyższenia płac sędziów jest minimalna. Podstawą dokonywania wydatków z budżetu państwa są liczne ustawy, a większość spośród nich − rozpatrywanych pojedynczo − stanowi niewielki ułamek sumy ogólnej. Dlatego przyznanie

słuszności twierdzeniom wnioskodawcy oznaczałoby niemożność dokonania jakiejkolwiek zmiany w wydatkach budżetowych ze względu na jej „nieistotność dla zachowania równowagi budżetowej”.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

3.1. W piśmie z 20 marca 2012 r., uzupełnionym pismem z 18 września 2012 r., Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji, art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 Konstytucji i z art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz że nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasady poprawnej legislacji, ani z art. 88 ust. 2, art. 220 ust. 1 i art. 221 Konstytucji.

3.2. Odnosząc się do obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu (art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji), Marszałek Sejmu stwierdził, że unormowane przepisami Konstytucji uprawnienia i obowiązki sędziów nie mają charakteru autonomicznego, ale są instrumentami zagwarantowania władzy sądowniczej niezależności i zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Nie mogą być więc traktowane w kategoriach personalnych przywilejów, choć celem unormowań konstytucyjnych jest zapewnienie sędziom stabilności materialnej, pozwalającej unikać pokus sprzeniewierzenia się obowiązkowi bezstronnego orzekania.

Adresatem art. 178 ust. 2 Konstytucji są organy państwa, które mają obowiązek urzeczywistniania konstytucyjnych gwarancji, a przepis ten nie ustanawia prawa podmiotowego, więc nie może być samoistną podstawą roszczeń sędziów. Nie determinuje on wysokości wynagrodzenia sędziego; to ustawodawca określa, jakie składniki i stawki wynagrodzenia sędziów są zgodne z kryteriami konstytucyjnymi.

Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 220 ust. 1 Konstytucji wyklucza możliwość zwiększenia przez Sejm deficytu budżetowego ponad poziom określony w projekcie ustawy budżetowej, co sprzyja zachowaniu równowagi budżetowej. Zarazem, uprawnienia Sejmu w zakresie kształtowania wysokości deficytu budżetowego obejmują możliwość ustalenia deficytu niższego od przewidzianego projektem albo zwiększenia wydatków przy równoczesnym zwiększeniu dochodów o tę samą kwotę.

Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawa okołobudżetowa jest ściśle powiązana z ustawą budżetową i przewiduje zmiany innych ustaw konieczne do realizacji budżetu państwa, które nie mogły zostać ujęte w ustawie budżetowej ze względu na jej zakres. Jedynym z podstawowych założeń projektu budżetu na rok 2012 było zastosowanie tzw. reguły wydatkowej, jako instrumentu dyscyplinującego, wzmocnionego dodatkowo „zamrożeniem” funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach sfery budżetowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, zahamowanie wzrostu zadłużenia jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, a ustrojodawca uznał konstytucyjny limit zadłużenia za najwyższy dopuszczalny i nieprzekraczalny. W konsekwencji przyjąć trzeba istnienie normy kompetencyjnej, upoważniającej do zaciągania zobowiązań tylko do momentu osiągnięcia wyznaczonego limitu, a z drugiej strony – prewencyjny charakter art. 216 ust. 5 Konstytucji, bo niepożądane jest nawet samo bezpośrednie zbliżenie się do określonego w nim limitu zadłużenia. Dlatego też – zdaniem Marszałka Sejmu – władze publiczne mają obowiązek podjęcia wszelkich działań zapobiegających przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia, nawet jeżeli przekroczenie go nie jest jeszcze w danym roku prognozowane. W tym celu ustawodawca przewidział określone procedury ostrożnościowe

i sanacyjne, których uruchomienie, nawet przed przekroczeniem konstytucyjnego limitu zadłużenia, nie tylko nie stoi w sprzeczności, ale wręcz − w wymiarze gwarancyjnym − dopełnia wyrażoną w art. 216 ust. 5 Konstytucji zasadę. Przepis ten powinien być odczytywany dynamicznie: im bardziej wysokość długu publicznego zbliża się do konstytucyjnego limitu, tym bardziej zdecydowane działania powinny podejmować władze publiczne.

Marszałek Sejmu wskazał, że brak działań oszczędnościowych groziłby przekroczeniem II progu ostrożnościowego już w 2012 r., a konstytucyjnego limitu zadłużenia − w najbliższych dwóch latach. Dlatego oszczędności przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2012 oraz w ustawie okołobudżetowej ocenił jako nie tylko zasadne, ale wręcz konieczne dla ochrony równowagi budżetowej.

W opinii Marszałka Sejmu, szczególny status sędziów nie oznacza, że nie mogą oni podlegać działaniom oszczędnościowym. Ich wynagrodzenia są finansowane z budżetu państwa, a mechanizm ich podwyższania znacząco obciąża budżet. Kwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnych wymogów kształtowania wynagrodzeń sędziów, ponieważ – w sytuacji „zamrożenia" wzrostu wynagrodzeń w całej sferze budżetowej – ustawodawca zachował dotychczasową proporcję ich wysokości do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej. Marszałek Sejmu podkreślił, że wynagrodzenia w sferze budżetowej były „zamrożone" już w latach 2009−2011, co nie dotyczyło sędziów, stawiając ich w uprzywilejowanej pozycji względem ogółu pracowników tej sfery. „Niezamrożenie" wynagrodzeń sędziów, w sytuacji równoczesnego „zamrożenia" płac osób zatrudnionych w sferze budżetowej, zwłaszcza w sytuacji znacząco wyższych wynagrodzeń sędziów, mogłoby być wręcz uznane za zróżnicowanie nieproporcjonalne, a przez to niesprawiedliwe. Zwrócił też uwagę, że ustawa okołobudżetowa ma charakter epizodyczny, więc ustawodawca nie odstąpił od zachowania tendencji wzrostowej wynagrodzeń sędziów.

Marszałek Sejmu podkreślił szeroki zakres swobody ustawodawcy w zakresie wyboru mechanizmu ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów, o czym przesądza użycie zwrotów niedookreślonych („godność urzędu", „zakres obowiązków", „odpowiednie wynagrodzenie"), wobec czego nie jest możliwe określenie, na podstawie samej Konstytucji, nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów ani trybu ich ustalania, a – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy − obecnie obowiązujący model nie jest jedynym wypełniającym konstytucyjny standard i pewne zmiany na niekorzyść sędziów są dopuszczalne.

Marszałek Sejmu nie dopatrzył się związku pomiędzy „zamrożeniem" wynagrodzeń sędziów a zakazem zwiększania przez Sejm wysokości deficytu budżetowego, więc uznał art. 220 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli.

3.3. W odniesieniu do zarzutu naruszenia praw nabytych i zasady zaufania do państwa w zakresie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów (art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy zachowanie dotychczasowych zasad ustalania wynagrodzeń sędziów może być kwalifikowane jako konstytucyjne prawo jednostki, objęte ochroną praw nabytych. Jego zdaniem, nie przemawia za tym ani systematyka Konstytucji, ani brzmienie przepisów, ani też uczynienie adresatem tych przepisów organów państwa. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów, a pod względem funkcjonalnym nie chodzi w nim o prawa majątkowe, których celem byłaby ochrona interesów określonych osób.

W opinii Marszałka Sejmu, prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego, a zasada ich ochrony nie wyklucza wprowadzania zmian niekorzystnych dla adresatów, jeśli

przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo. Wartością taką jest z pewnością konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa.

Drastyczne pogorszenie stanu finansów publicznych albo bezpośrednie zagrożenie takim pogorszeniem pozwala ustawodawcy zmienić dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzeń sędziów, o ile zachowany zostanie minimalny standard wynikający z art. 178 ust. 2 Konstytucji, na który składa się nakaz, by wynagrodzenia sędziów były znacząco wyższe od średniej w skali państwa oraz zakaz ich obniżania, gdy nie doszło do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, Marszałek Sejmu stwierdził, że regulacja „zamrażająca" wynagrodzenia sędziów nie stanowiła zaskoczenia, bo plany Rady Ministrów zostały ujawnione już w kwietniu 2011 r. Wywołały one niezwłoczną reakcję środowiska sędziowskiego – dwie uchwały KRS, która znacznie później − w listopadzie 2011 r. − podjęła też uchwałę w sprawie projektu ustawy okołobudżetowej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, sędziowie nie mieli uzasadnionych podstaw oczekiwania niezmienności mechanizmu ustalania ich wynagrodzeń, bo został on przyjęty w określonej sytuacji finansów publicznych, która uległa istotnej zmianie. Wielokrotne zapowiedzi Rady Ministrów dotyczące ograniczenia wzrostu wydatków budżetowych oraz „zamrożenie" wzrostu wynagrodzeń w całej sferze budżetowej w latach wcześniejszych nakazują przyjąć, że sędziowie nie mogli pozostawać w przekonaniu o bezwarunkowym utrzymaniu korzystnych dla nich regulacji płacowych.

3.4. Analizując zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji (art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji), Marszałek Sejmu stwierdził, że nie zalicza się do nich uzależnienie dopuszczalności wydania określonych przepisów ustawowych od wystąpienia okoliczności, wymienionych w innych ustawach. Dopuszczalność ustanowienia określonych przepisów podlega ocenie z punktu widzenia Konstytucji, a zasady poprawnej legislacji odnoszą się do treści kontrolowanych przepisów, nie zaś do wystąpienia przesłanek warunkujących ich uchwalenie.

Marszałek Sejmu uznał za zbędną analizę wątpliwości wnioskodawcy co do przekroczenia progów ostrożnościowych, jako warunku podjęcia działań oszczędnościowych. Procedury ostrożnościowe są obligatoryjne, więc określone działania muszą zostać podjęte w razie wystąpienia wskazanych w ustawie okoliczności. Niemniej Rada Ministrów może takie działania podejmować również przed przekroczeniem progów ostrożnościowych.

Marszałek Sejmu uznał za bezzasadny zarzut, że zmiany wprowadzone kwestionowanymi przepisami powinny znaleźć się w ustawie budżetowej, nie zaś ustawie okołobudżetowej. Budżet powinien ograniczać się do szczegółowego planu dochodów i wydatków na rok budżetowy, a w ustawie budżetowej nie powinny być zamieszczane przepisy nieokreślające bezpośrednio dochodów i wydatków oraz najważniejszych wskaźników makroekonomicznych. Również przepisy, których wprowadzenie jest konieczne dla osiągnięcia dochodów lub też dokonania wydatków określonych w budżecie, nie powinny znajdować się w ustawie budżetowej lecz w odrębnych ustawach. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Marszałek Sejmu przyjął, że wymóg ten odnosi się nie tylko do przepisów nowelizujących, ale także tych czasowo zawieszających stosowanie innych przepisów, bez wprowadzania formalnie zmian w ich treści.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wniosek nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 221 Konstytucji, a zarazem trudno znaleźć związek pomiędzy zarzutem podjęcia przez Radę Ministrów działań oszczędnościowych, a wynikającą z tego wzorca kontroli wyłączną kompetencją Rady Ministrów w zakresie wniesienia projektu ustawy budżetowej.

3.5. Odnosząc się do zarzutu niezachowania odpowiedniej *vacationis legis* (art. 2 Konstytucji w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu stwierdził, że wprawdzie ustawodawca zobowiązany jest pozostawić adresatom norm okres dostosowawczy, jednak wnioskodawca nie wskazał, jakiego rodzaju działania bądź decyzje sędziowie byli zmuszeni podjąć w związku z „zamrożeniem" ich wynagrodzeń. Choć regulacja jest dla sędziów niekorzystna, to jednak nie zostali oni zmuszeni do podjęcia jakichkolwiek działań dostosowawczych. Brak uzasadnienia powodów skrócenia 14-dniowej *vacationis legis* nie jest okolicznością przesądzającą o niekonstytucyjności przepisów, bo art. 4 ust. 2 o.a.n. wyraźnie dopuszcza takie skrócenie. Marszałek Sejmu podkreślił, że zmiana kadencji Sejmu spowodowała, iż projekty ustaw budżetowej i okołobudżetowej nie zostały wniesione w przewidzianym przepisami terminie, co przełożyło się na późniejsze ich uchwalenie. Regulacje te musiały jednak wejść w życie z początkiem roku budżetowego.

Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie uzasadnił naruszenia art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, niemniej stwierdził, iż zarzut ten jest bezzasadny, ponieważ ustawa okołobudżetowa spełnia warunki, o których mowa w tym przepisie.

3.6. Odnosząc się do zarzutu naruszenia majątkowego prawa sędziów do wynagrodzenia (art. 64 ust. 1-2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), Marszałek Sejmu podał w wątpliwość, czy wzrost wynagrodzenia sędziego o określoną kwotę można uznać za prawo chronione konstytucyjnie. Zgodził się, że z chwilą ogłoszenia przez Prezesa GUS stosownego komunikatu sędziowie wiedzieli, jakiej wysokości wynagrodzenia otrzymywać będą w roku następnym. Skoro jednak uposażenie sędziego jest wypłacane „z dołu", to prawo do wynagrodzenia w określonej wysokości aktualizuje się dopiero po przepracowaniu okresu, za który jest ono należne. Wcześniej nie istnieje w pełni ukształtowane prawo majątkowe do wynagrodzenia, które nie mogłoby podlegać żadnym modyfikacjom. Z art. 178 ust. 2 Konstytucji wyprowadza się zasadę, że ustawodawca nie może obniżyć wynagrodzeń sędziów, dopóki nie zostanie przekroczony konstytucyjny limit zadłużenia, nie oznacza to jednak zakazu odstąpienia od regulacji przewidującej coroczny wzrost wynagrodzeń sędziów. Ustawodawca może kształtować zasady ustalania wynagrodzeń sędziów, także wprowadzając regulacje mniej dla nich korzystne, o ile tylko nie stoją one w sprzeczności ze standardem wynikającym z art. 178 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że konieczność zachowania równowagi budżetowej jest samodzielną podstawą „zamrożenia" wynagrodzeń sędziów i zawiera się w przesłance bezpieczeństwa państwa, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo bezpieczeństwo to niewątpliwie obejmuje stabilność ekonomiczną, której elementem jest właściwy stan finansów publicznych. Tylko właściwy stan finansów publicznych umożliwia należytą realizację funkcji państwa, w tym „zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela", oraz realizację dobra wspólnego.

Marszałek Sejmu nie podzielił poglądu, że oszczędności wynikające z „zamrożenia" uposażeń sędziów są nieistotne z punktu widzenia budżetu i nie wpływają na zachowanie równowagi budżetowej. Podniósł, że wyłączenie niektórych grup zawodowych z mechanizmu „zamrożenia" wynagrodzeń, o ile nie wynika z innych szczególnie istotnych okoliczności (np. z podniesienia wysokości wynagrodzeń w oświacie, które są niższe od

średnich wynagrodzeń w kraju), mogłoby budzić wątpliwości ze względu na arbitralność i dowolność rozstrzygnięć. Dlatego też działania oszczędnościowe obejmujące sędziów były konieczne, celowe i proporcjonalne.

4. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

4.1. W piśmie z 26 marca 2012 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że zaskarżone przepisy:

− są niezgodne z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw, bez rzetelnego uzasadnienia konieczności wprowadzenia przewidzianego nimi wstrzymania w 2012 roku podwyżki wynagrodzeń sędziów, prowadzącego do naruszenia prawa do jego ustalenia na podstawie obiektywnych wskaźników, a nadto przez nadmierne skrócenie okresu *vacationis legis*, uchybiające zasadom rzetelnej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych,

− są zgodne z art. 178 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji oraz

− nie są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Prokurator Generalny zgodził się z zarzutami wnioskodawcy, odnoszącymi się do nieprawidłowości przyjętego trybu uchwalania ustawy okołobudżetowej oraz niedostatecznego uzasadnienia odstąpienia od systemowych rozwiązań w zakresie ustalania wynagrodzeń sędziów.

W opinii Prokuratora Generalnego, szczególne prawo sędziów do wynagrodzenia ma służyć ich stabilizacji zawodowej, tak ważnej dla sprawnego funkcjonowania państwa, że uzasadniającej przyjęcie szczególnych rozwiązań prawnych stwarzających sędziom stabilniejszą płacowo − w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej – pozycję.

Prokurator Generalny − w kontekście faktycznej kondycji finansów państwa i perspektyw zapewnienia ich równowagi w roku 2012 i latach następnych oraz skali oszczędności wynikających z „zamrożenia" wynagrodzeń sędziów − podał w wątpliwość *ratio* ustawy okołobudżetowej, w zakresie ich dotyczącym.

Prokurator Generalny szczególnie podkreślił realny brak *vacationis legis*, prowadzący w istocie do bezpośredniego wejścia w życie przepisów intensywnie wkraczających w systemowe regulacje dotyczące sądownictwa, co narusza reguły poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.3. Prokurator Generalny stwierdził, że choć na pozostałych władzach ciąży obowiązek zapewnienia władzy sądowniczej równorzędnej pozycji, a sędziom − gwarancji stabilnych wynagrodzeń, to jednak ingerencje w system ich wynagrodzeń są dopuszczalne, a czasowe pozostawienie stawek wynagrodzenia na tym samym poziomie nie narusza „godności urzędu sędziego", ponadto zaś brakuje prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenie poziomu wynagrodzeń „odpowiadających godności" urzędu sędziowskiego należy do ustawodawcy, który odpowiada za stworzenie systemu spełniającego konstytucyjne wymogi. Konstytucja ogranicza swobodę ustawodawcy nie w celu ochrony indywidualnych interesów sędziów, lecz dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu. „Godność urzędu" przynależy nie tyle osobie sprawującej określoną funkcję, ile samej ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego. System wynagrodzeń sędziów jest istotnym elementem ustroju sądownictwa i jedną z gwarancji prawidłowego sprawowania

wymiaru sprawiedliwości, nie zaś indywidualnym przywilejem sędziego; z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe konkretnego sędziego do wynagrodzenia odpowiadającego jego godności. Przy ustalaniu treści normatywnej tego postanowienia Konstytucji muszą być uwzględnione również inne normy konstytucyjne, między innymi art. 176 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji. Zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów regulują normy konstytucyjne o charakterze ustrojowym, różne od norm stanowiących źródło praw i wolności człowieka i obywatela. Prokurator Generalny podkreślił, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest adresowany indywidualnie do sędziego, lecz do ustawodawcy, więc określenie składników i stawek wynagrodzenia „odpowiednich" do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, należy do parlamentu. Ocena decyzji prawodawcy musi nawiązywać do ogólnych tendencji kształtowania wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, bo ogólne nakazy Konstytucji musi on wypełniać, realizując również inne wartości konstytucyjne, jak na przykład równowaga budżetowa czy sprawiedliwość społeczna.

Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowane regulacje korzystają z domniemania ich zgodności z zasadami wyrażonymi w art. 178 ust. 2 Konstytucji, co oznacza, że pozostawienie nominalnych wynagrodzeń sędziów w roku 2012 na dotychczasowym poziomie nie wpłynęło na obniżenie godności sprawowanych urzędów sędziowskich.

4.4. Odnosząc się do problematyki ekspektatywy zwiększenia wynagrodzenia sędziów, Prokurator Generalny stwierdził, że ochronie konstytucyjnej podlegają wyłącznie e.m.u., a w sprawie wynagrodzenia sędziów one nie istnieją. Z dniem publikacji komunikatu GUS pojawiła się w porządku prawnym jedynie publiczna zapowiedź nabycia przez sędziów prawa do ustalenia w 2012 r. ich wynagrodzenia w wysokości korzystniejszej od wynagrodzeń przysługujących im w roku 2011. Z tym dniem nie powstało jednak roszczenie o wynagrodzenie obliczone według wskaźnika wynikającego z tego komunikatu, ponieważ nie powstało jeszcze prawo podmiotowe umożliwiające takie roszczenie. Wskaźnik podany przez Prezesa GUS stał się z chwilą opublikowania samodzielnym bytem funkcjonującym w porządku prawnym jako kategoria statystyczna − informacja matematyczna o średnim wynagrodzeniu w kraju, w określonym przedziale czasowym. Materialnego znaczenia nabrał on dopiero z dniem, od którego wynagrodzenie sędziów mogłoby być naliczane, czyli z dniem 1 stycznia 2012 r.

Regulacja ustawowa nie kreuje podmiotowego prawa sędziów do stałego podwyższania wynagrodzenia zasadniczego, a jedynie prawo do wynagrodzenia ukształtowanego corocznie z uwzględnieniem obiektywnego, niezależnego wskaźnika statystycznego, co może prowadzić zarówno do podwyższenia tego wynagrodzenia, jak i jego stabilizacji na dotychczasowym poziomie. Jest to regulacja gwarancyjna, a prawo nabyte można z niej wywodzić tylko w aspekcie corocznego ustalania wynagrodzenia sędziów na podstawie obiektywnego wskaźnika. Nie istnieje natomiast prawo podmiotowe do oczekiwania wzrostu wynagrodzenia, oparte na przekonaniu, że stan prawny nie ulegnie zmianie, tym bardziej, iż przesłanką nabycia prawa do wynagrodzenia jest przepracowanie okresu, za który wynagrodzenie to jest należne. Dlatego też art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli zaskarżonych przepisów.

Prokurator Generalny uznał, że ustawodawca może zmienić regulacje płacowe dotyczące wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, gdy jego sytuacja w danym momencie tego realnie wymaga. W innym wypadku należałoby założyć niezmienność prawa, niezależną od przemian w sferze stosunków społecznych i zmian czynników zewnętrznych. Przepisy gwarantujące kształtowanie wynagrodzeń na podstawie

obiektywnych czynników nie tworzą indywidualnych praw podmiotowych do wzrostu wynagrodzeń.

Prokurator Generalny podkreślił, że wysokość wynagrodzeń sędziów determinowana jest bezpośrednio sytuacją budżetową państwa i − w razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, ważnych ze względu na interes publiczny − dopuszczalne jest wprowadzenie regulacji ograniczających ich wzrost. Konstytucyjnie gwarantowana odrębność sądownictwa nie odbiera władzy ustawodawczej prawa do przyjęcia takich regulacji, bo wynika ono z art. 176 ust. 2 Konstytucji, a ingerencja w status sędziego, również w zakresie jego wynagrodzenia, nie może być sama w sobie uznana za niekonstytucyjną. Za błąd uznał Prokurator Generalny utożsamianie sposobu kształtowania stosunku pracy dookreślonego przepisami dotyczącymi wynagrodzeń, z ekspektatywą podmiotowego prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości. Uregulowanie sposobu obliczania wynagrodzenia jest tylko konstytutywnym elementem stosunku pracy, nie zaś ekspektatywą prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości i nie oznacza nabycia przez pracownika prawa do niego w oderwaniu od spełnienia innych warunków – choćby świadczenia pracy w danym okresie.

4.5. Niezależnie od powyższego, Prokurator Generalny stwierdził, że prawo do wynagrodzenia w corocznie ustalanej obiektywnie wysokości, pozostającego w ścisłej i stałej relacji do średniego wynagrodzenia w kraju, jest prawem nabytym już od wejścia w życie noweli marcowej. I właśnie to prawo nabyte zostało naruszone zaskarżonymi przepisami ustawy okołobudżetowej, co godzi w zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, kolidując z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. System wynagrodzeń sędziów funkcjonuje od 1 stycznia 2010 r.; corocznie, 1 stycznia, następuje obliczenie wynagrodzeń sędziów jako iloczynu wynikającego z ustawy stałego mnożnika właściwego danemu urzędowi sędziowskiemu oraz mnożnej wynikającej z komunikatu Prezesa GUS. Regulacje tworzące w tym systemie wyłom godzą w prawo do wynagrodzenia obliczanego systemowo, a tym samym kolidują z konstytucyjnym standardem ochrony praw nabytych, wynikającym z zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

4.6. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zasadnicza wadliwość kwestionowanych przepisów wynika z uchybień w trakcie procesu legislacyjnego. Incydentalność i tymczasowość unormowań ograniczających prawa albo wzruszających ustalone reguły, będące przyrzeczeniem władzy publicznej wobec sędziów, przy braku rzetelności w zakresie ustalenia rzeczywistych przesłanek konieczności ich wprowadzenia, nie mogą bowiem usprawiedliwiać dowolności działań legislacyjnych.

Prokurator Generalny podkreślił, że obowiązkiem ustawodawcy jest dbałość o stan finansów państwa, szczególnie w „sytuacji kryzysowej", jednak musi on dostrzegać pozostałe wartości konstytucyjne i rzetelnie rozważyć, czy ograniczenie uprawnień płacowych pewnych grup zawodowych jest rzeczywiście konieczne i czy nie jest działaniem „na wyrost", zwłaszcza gdy modyfikowane regulacje zawierają rozwiązania ustrojowe o charakterze gwarancyjnym. Zgodził się on, że trudna sytuacja budżetu państwa wymaga nadzwyczajnych rozwiązań, do których mogą należeć również modyfikacje zasad obliczania finansowanych z niego wynagrodzeń. Nieakceptowalne jest jednak modyfikowanie wynagrodzeń gwarantowanych − co do zasad ich kształtowania – ustawowo, zwłaszcza, gdy zasady te realizują dyspozycję Konstytucji, i to „w sytuacji braku dostatecznych przesłanek zaistnienia (…) ekstraordynaryjnej okoliczności,

uzasadniających choćby jej prawdopodobieństwo i wskazujących na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych".

W opinii Prokuratora Generalnego, „zamrożenie" wynagrodzeń sędziów nie znajduje uzasadnienia w szczególnej sytuacji budżetowej ani w świetle rekomendacji ECOFIN z 7 lipca 2009 r., ani w dokumentach rządowych dotyczących kształtowania polityki finansowej państwa w następnych latach. Unijna procedura nadmiernego deficytu oraz zalecenie mające na celu jego likwidację odnoszą się wprost do sektora instytucji rządowych i samorządowych, do którego sądownictwo nie należy. ECOFIN sprecyzowała, że konsolidacja finansów publicznych i gruntowne reformy powinny objąć w szczególności sfery ubezpieczeń społecznych rolników, rent inwalidzkich oraz wcześniejszych emerytur, nie nakazała natomiast stosowania środków o charakterze powszechnym, obejmujących wszystkie sfery sektora publicznego.

Prokurator Generalny stwierdził, że sytuacja gospodarcza Polski zmierza obecnie ku większej stabilności finansów publicznych, a stan finansów publicznych w roku 2009 − gdy tworzono obecny system kształtowania wynagrodzeń sędziów − był znacznie gorszy od obecnego, co przemawia za brakiem konieczności ich „zamrażania". W jego opinii, nie można przerzucać skutków niewydolności systemu finansów państwa wybiórczo na pewne grupy pracowników sfery budżetowej, zwłaszcza gdy równocześnie inne grupy zawodowe nie zostały owym „zamrożeniem" dotknięte, a nawet zagwarantowano im wzrost wynagrodzeń. Prokurator Generalny uznał, że „zamrożenie" wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, z tytułu którego szacowane oszczędności wyniosą ok. 140 mln zł, jest środkiem nieproporcjonalnym do założonych celów gospodarczych i nie zostało dostatecznie uzasadnione.

Prokurator Generalny nie zgodził się natomiast z poglądem wnioskodawcy, że wynagrodzeń sędziów nie można objąć mechanizmem art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie ustawy o finansach publicznych, co miałoby wynikać z wykładni systemowej. Jego zdaniem, przepis ten jest na tyle precyzyjny, iż wykładni nie potrzebuje. Nowela marcowa wyłączyła sędziów spod przepisów ustawy o wynagrodzeniach, jednak odrębny mechanizm ustalania ich wynagrodzeń nie oznacza, że przestały one być finansowane z budżetu państwa, bo sędziowie pozostają w stosunkach pracowniczych z państwowymi jednostkami budżetowymi. Dlatego, w razie przekroczenia II progu ostrożnościowego, możliwe jest objęcie wynagrodzeń sędziów stosownymi działaniami.

Zastrzeżenia Prokuratora Generalnego wzbudził tryb procedowania z projektem ustawy okołobudżetowej, a także termin jej wejścia w życie. Jego zdaniem, ostateczna wersja tekstu projektu ustawy okołobudżetowej, przedłożonego parlamentowi, nie została przedstawiona KRS do zaopiniowania, choć jej uprawnienie w tym zakresie wynika z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714) i zakotwiczone jest w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdził, że KRS wyraziła w listopadzie 2011 r. negatywną opinię o wstępnym projekcie, zawierającym odmienne propozycje legislacyjne, odbiegające od przedstawionych w projekcie ostatecznym, ale zastrzegła w uchwale, że jej opinia i wnioski zostaną wydane dopiero po przedstawieniu jej ostatecznego tekstu projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. W opinii Prokuratora Generalnego, udział KRS w pracach nad projektem ustawy na etapie uzgodnień międzyresortowych i sformułowanie negatywnej opinii adresowanej do Ministra Finansów, nie oznaczają spełnienia proceduralnych wymogów, bo opinia o wcześniejszej wersji projektu stała się nieaktualna w odniesieniu do kolejnego wariantu proponowanych regulacji. W przypadku aktów zmieniających ustawy ustrojowe dotyczące sądownictwa, w tym statusu sędziów, w szczególności dotykające kwestii związanych z niezawisłością sędziowską, uprawnienie KRS do ich zaopiniowania dotyczy wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez inicjatora procedury

legislacyjnej. Niedochowanie tego wymogu narusza art. 2 Konstytucji − zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie wywodzonej z niej zasady poprawnej legislacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawa okołobudżetowa została poza tym wprowadzona w życie bez odpowiedniego okresu dostosowawczego, bo jednodniowa *vacatio legis* była zbyt krótka dla podjęcia stosownych decyzji przez adresatów.

II

Na rozprawie 12 grudnia 2012 r. uczestnicy postępowania w całości podtrzymali zajęte w pismach procesowych stanowiska.

Wnioskodawca stwierdził, że ingerencja w wynagrodzenia sędziów dopuszczalna jest dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu zadłużenia – dopiero wówczas możliwe staje się odstąpienie od mechanizmu kształtowania ich wynagrodzeń lub zmniejszenie ich wysokości. Nie zmodyfikował on zakresu wniosku przez podniesienie zarzutu niedostatecznej konsultacji projektu zaskarżonych przepisów z Krajową Radą Sądownictwa.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił znaczenie Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego i stwierdził, że stan sędziowski nie może być uznany za funkcjonujący w całkowitym oderwaniu od sytuacji finansowej państwa.

Prokurator Generalny stwierdził, że fakt, iż zaskarżone rozwiązania były wprowadzane w „roku wyborczym" powinien był skłonić ustawodawcę do działania z większym wyprzedzeniem.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku, zarzuty, wzorce kontroli i problemy konstytucyjne.

1.1. Przedmiotem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) są art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacja ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa okołobudżetowa). Stanowią one odpowiednio, że w 2012 r. podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych i − pośrednio − sędziów sądów administracyjnych, oraz sędziów Sądu Najwyższego i − pośrednio − sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej zbiorczo: wynagrodzenia sędziów) jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. (dalej: wynagrodzenie z 2010 r.) ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS), działającego 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, ze zm.).

Kwestionowane przepisy mają bezpośredni wpływ na wysokość wynagrodzenia sędziów, ponieważ przepisy sędziowskich pragmatyk służbowych − art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. − Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) i art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: u.S.N.) – ustanawiają zasadę, że podstawą ustalenia wynagrodzeń sędziów w danym roku jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego (dalej: wynagrodzenie w II kwartale), a jeżeli byłoby ono niższe od wynagrodzenia z roku poprzedzającego (czyli „przedostatniego"), wówczas przyjmuje się podstawę w dotychczasowej wysokości. Decyzja ustawodawcy oznacza, że

w roku 2012 podstawą ustalenia wynagrodzeń sędziów jest wynagrodzenie z 2010 r., a nie – zgodnie z ogólną zasadą − wynagrodzenie z roku 2011.

Na marginesie należy zauważyć, że „zamrożenie" dotyczy nie tylko objętych zakresem wniosku wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (oraz sędziów sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego), lecz także wynagrodzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co do których odnośny przepis ustawy okołobudżetowej (art. 21) nie został zakwestionowany.

1.2. Kwestionowanej regulacji wnioskodawca stawia zarzuty dwojakiej natury: proceduralnej (formalno-legislacyjnej) i merytorycznej. Pierwsze z nich, to niezgodność z:

− art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, polegająca na nieuzasadnionym skróceniu minimalnego okresu *vacationis legis*,

− art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, polegająca na naruszeniu zasady rzetelnej legislacji przez niespełnienie merytorycznych przesłanek uchwalenia zaskarżonych przepisów, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych), wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz w niedochowaniu trybu uchwalania takiej zmiany.

Merytoryczne zarzuty wnioskodawcy obejmują niezgodność zaskarżonych przepisów z:

− art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, z powodu arbitralnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,

− art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegającą na naruszeniu majątkowego prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia, a co najmniej jego ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej (dalej: e.m.u.),

− art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji, polegającą na naruszeniu obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

1.3. Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne szczegółowe definiowanie wszystkich powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli, większość z nich była bowiem przedmiotem bogatego orzecznictwa i są – jak na to wskazują pisemne stanowiska – dobrze znane uczestnikom postępowania. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, poprzestanie na przytoczeniu w toku uzasadniania rozstrzygnięcia najistotniejszych ustaleń, w tym miejscu definiując skrótowo tylko rzadziej powoływane wzorce kontroli.

Art. 88 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę, w myśl której warunkiem obowiązywania ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, co decyduje o jawności prawa i jest konieczne ze względu na fikcję prawną powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*). Ogłoszeniem tym jest publikacja tekstu w dzienniku urzędowym (dawniej – drukiem, obecnie – w formie publikacji elektronicznej). W myśl art. 88 ust. 2 Konstytucji, zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Jest nią ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.; dalej: o.a.n.), normująca ogół zagadnień regulujących zasady publikacji aktów prawnych.

Art. 216 Konstytucji otwiera X rozdział Konstytucji, obejmujący postanowienia dotyczące finansów publicznych, a jego ust. 5 ustanawia zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny (dalej: dług publiczny) przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (dalej: PKB). Z woli ustrojodawcy maksymalna dopuszczalna relacja

długu publicznego do PKB wynosi więc 60% (dalej: konstytucyjny limit zadłużenia). Celem tego postanowienia konstytucyjnego jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, zapobiegające powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych i zwiększające gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Ustanowiony zakaz adresowany jest do władz publicznych władnych zaciągać pożyczki lub udzielać gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia.

Art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że „Sejm uchwala budżet państwa (…) w formie ustawy budżetowej", a ustawa określa „zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej". Budżet państwa jest jego planem finansowym, szacunkowo określającym zestawienie wszystkich dochodów i wydatków państwa. Ustawa budżetowa składa się z części normatywnej i rachunkowej; w części dotyczącej wydatków określa ich nieprzekraczalne limity, a w części dotyczącej dochodów − określa jedynie prognozy. Ustrojodawca postanowił, że kwestie dotyczące tworzenia projektu budżetu państwa zostaną unormowane odrębną ustawą, co nastąpiło w ustawie o finansach publicznych.

Art. 220 ust. 1 uzupełnia regulację art. 216 ust. 5 Konstytucji, stanowiąc, że „Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej". Celem tej regulacji jest osiągnięcie równowagi budżetowej, a więc stanu, w którym wydatki budżetu państwa znajdują pokrycie w dochodach. Ustęp 2 wskazuje jednak, że ustrojodawca dopuszcza istnienie deficytu budżetowego.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał, że art. 216 i art. 220 Konstytucji, w powiązaniu z jej art. 1, nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione (tak np. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38) i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów (tak np. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w latach 1986-1995, t. IV, poz. 41 oraz wyroki z: 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5−6/1997, poz. 71 i 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (tak np. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82), stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w warunkach recesji gospodarczej (…) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych" (tak np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Ze względu na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z jego obowiązków, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał zarówno ingerencję w sferę praw nabytych (tak np. powołany wyżej wyrok o sygn. K 9/00 oraz wyroki z: 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17 i 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3), jak ustanowienie przepisów niekorzystnie ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych (tak np. powołany wyżej wyrok o sygn. K 22/96), a także mniej korzystne zasady waloryzacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych (tak np. wyroki z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214 i powołany wyżej wyrok o sygn. P 9/05). Trybunał Konstytucyjny przyznawał zachowaniu równowagi budżetowej pierwszeństwo przed ochroną praw nabytych w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (dalej: sfera budżetowa; patrz: powołane wyżej orzeczenie o sygn. K 18/92 i wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93), zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych (wyrok z 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5), ograniczenia uprawnień kombatanckich (wyrok z 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19), zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (wyrok z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym (wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 252) oraz ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w latach 1986-1995, t. VI, poz. 2 i powołany wyżej wyrok o sygn. K 47/01), a także przejściowego ograniczenia subwencji dla partii politycznych (powołany wyżej wyrok o sygn. Kp 6/09).

Art. 221 Konstytucji statuuje wyłączną kompetencję Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej odnoszącej się do ustawy budżetowej i jej zmiany oraz ustaw o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego i o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już (wyrok z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114) bardzo silną pozycję ustrojową Rady Ministrów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, wynikającą właśnie z postanowienia Konstytucji o wyłączności inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, z art. 220 ust. 1 (zakaz zwiększania przez Sejm deficytu budżetowego w stosunku do przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej) oraz z art. 219 ust. 4 w związku z art. 146 ust. 4 pkt 6 (wyłączność kompetencji Rady Ministrów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej państwa oraz kierowania wykonaniem budżetu na podstawie ustawy budżetowej). Samo przedłożenie projektu ustawy budżetowej jest zarówno uprawnieniem Rady Ministrów, jak i jej obowiązkiem, a wyłączność tej kompetencji Rady Ministrów wynika z faktu, że to ona prowadzi gospodarkę finansową państwa i kieruje wykonaniem ustawy budżetowej, za co ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (udzielającym, albo nie, absolutorium). Ponadto to ona dysponuje ogółem środków technicznych i dostępem do niezbędnej wiedzy specjalistycznej, które warunkują przygotowanie projektu tego nadzwyczaj skomplikowanego aktu prawnego o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa.

1.4. W sprawie rysuje się kilka problemów konstytucyjnych:

− czy incydentalne (na jeden rok) wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów na poziomie z 2010 r. („zamrożenie”), oznaczające zmniejszenie ich realnej wartości (wynikające z inflacji), przy niezmienionej wysokości nominalnej, stanowi naruszenie, wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji, gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego?

− czy stan nierównowagi finansów publicznych − czyli sytuacja, w której wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekracza 50% i toczy się postępowanie w sprawie ograniczenia nadmiernego deficytu − może stanowić przesłankę czasowego wstrzymania wzrostu wynagrodzeń sędziów (ich „zamrożenia”)?

− czy można przyjąć istnienie prawa podmiotowego sędziego do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości, albo przynajmniej e.m.u. tego prawa, już od dnia ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS o wysokości wynagrodzenia za II kwartał poprzedniego roku?

− czy do uchwalania ustaw dotyczących realizacji budżetu (okołobudżetowych) należy przyjąć te same zasady postępowania, które obowiązują przy uchwalaniu ustawy budżetowej?

− czy – w okolicznościach uchwalania zaskarżonych przepisów – usprawiedliwione jest skrócenie *vacationis legis* do jednego dnia?

2. Zasady wynagradzania sędziów.

2.1. Sędziowie są jedyną grupą zawodową w Polsce, której Konstytucja gwarantuje prawo do wynagrodzenia „odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Postanowienie to wyznacza, chociaż w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Norma ta stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. 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. Nie jest bowiem przypadkiem, że unormowanie to znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie postanowienia ustanawiającego zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

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 „automatycznie”, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście, także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego. Zdaniem Trybunału, wynagrodzenie to powinno być znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w kraju.

Spełniający powyższe założenia, zobiektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich zaczął funkcjonować w 2009 r., w wyniku porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a stosowne regulacje znalazły się w u.s.p., u.S.N., ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952, ze zm.).

System wynagradzania wszystkich sędziów oparty jest na takich samych zasadach i został wyodrębniony z systemu wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia sędziego zależy w nim od następujących obiektywnych przesłanek: zajmowanego stanowiska, stażu pracy (łącznego oraz na danym stanowisku sędziowskim) oraz pełnionych w sądownictwie funkcji. System ten nie zawiera żadnych elementów uznaniowych, w rodzaju nagród lub premii, które mogłyby być uzależnione od oceny wyników czy jakości pracy sędziego i stanowić instrument wpływu na niego.

Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został uregulowany w art. 91 § 1c u.s.p. i w art. 42 § 2 u.S.N. Kształtuje on wynagrodzenie sędziego 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 wynagrodzenie w II kwartale, ogłaszane komunikatem Prezesa GUS w Monitorze Polskim. Takie powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem (w miejsce wcześniejszego 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. Zarazem, 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 u.s.p. oraz art. 42 § 3 u.S.N.). Mechanizm ten jest reakcją na dezyderat sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 23 lipca 2008 r. i elementem zmian systemowych prowadzących do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji, a jego celem jest odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej.

Obowiązująca w 2012 r. podstawa wynagrodzeń sędziów, wynikająca z zaskarżonych przepisów, wynosi 3197,85 zł, co sprawia, że w sądownictwie powszechnym najniższe wynagrodzenie zasadnicze – przysługujące bezfunkcyjnemu sędziemu sądu rejonowego w pierwszych latach pracy − wynosi brutto 6555,59 zł, zaś wynagrodzenie najwyższe – 15 188,19 zł brutto − otrzymują sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego po siedmiu latach pracy (wynagradzani „stawką awansową”).

Podwyższanie wynagrodzenia sędziego następuje w razie awansu na wyższe stanowisko, któremu odpowiada wyższy mnożnik, ale również bez zmiany stanowiska mnożnik nieznacznie wzrasta z upływem kolejnych 5-leci pracy na tym samym stanowisku (kolejne stawki wynagrodzenia zasadniczego). Ten „poziomy” awans finansowy zostaje opóźniony o 3 lata w razie ukarania sędziego karą dyscyplinarną albo dwukrotnego wytknięcia mu uchybienia (w trybie art. 40 u.s.p.) lub zwrócenia uwagi (w trybie art. 37 § 4 u.s.p.).

Obok wynagrodzenia zasadniczego, sędzia otrzymuje dodatek za długoletnią pracę (1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, poczynając od ukończenia piątego roku, maksymalnie 20%; art. 91 § 7 u.s.p.), przy czym do stażu pracy warunkującego nabycie prawa do dodatku zalicza się cały okres zatrudnienia, u rożnych podmiotów zatrudniających.

Sędziemu pełniącemu funkcje w sądownictwie, wyliczone enumeratywnie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom (Dz. U. Nr 104, poz. 866, ze zm.), przysługuje ponadto dodatek funkcyjny obliczany od tej samej podstawy co wynagrodzenie zasadnicze, z wykorzystaniem odpowiednich mnożników (od 0,15 dla kierownika sekcji w sądzie rejonowym do 1,1 dla prezesa sądu apelacyjnego). W razie jednoczesnego pełnienia kilku funkcji, sędziemu przysługuje jeden dodatek – najwyższy, który może być ponadto podwyższony o 10 do 50 procent).

Sędziowie mają prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastki), na zasadach dotyczących ogółu pracowników sfery budżetowej (ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery

budżetowej, Dz. U. Nr 160, poz. 1080, ze zm.) oraz do gratyfikacji jubileuszowej (od 100% do 400% wynagrodzenia), z okazji kolejnych „okrągłych" rocznic ich zatrudnienia, przy czym do okresów warunkujących nabycie prawa do gratyfikacji wlicza się wszystkie okresy poprzedniego zatrudnienia.

Należy podkreślić, że od wynagrodzeń sędziów nie są odliczane składki na ubezpieczenie społeczne (art. 91 § 9 u.s.p.), które potrąca się od wynagrodzeń wszystkich pracowników z wyjątkiem prokuratorów (wynoszą one: 9,76% wynagrodzenia tytułem finansowanej przez ubezpieczonego w powszechnym systemie emerytalno-rentowym połowy składki na ubezpieczenie emerytalne, 1,5% wynagrodzenia tytułem finansowanej przez niego części składki na ubezpieczenie rentowe oraz całą składkę na ubezpieczenie chorobowe w wysokości 2,45% wynagrodzenia; art. 16 ust. 1, 1b i 2 oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.). Wynagrodzenia sędziów są więc obciążone jedynie podatkiem dochodowym oraz składką na ubezpieczenie zdrowotne (w wysokości 9% podstawy wymiaru), co oznacza, że sędzia zarabiający brutto tyle samo co osoba niebędąca sędzią, netto zarabia miesięcznie o 13,71% więcej.

2.2. Po zakończeniu pełnienia urzędu, wobec ukończenia – zasadniczo − 65 lat (w pewnych warunkach po ukończeniu 55 lat przez kobietę i 60 lat przez mężczyznę), albo na skutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu sprawowanie urzędu (jeśli został uznany przez lekarza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego), sędziowie przechodzą, co do zasady, w konstytucyjnie gwarantowany (art. 180 ust. 3-5 Konstytucji) stan spoczynku. Sędzia może być również przeniesiony w stan spoczynku, jeżeli bez uzasadnionej przyczyny nie poddał się badaniu przez lekarza orzecznika ZUS, a także jeżeli z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnił służby przez okres roku. Przeniesienie w stan spoczynku jest również możliwe w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli sędzia nie został przeniesiony do innego sądu.

Sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku z powodu zmian organizacyjnych w sądownictwie, przysługuje, aż do osiągnięcia 65 roku życia, uposażenie w wysokości wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku (po osiągnięciu wieku „emerytalnego" *sensu largo*, uposażenie to zmniejsza się do 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku). Sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku ze względu na wiek albo w związku z chorobą lub utratą sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 100 § 2 u.s.p.). Uposażenie sędziego w stanie spoczynku jest podwyższane „automatycznie", stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo.

Szczegółową regulację uposażeń sędziów w stanie spoczynku zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu ustalania i wypłacania uposażeń oraz uposażeń rodzinnych sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku oraz członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 130, poz. 869).

Sędziemu przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości jego 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia (art. 100 § 4 u.s.p.).

W razie śmierci sędziego albo sędziego w stanie spoczynku członkom jego rodziny, spełniającym warunki do uzyskania renty rodzinnej w myśl przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje − w zależności od liczby uprawnionych − uposażenie rodzinne w wysokości od 85% do 95% podstawy wymiaru

(czyli uposażenia z tytułu stanu spoczynku, które danemu sędziemu faktycznie przysługiwało, albo przysługiwałoby).

Jeżeli sędzia nie nabył w związku z zakończeniem pełnienia urzędu prawa do stanu spoczynku (bo np. zrzekł się albo został pozbawiony urzędu), może ubiegać się o emeryturę lub rentę z ZUS na zasadach ogólnych, a od wynagrodzenia wypłaconego mu w okresie służby przekazuje się do ZUS odpowiednią kwotę z tytułu nieopłaconej składki.

W następstwie wejścia w życie zaskarżonych przepisów, w roku 2012 podstawą ustalania wynagrodzeń sędziów jest przeciętne wynagrodzenie z 2010 r., a nie – zgodnie z ogólną zasadą − wynagrodzenie z roku 2011. Podstawa ta wynosi, jak już wspomniano, 3197,85 zł (komunikat Prezesa GUS z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., M.P. Nr 57, poz. 774; dalej: komunikat GUS z 2010 r.), nie zaś 3366,11 zł (komunikat Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., M.P. Nr 71, poz. 708; dalej: komunikat GUS z 2011 r.), jest więc niższa o 168,26 zł. Oznacza to − przykładowo − różnicę w wysokości wynagrodzenia rzędu 344,93 zł miesięcznie brutto w przypadku sędziego sądu rejonowego, wynagradzanego według pierwszej stawki wynagrodzenia zasadniczego, i różnicę rzędu 799,24 zł miesięcznie brutto w przypadku sędziego Sądu Najwyższego wynagradzanego stawką awansową.

3. Ocena stanu finansów publicznych i jego wpływ na uchwalenie ustawy okołobudżetowej.

3.1. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje kompetencjami formalnymi ani też odpowiednimi instrumentami, by – w pewnym sensie władczo – rozstrzygać o kondycji finansowej państwa i w zależności od tego decydować o zasadności albo bezzasadności (rozumianej jako dostateczność albo niedostateczność uzasadnienia) działań ustawodawcy, mającej rzutować na ocenę konstytucyjności zaskarżonych regulacji. W tych warunkach Trybunał Konstytucyjny musi wykorzystywać powszechnie dostępne, oficjalne informacje i wskaźniki.

Stan gospodarki państwa, rzutujący zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową, mierzony jest różnymi metodami, z których najczęściej stosowaną, i − jak wskazuje art. 216 ust. 5 Konstytucji – uznaną przez ustrojodawcę, jest ustalanie relacji długu publicznego (wieloletnich zobowiązań sektora finansów publicznych, powiększanych o deficyt budżetowy z kolejnych lat) do poziomu PKB (łącznej wartości dóbr i usług wytworzonych na terenie danego kraju w ciągu roku). Proporcja ta pozwala określić − w odniesieniu do PKB − poziom wydatków państwa na obsługę jego zobowiązań (między innymi z tytułu kredytów, wykupu papierów wartościowych i zobowiązań wymagalnych), a także obrazuje możliwość (albo jej zagrożenie) pokrycia bieżących wydatków. Jakkolwiek przyjmuje się, że dług publiczny w relacji do PKB powinien być możliwie niski, to jednak nie istnieje wspólna dla wszystkich państw „granica bezpieczeństwa”, bo mają na nią wpływ liczne czynniki, między innymi struktura PKB, poziom rozwoju gospodarczego państwa, czy sytuacja gospodarcza w regionie i na świecie.

Niewątpliwie przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia, powodujące, że państwo jest zobowiązane ponosić coraz większe wydatki z tytułu odsetek od pożyczanych kwot, oznacza duże ryzyko i pogarsza jego gospodarcze perspektywy. Zbyt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do recesji. Celem zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom, będącym skutkiem nadmiernego zadłużenia, ustrojodawca określił konstytucyjny limit zadłużenia, a dla uniknięcia zagrożenia jego przekroczeniem, ustawodawca ustanowił dodatkowo dwa

tzw. progi ostrożnościowe, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur. Za pierwszy próg ustawodawca uznał stan, w którym wartość relacji kwoty długu publicznego do PKB przekracza 50% (dalej: I próg ostrożnościowy), za drugi zaś – stan, gdy wartość tej relacji przekracza 55% (dalej: II próg ostrożnościowy).

3.2. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że – nawet korzystając z oficjalnych wskaźników – ma trudności z kategoryczną oceną stanu polskich finansów publicznych, w szczególności zagrożenia dla równowagi budżetowej jako istotnej wartości konstytucyjnej, mającej znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonych regulacji z Konstytucją. Wynika to choćby z faktu, że tak 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). Różnica ta ma 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. Z drugiej jednak strony nie może ignorować niepokojących wniosków wynikających z wysokości relacji długu publicznego do PKB obliczonej według „metodyki unijnej".

Nie ulega wątpliwości, że polski dług publiczny ma tendencję wzrostową, co wynika z wielu czynników, zarówno natury wewnętrznej (związanych z polityką gospodarczą państwa), jak i zewnętrznej (wynikających z sytuacji w Europie i na świecie, określanej od pewnego czasu potocznie mianem „kryzysu"). Tendencja ta nasiliła się w ostatnich latach, co spowodowało objęcie Polski procedurą przewidzianą w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwaną procedurą nadmiernego deficytu. Rada Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (dalej: ECOFIN), wydała decyzję z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. Urz. UE L 202 z 4.08.2009). Jak stwierdzono w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2011" z kwietnia 2011 r., w myśl zaleceń ECOFIN, Polska powinna zredukować „w sposób wiarygodny i trwały" nadmierny deficyt do roku 2012, w którym to celu podjęte zostały różnorakie działania (opisane szczegółowo na s. 12-15 Programu). Jednocześnie należy zauważyć, że ocena sytuacji makroekonomicznej pozwoliła przyjąć w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2011-2014 (załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014, M.P. Nr 29, poz. 324), iż w najbliższych latach nie dojdzie do przekroczenia II progu ostrożnościowego, a wręcz – że nastąpi stopniowe obniżenie relacji długu publicznego do PKB do poziomu poniżej I progu ostrożnościowego.

Wspomniane wyżej procedury ostrożnościowe, uruchamiane w razie przekroczenia kolejnych progów (50% i 55%), zostały unormowane w art. 86 ustawy o finansach publicznych. Określa on działania, do których zobowiązana jest w takich wypadkach Rada Ministrów. Przykładowo, gdy dług publiczny w roku poprzedzającym przekroczył I próg ostrożnościowy, Rada Ministrów powinna uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym deficyt budżetowy w relacji do dochodów nie będzie wyższy niż w roku poprzedzającym

(art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). W razie przekroczenia II progu ostrożnościowego, zakres obowiązków Rady Ministrów jest zdecydowanie większy, ponieważ między innymi projekt ustawy budżetowej może przewidywać deficyt tylko w określonej sytuacji, musi przewidywać „zamrożenie" wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej i ograniczyć waloryzację rent i emerytur (art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Niewątpliwie, uchwalenie projektów budżetów spełniających – w sytuacji przekroczenia progów ostrożnościowych − wymagania ustawy o finansach publicznych wymaga od Rady Ministrów różnorakich, często społecznie niepopularnych, działań, które można w skrócie określić mianem „oszczędnościowych".

3.3. W myśl uzasadnienia projektu zaskarżonej ustawy okołobudżetowej (druk sejmowy nr 29/VII kad.), jej celem jest zahamowanie wzrostu długu publicznego, dla zapobieżenia potencjalnemu ryzyku przekroczenia w 2012 r. II progu ostrożnościowego.

Projektodawca ustawy okołobudżetowej, a za nim ustawodawca, uznał za niezbędne podjęcie szeregu działań zapobiegających przekroczeniu poziomu deficytu budżetowego określonego w projekcie ustawy budżetowej, obejmujących między innymi:

− „zamrożenie" zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (art. 1 ustawy okołobudżetowej) oraz funduszy socjalnych dla żołnierzy i funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (art. 35 i art. 36 ustawy okołobudżetowej),

− uszczelnienie systemu podatkowego przez dookreślenie zasad zaokrąglania podstawy opodatkowania i kwot podatków (prowadzące do eliminacji faktycznie bezpodatkowych tzw. lokat antypodatkowych; art. 4 ustawy okołobudżetowej),

− podwyższenie niektórych stawek podatku akcyzowego (art. 11 ustawy okołobudżetowej),

− „zamrożenie" wynagrodzeń: osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 5 ustawy okołobudżetowej), wynagrodzeń przysługujących na podstawie tzw. ustawy kominowej (art. 6 ustawy okołobudżetowej), wynagrodzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych (art. 21−23 ustawy okołobudżetowej) oraz prokuratorów (art. 20 ustawy okołobudżetowej),

− „zamrożenie" ogółu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych (z wyjątkiem nauczycieli), a więc wynagrodzeń pracowników urzędów organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądów i trybunałów oraz innych instytucji, takich jak na przykład: agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, czy Polska Akademia Nauk (art. 24 ustawy okołobudżetowej),

− zmianę zasad zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszom Służby Więziennej (art. 14 ustawy okołobudżetowej).

Należy podkreślić, że wymienione wyżej, przewidziane ustawą okołobudżetową, działania „oszczędnościowe", korespondują z innymi działaniami rządu i parlamentu, zmierzającymi do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych, takimi, jak na przykład:

− wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrecjonalnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%,

− wzmocnienie systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, polegające na obowiązku lokowania przez jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów,

− ustalenie docelowej reguły wydatkowej (zasady, że wzrost wydatków budżetu

państwa na zadania publiczne nie może przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu PKB), wspierającej stabilność finansów publicznych,

− wprowadzenie planowania wieloletniego, również w jednostkach samorządu terytorialnego,

− wprowadzenie nakazu zrównoważenia (lub uzyskania nadwyżki) części bieżącej budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wydatki bieżące mogą być wyższe od osiągniętych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową jedynie o kwotę wynikającą z realizacji wydatków bieżących dokonywanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej),

− opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów,

− zwiększenie wpływów z dywidend,

− pozyskanie dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych,

− „zamrożenie" skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych,

− ograniczenie możliwości odliczenia podatku od towarów i usług przy nabyciu samochodów z „kratką" i brak możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,

− zniesienie ulgi na biokomponenty w podatku akcyzowym i podwyższenie jego stawki na olej napędowy i papierosy,

− wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin,

− wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,

− zmniejszenie krajowych uzupełniających dopłat bezpośrednich,

− przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym − zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych,

− dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,

− obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego.

3.4. Szacowana kwota oszczędności z tytułu „zamrożenia" wynagrodzeń − łącznie sędziów i prokuratorów − wynosi ok. 140 mln zł, a więc rzeczywiście – jak wskazał wnioskodawca − nie stanowi nawet promila budżetu państwa. Jak wynika z wyliczeń przedstawionych przez Ministra Finansów na kanwie projektu budżetu państwa na rok 2012 (druk sejmowy 4694/VI kad.), oszczędności z tytułu „zamrożenia" wynagrodzeń sędziów wyniosą 93,8 mln zł, przy dochodach budżetu szacowanych na 292,8 mld zł i wydatkach szacownych na 327,8 mld zł. Wynika z tego, że oszczędności te stanowić będą w przybliżeniu 0,3203‰ dochodów i 0,2861‰ wydatków (odpowiednio: 0,032% i 0,029%).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że niewielka skala oszczędności budżetowych z określonego tytułu nie może być istotnym argumentem przemawiającym przeciwko dokonaniu określonych „cięć budżetowych", w tym polegających na „zamrożeniu" wynagrodzeń. Należy zwrócić uwagę, że większość pozycji budżetowych (a przez to również potencjalnych oszczędności) rozpatrywana z osobna, w proporcji do całości budżetu państwa wydaje się być nieistotna, niemniej suma wielu nawet niewielkich jednostkowo oszczędności może mieć istotne znaczenie dla kondycji całego budżetu państwa. Jak stwierdził już Trybunał Konstytucyjny, fakt, że określone rozwiązania prawne „nie pociągają za sobą istotnych oszczędności budżetowych, nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że nie służą one realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej" (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 23/03).

4. Analiza zarzutów natury proceduralnej.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny rozpatruje zarzuty natury proceduralnej, bowiem gdyby znalazły one potwierdzenie, zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej musiałyby zostać uznane z tego powodu za niekonstytucyjne, a analiza zarzutów merytorycznych stałaby się zbędna.

4.1. Pierwszym zarzutem proceduralnym jest niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, polegająca na nieuzasadnionym skróceniu okresu *vacationis legis*.

4.1.1. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis* – okresu „spoczywania" prawa, oddzielającego publikację aktu od jego wejścia w życie − mieści się w zasadach poprawnej legislacji i wynika z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a jego celem jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (na przykład wyroki z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5−6/A/1997, poz. 69 i 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). W odniesieniu do różnych regulacji „odpowiednia" będzie różna *vacatio legis*; badanie konstytucyjności w tym zakresie następuje *a casu ad casum*. „Odpowiedniość" *vacationis legis* należy rozpatrywać w kontekście możliwości zapoznania się z treścią nowych przepisów przez adresatów i pokierowania swoimi sprawami z ich uwzględnieniem (orzeczenie z 11 września 1995 r, sygn. P 1/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 3). Ostateczna ocena zależy od całokształtu okoliczności, w tym od przedmiotu i treści nowych unormowań, a także kręgu podmiotów, których dotyczą ustanowione unormowania (tak: wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165 i powołane wyżej wyroki o sygn. K 23/03 i Kp 6/09).

Ogólną zasadę statuuje o.a.n., przewidująca, co do zasady 14-dniową *vacationem legis* (art. 4 ust. 1 o.a.n.). Ustawodawcy przysługuje jednak w tej mierze pewien margines swobody; w pewnych okolicznościach może on wręcz zrezygnować z jej ustanowienia, ponieważ nakaz jej zachowania nie ma charakteru bezwzględnego. Uzasadnieniem swobody ustawodawcy w kwestii ustalenia czasu trwania *vacationis legis*, a nawet jej pominięcia, jest „ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki" (wyrok z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK ZU nr /A/, poz. w latach 1986−1995, t. IV, poz. 6). Ponadto odstąpienie jest dopuszczalne w innych szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym zasada konstytucyjna (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, poz. 10). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że interes publiczny przejawia się zwłaszcza w konieczności ochrony stabilności interesów finansowych państwa i zachowania równowagi budżetowej (wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98 i powołany wyżej wyrok o sygn. K 32/02).

Ocena konstytucyjności zachowania odpowiedniej *vacationis legis* musi być dokonywana także z uwzględnieniem możliwości zapoznania się przez potencjalnych adresatów z treścią projektowanej regulacji już w trakcie postępowania ustawodawczego; inaczej należy oceniać regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu legislacyjnego, a inaczej – sytuację, w której „zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament", nawet przed promulgacją aktu (powołany wyżej wyrok o sygn. K 23/03).

4.1.2. Ustawa okołobudżetowa, zgodnie z jej art. 41, wchodząca w życie w zasadniczej części (obejmującej zaskarżone przepisy) z dniem 1 stycznia 2012 r., została uchwalona 22 grudnia 2011 r., a opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 2011 r. Okoliczności faktyczne – daty uchwalenia i publikacji ustawy okołobudżetowej oraz jej

wejścia w życie – spowodowały, że rzeczywisty okres jej „spoczywania" był bardzo krótki, wyniósł bowiem tylko jeden dzień (którym była w dodatku sobota − dzień wolny od pracy). Należy jednak przypomnieć, że kalendarz prac legislacyjnych determinowany był odbywającymi się w 2011 r. wyborami parlamentarnymi i pochodną w stosunku do nich rekonstrukcją rządu, rzutującą na termin wniesienia pod obrady parlamentu zarówno projektu ustawy budżetowej, jak i zaskarżonej ustawy okołobudżetowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa okołobudżetowa wprowadza zmiany stanu prawnego konieczne do przyjęcia ustawy budżetowej, bo decydujące o poziomie dochodów i wydatków budżetu. Jak słusznie stwierdza wnioskodawca w piśmie procesowym z 18 lipca 2012 r. (s. 10), bez zmian dokonywanych ustawą okołobudżetową nie jest możliwe uchwalenie ustawy budżetowej o określonej treści. Skoro zaś ustawa budżetowa − niezależnie od daty uchwalenia i publikacji − obowiązuje przez cały rok budżetowy (ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., opublikowana 15 marca br., Dz. U. poz. 273, weszła w życie „z dniem ogłoszenia, z mocą od 1 stycznia 2012 r."), to zmiany przewidziane ustawą okołobudżetową musiały zostać wprowadzone również z początkiem tego roku. Innymi słowy, uchwalenie możliwie zrównoważonego budżetu państwa na rok bieżący – mieszczące się niewątpliwie w interesie publicznym – wymagało wejścia ustawy okołobudżetowej w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, działanie ustawodawcy powodowane było koniecznością ochrony stabilności finansowej państwa i zachowania równowagi budżetowej. Ustawodawca dokonywał zaskarżonych zmian prawa w niekorzystnym stanie finansowym państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, równolegle z innymi przedsięwzięciami oszczędnościowymi. W sytuacji motywowanej ważnym interesem publicznym, wyrażającym się w konieczności zachowania równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej w ustanowieniu okresu dostosowawczego (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. Kp 6/09).

Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne dodatkowe odniesienie się do problematyki świadomości adresatów ustawy – sędziów − co do tego, że w 2012 r. przewidywane jest „zamrożenie" ich wynagrodzeń na poziomie roku 2010. W opinii wnioskodawcy, podzielonej przez Prokuratora Generalnego, krótka *vacatio legis* uniemożliwiła im reakcję i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sędziowie są grupą zawodową cechującą się biegłą znajomością prawa i – z racji pełnionych obowiązków – zorientowaną w projektowanych regulacjach. Plany „zamrożenia" sędziowskich wynagrodzeń (a pierwotnie nawet zmian mechanizmu ich kształtowania), były publicznie znane już w drugim kwartale roku 2011. Co więcej, zostały w środowisku sędziów nagłośnione przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS), która uchwałami z 13 maja 2011 r., nr 1378/2011 i 1379/2011, wnioskowała o zwołanie na dzień 4 i 5 lipca 2011 r. odpowiednio − zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji. Wynika z tego, że kwestia potencjalnego „zamrożenia" wynagrodzeń odbiła się w środowisku sędziów szerokim echem na niemal pół roku przed uchwaleniem zaskarżonych przepisów, co wszystkim, którzy z tego powodu zamierzaliby podjąć jakieś kroki, dawało dostatecznie wiele czasu na podjęcie decyzji. Marszałek Sejmu trafnie stwierdził, że wnioskodawca nie wskazał działań, jakie sędziowie mieliby podejmować celem dostosowania się do zmienionego stanu prawnego. W tych okolicznościach skrócenie *vacationis legis*, chociaż zasługujące na negatywną ocenę, nie może zostać uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutów niezgodności regulacji ze związkowo powołanym art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa okołobudżetowa

jest zgodna z art. 88 ust. 1 Konstytucji, ponieważ została należycie ogłoszona, i nie jest niezgodna z art. 88 ust. 2 Konstytucji, który nie wyraża żadnych zasad kształtowania *vacationis legis*, a jedynie wyznacza zakres spraw przekazanych przez ustrojodawcę do uregulowania ustawą zwykłą.

4.2. Drugim zarzutem natury proceduralnej jest niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 2 – zasadą rzetelnej legislacji − w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, wynikająca z niespełnienia merytorycznych przesłanek uchwalenia zakwestionowanych przepisów, określonych w ustawie o finansach publicznych, oraz z niedochowania trybu uchwalania zaskarżonych przepisów, który powinien być – zdaniem wnioskodawcy − taki sam jak w wypadku ustawy budżetowej.

4.2.1. W odniesieniu do niespełnienia przesłanek merytorycznych uchwalenia kwestionowanych przepisów, wnioskodawca uznał, że zostały one uchwalone bez dostatecznego uzasadnienia, innymi słowy − że w kontekście stanu finansów publicznych nie były konieczne, a zatem są niedopuszczalne. Art. 86 ustawy o finansach publicznych określa bowiem sytuację – przekroczenie II progu ostrożnościowego − w której Rada Ministrów zobowiązana jest do podjęcia określonych działań, w tym „zamrożenia" płac pracowników sfery budżetowej. Skoro zaś przekroczenie tego progu, jak dotąd, nie nastąpiło, to podjęcie tego rodzaju działań jest niezgodne z Konstytucją. W skrócie, wnioskodawca wysnuwa więc wniosek, że wskazane jako wzorce kontroli postanowienia Konstytucji zakazują Radzie Ministrów oraz ustawodawcy podejmowania działań ostrożnościowych i sanacyjnych z wyprzedzeniem – w celu uniknięcia pogorszenia stanu finansów publicznych.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela powyższego poglądu. Troska o stan finansów publicznych − w tym o poziom długu publicznego w relacji do PKB − decydujący w istotnym stopniu o kondycji ekonomicznej państwa, jest obowiązkiem władz publicznych. Podkreślając ten obowiązek, ustrojodawca ustanowił konstytucyjny limit zadłużenia, a rozumiejący wielorakie zagrożenia ustawodawca – przewidział dodatkowo dwa niższe progi ostrożnościowe. Ich przekroczenie wymusza na Radzie Ministrów i ustawodawcy podjęcie określonych działań, nie wynika stąd jednak, że nieprzekroczenie tych progów wyklucza podjęcie owych działań, a tym bardziej, iż podjęcie „działań wyprzedzających" jest zakazane przez Konstytucję. Dla Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości słuszność dwóch maksym − pochodzących ze świata medycyny, ale aktualnych w wielu innych dziedzinach życia: przypisywanej Hipokratesowi *morbum evitare quam curare facilius est* („łatwiej unikać choroby niż ją leczyć") i owidiańskiej *principiis obsta, sero medicina paratur* („przeciwdziałaj początkom choroby, później i lekarstwa są bezskuteczne").

Rzeczywistość państw europejskich wskazuje, że niektóre z nich przez brak reform finansów publicznych doprowadziły do stanu, w którym relacja długu publicznego do PKB przekroczyła – i to niekiedy znacznie − 100%, a ich wszechstronnie analizowana w ostatnich miesiącach sytuacja dobitnie potwierdza prawdziwość przytoczonych sentencji. Z całą pewnością możliwie wczesne podjęcie środków zaradczych i naprawczych prowadzi do lepszych skutków i pozwala na osiągnięcie założonych celów mniejszym kosztem (zarówno dla państwa, jak i społeczeństwa) niż bezczynne trwanie w oczekiwaniu na przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych, wymuszające podjęcie środków bardziej zdecydowanych. Stosowne działania mogą – i zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powinny – być podejmowane zapobiegawczo i odpowiednio wcześnie. W powołanym wyżej wyroku o sygn. K 40/02 Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyraźnie że: „chociaż państwowy dług publiczny w roku 2002 nie był jeszcze wyższy niż 50% PKB, to ustawodawca, kierując się oceną polityczną zagrożenia równowagi finansów

państwa, mógł wprowadzić nadzwyczajne instrumenty prawne" (sprawa dotyczyła ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządów, ale samo twierdzenie zachowuje aktualność na gruncie niniejszej sprawy).

Reasumując: polskie prawo nakazuje podjęcie określonych działań w razie przekroczenia kolejnych progów ostrożnościowych, ale nie zakazuje ich podjęcia wcześniej, dla zapobieżenia przekroczeniu tych progów.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane regulacje w tym aspekcie są zgodne z art. 2 Konstytucji. Zwraca też uwagę, że żadne z pozostałych postanowień Konstytucji, wskazanych przy analizowanym zarzucie jako wzorce kontroli (art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji), nie może być uznane za odnoszące się do zaskarżonej ustawy. Pierwsze, nakłada na Sejm obowiązek uchwalenia budżetu państwa w odpowiedniej formie – ustawy budżetowej, a więc w ogóle nie dotyczy rozpatrywanej ustawy. Drugie, mogłoby być przytoczone, gdyby przedmiotem kontroli była sama ustawa budżetowa (nie zaś ustawa okołobudżetowa). Trzecie, określa zamknięty katalog ustaw, co do których inicjatywa ustawodawcza przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów, a w katalogu tym ustrojodawca nie zamieścił ustaw okołobudżetowych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla tu, że podstawą działalności ustawodawczej jest tzw. ogólna kompetencja prawodawcza, czyli umocowanie ustawodawcy do regulowania wszelkich spraw przez siebie wybranych (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji). Zarazem art. 221 Konstytucji jest dotyczącym kilku rodzajów ustaw wyjątkiem od ogólnej reguły, ustanowionej w art. 118 Konstytucji. Skoro zaś *exceptiones non sunt extendendae* („wyjątków nie wolno interpretować rozszerzająco"), to nie można uznać, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw okołobudżetowych przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. W niniejszej sprawie nie ma to, zresztą, żadnego znaczenia, ponieważ zaskarżona ustawa okołobudżetowa została uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołane wzorce kontroli są nieadekwatne do zaskarżonych przepisów, a zatem, że przepisy te nie są z nimi niezgodne.

4.2.2. Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne odniesienie się do tezy wnioskodawcy, że ingerencja w wynagrodzenie sędziów nie byłaby dopuszczalna również w sytuacji przekroczenia II progu ostrożnościowego (s. 14 wniosku), a art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie w związku z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „nie stosuje się do sędziów, mimo że ma on zastosowanie do pozostałych pracowników (tzn. pracowników administracji i obsługi)" wszystkich sądów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynagrodzenia sędziów są objęte dyspozycją art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie ustawy o finansach publicznych. Przepis ten przewiduje nakaz „zamrożenia" − w określonych okolicznościach – wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej (ściśle: projekt ustawy budżetowej nie może przewidywać „wzrostu wynagrodzeń" tych pracowników), w tym pracowników jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 tejże ustawy, wśród których są między innymi Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny (wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi), KRS i sądownictwo powszechne. Wnioskodawca stawia tezę, że do sędziów nie odnosi się instytucja „wzrostu wynagrodzeń", która musi być rozumiana przez pryzmat ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniach). Rozważenia wymaga więc po pierwsze, czy – na gruncie ustawy o finansach publicznych − w pojęciu „pracownika" mieszczą się sędziowie, po wtóre, czy sędziowie należą do sfery budżetowej, a po trzecie − co oznacza „wzrost wynagrodzeń", o którym mowa w tym przepisie.

Co do pierwszej kwestii – czy sędziów można uznać za pracowników w rozumieniu ustawy o finansach publicznych − należy stwierdzić, że zgodnie z art. 55 § 1 i 3 u.s.p. i art. 21 u.S.N. sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, a w myśl art. 65 § 1 u.s.p. (i art. 26 § 1 u.S.N.) – „stosunek służbowy" sędziego nawiązuje się po doręczeniu mu aktu powołania. Autorzy komentarzy do art. 68 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. − Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy, k.p.) zgodnie zwracają tu jednak uwagę, że choć ustawodawca stanowi o „powoływaniu sędziów", jest to jednak tzw. powołanie pozorne, a stosunek pracy tej grupy zawodowej ma wszelkie cechy typowe dla klasycznych stosunków opartych na mianowaniu (tak np.: *Kodeks pracy. Komentarz*, [red.] L. Florek, Warszawa 2011; K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem*, Kraków 2002). Na gruncie wymienionych wyżej przepisów sędziowskich pragmatyk służbowych oraz przepisów kodeksu pracy przyjmuje się więc w doktrynie i orzecznictwie, że sędziowie są pracownikami („Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę" – art. 2 k.p.). Wypełniają oni swoje obowiązki za wynagrodzeniem w określonym sądzie jako zakładzie pracy i podlegają – choć w bardzo ograniczonym zakresie (tzw. podporządkowanie autonomiczne) – przełożonym (art. 79 i art. 106a u.s.p.). Niewątpliwie, z uwagi na ich status jako piastunów władzy sądowniczej, bardziej właściwy byłby tu stosunek służbowy o charakterze publicznoprawnym, łączący sędziego z państwem, jednakże – na gruncie obowiązujących przepisów – Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do twierdzenia, że użyty w ustawie o finansach publicznych termin „pracownik" nie obejmuje sędziów.

Co do kwestii drugiej – przynależności sędziów do sfery budżetowej − wątpliwości być nie może. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1, ustawa o finansach publicznych znajduje zastosowanie do „jednostek sektora finansów publicznych", do którego należą – w myśl jej art. 9 pkt 1 − między innymi sądy i trybunały. Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu państwa są przeznaczone w szczególności na finansowanie funkcjonowania organów władzy publicznej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, a sam budżet państwa składa się z części odpowiadających między innymi sądom i trybunałom (art. 114 ustawy o finansach publicznych). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 211, poz. 1633, ze zm.) przewiduje istnienie części budżetowych: 04 – Sąd Najwyższy, 05 – Naczelny Sąd Administracyjny, 06 – Trybunał Konstytucyjny oraz 15/00 – „Sądy powszechne" (z dalszym podziałem na Ministerstwo Sprawiedliwości − 15/01 i jedenaście sądów apelacyjnych – 15/02-15/12).

Środki publiczne (art. 3 ustawy o finansach publicznych) przeznacza się na wydatki publiczne (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), które mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej (art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Wydatki te klasyfikowane są – zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – według działów, rozdziałów i paragrafów, a szczegółowo kwestie te normuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.). Wyszczególnia ono dział 751 − „Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa" (złożony między innymi z rozdziałów: 75102 – „Naczelne organy sądownictwa", 75104 – „Krajowa Rada Sądownictwa") oraz dział 755 – „Wymiar sprawiedliwości" (zawierający między innymi rozdziały: 75502 − „Jednostki sądownictwa powszechnego", 75503 – „Sądy wojskowe" i 75514 – „Krajowa Szkoła Sądownictwa i

Prokuratury”). Przewidziany rozporządzeniem § 403 obejmuje „Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów”, obejmujące – jak wyjaśniono – „wynagrodzenia i inne świadczenia z tytułu pracy, wypłacane (…) pracownikom − należne z tytułu istniejącego stosunku pracy lub stosunku służbowego” (w szczególności wynagrodzenia zasadnicze, dodatki, premie, nagrody jubileuszowe). Analiza załącznika 2 do ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 273) – „Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2012 r.” wskazuje, że w części 37 („Sprawiedliwość”), w dziale 755 („Wymiar sprawiedliwości”), pula środków na wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przekracza 120 mln zł (s. 251), natomiast pula środków na wynagrodzenia „funkcjonariuszy” wymiaru sprawiedliwości przekracza 1,2 mld zł (s. 304); oddzielnie ujęte są środki na wynagrodzenia sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości (s. 308).

Co do kwestii trzeciej – rozumienia pojęcia „wzrost wynagrodzeń” − nie jest jasne, dlaczego wnioskodawca postrzega je wyłącznie przez pryzmat ustawy o wynagrodzeniach, a zatem jako odnoszące się tylko do ustawowego „waloryzowania” (art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach), czy też „podwyższenia wynagrodzeń” (art. 8 ustawy o wynagrodzeniach), z zastosowaniem „średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń”, które – rzeczywiście − sędziów nie dotyczy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do uznania, że ustawa o finansach publicznych, stanowiąc w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie o „wzroście wynagrodzeń”, nakazuje „zamrożenie” wyłącznie tych wynagrodzeń, które waloryzowane są na zasadach określonych w ustawie o wynagrodzeniach. Celem procedur ostrożnościowych, obligatoryjnych w razie przekroczenia II progu ostrożnościowego, jest zrównoważenie budżetu i zapobieżenie zwiększaniu się relacji długu publicznego do PKB, a jednym z narzędzi jest tu „zamrożenie” ogółu finansowanych z budżetu wynagrodzeń, bez względu na sposób ustalania ich wysokości.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sędziowie − mimo wyjątkowego, konstytucyjnie ukształtowanego statusu – są na gruncie obowiązującego prawa traktowani jako pracownicy i należą do sfery budżetowej, a art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a *tiret* drugie ustawy o finansach publicznych dotyczy również ich wynagrodzeń.

4.2.3. W odniesieniu do zarzutu (zmodyfikowanego) – niewłaściwości trybu uchwalenia ustawy okołobudżetowej, która powinna być, zdaniem wnioskodawcy, uchwalona w tym samym trybie co ustawa budżetowa – Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje twierdzenie zawarte w cz. III pkt 4.2.1. *in fine* uzasadnienia o nieadekwatności wskazanych wzorców kontroli − art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji. Skoro zaś są one nieadekwatne, to nie mogą również rzutować na negatywną ocenę zgodności regulacji z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do zaakceptowania twierdzenia wnioskodawcy (s. 10 pisma z 18 lipca 2012 r.), o jednolitości reguł rządzących uchwalaniem ustawy budżetowej i ustaw okołobudżetowych. Ustrojodawca nie ustanowił obowiązku, zgodnie z którym opracowywanie projektów ustaw okołobudżetowych i tryb ich uchwalania (procedowania) miałyby podlegać tym samym zasadom, co tworzenie i uchwalanie samej ustawy budżetowej, a brak tego rodzaju postanowienia wyklucza możliwość orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy okołobudżetowej, procedowanej zgodnie z zasadami właściwymi dla ustaw zwykłych. Fakt, że uchwalenie ustaw okołobudżetowych jest z reguły warunkiem koniecznym uchwalenia samej ustawy budżetowej, nie może stanowić argumentu rozstrzygającego o konieczności stosowania w odniesieniu do nich tych samych rygorów, które obowiązują w odniesieniu do ustawy budżetowej, traktowanej przez Konstytucję jako wyjątek.

4.3. W trakcie rozprawy została podniesiona kwestia braku właściwej konsultacji projektu zaskarżonych przepisów z KRS (wcześniej zwrócił na nią uwagę w pisemnym stanowisku Prokurator Generalny), jednak Trybunał Konstytucyjny nie badał tego zarzutu, ponieważ nie został on postawiony przez właściwy podmiot, którym jest wnioskodawca.

5. Analiza zarzutów merytorycznych.

5.1. Najważniejszym merytorycznym zarzutem postawionym zaskarżonym przepisom jest naruszenie art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji, a więc niedopełnienie obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Punktem wyjścia analizy tego zarzutu należy uczynić konstytucyjny status sędziów.

5.1.1. Na gruncie Konstytucji należy uznać szczególny status sędziów, na który należy patrzeć „przede wszystkim przez pryzmat ogólnych założeń konstytucyjnych (…) oraz ich konkretyzację wynikającą dla sądów z art. 45 Konstytucji. Szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią (…) gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów”. Co istotne „(…) przepisy konstytucyjne (…) nie statuują osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu (…) o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście (…) wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego. Niemniej jednak pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji”. Powyższe twierdzenia, zawarte w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111), zachowują pełną aktualność na gruncie niniejszej sprawy.

Obowiązująca Konstytucja szczególnie podkreśla status sędziów, *expressis verbis* mówiąc o „godności ich urzędu”. W kilku innych postanowieniach Konstytucji również występuje pojęcie godności urzędu, lecz dotyczy ono jedynie pogodzenia z ową godnością innej działalności publicznej (przez odpowiednio: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli − art. 205, Rzecznika Praw Obywatelskich − art. 209, Prezesa Narodowego Banku Polskiego − art. 227, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji − art. 214). Tylko konstytucyjne regulacje, zawarte w art. 178 ust. 2, w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego oraz w art. 195 ust. 2, w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, traktują o godności urzędu w związku z zagadnieniem ich statusu materialnego. Można stwierdzić, że z woli ustrojodawcy wiele jest urzędów „godnych”, z których sprawowaniem wiążą się pewne ograniczenia, natomiast tylko jeden urząd − urząd sędziego − otrzymał konstytucyjną gwarancję zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających jego godności.

„Godność urzędu” jest zwrotem niedookreślonym, bardzo trudnym do zdefiniowania, wobec czego Trybunał Konstytucyjny odwołał się już w swym orzecznictwie (postanowienie z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67) do definicji pojęcia godności zamieszczonej w słownikach języka polskiego, głoszącej, że „godność to «poczucie, świadomość własnej wartości, szacunku dla samego siebie;

honor, duma»". Trybunał Konstytucyjny przyjął definicję, zgodnie z którą godność urzędu to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby go pełniące, jak i przez osoby postronne, a szerzej – całe społeczeństwo; w pojęciu tym zawiera się także poczucie dumy z przynależności do grupy osób urząd ten sprawujących.

Szczególna godność urzędu sędziego wynika wprost z Konstytucji, ale została również dookreślona w ustawach, między innymi przez formułę składanego przez każdego sędziego ślubowania, że będzie on „służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według (…) sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości" (art. 66 u.s.p.). Sędziowskie pragmatyki zobowiązują sędziów, by − zarówno w służbie, jak i poza nią – strzegli powagi stanowiska i unikali wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności (art. 82 § 2 u.s.p. i art. 37 § 2 u.S.N.). Mają się oni cechować nieskazitelnością charakteru (art. 61 § 1 pkt 2 u.s.p. i art. 22 § 1 pkt 2 u.S.N.), są ograniczeni w podejmowaniu innych zajęć i możliwości dodatkowego zarobkowania (art. 86 u.s.p. i art. 37 u.S.N.), ponadto zaś ciąży na nich obowiązek dochowania godności urzędu także po przejściu w stan spoczynku (art. 104 § 1 u.s.p.), a za uchybienie tej godności odpowiadają dyscyplinarnie (art. 107 u.s.p. i art. 52 § 1 u.S.N.).

Zgodnie z uchwalonym przez KRS „Zbiorem zasad etyki zawodowej sędziów" (załącznik do uchwały nr 16/2003 z 19 lutego 2003 r.), na każdym sędzi ciążą szczególne obowiązki oraz ograniczenia dotyczące zarówno jego działalności orzeczniczej (wymierzania sprawiedliwości), jak i życia prywatnego, bo sędzia zawsze powinien kierować się uczciwością, godnością, honorem, poczuciem obowiązku. Powinien on również przestrzegać dobrych obyczajów i nie wolno mu wykorzystywać statusu i prestiżu zawodowego dla własnych interesów lub interesów osób trzecich. Jego obowiązkiem jest dbałość o autorytet swego urzędu, o dobro macierzystego sądu oraz całego wymiaru sprawiedliwości, a także o ustrojową pozycję władzy sądowniczej. Sędzia powinien również wymagać od innych sędziów nienagannego zachowania i kierowania się zasadami etyki zawodowej, a na zachowania naganne odpowiednio reagować.

Stwierdzić należy, że wysoki prestiż sędziów, którym powinni się oni, w interesie państwa i społeczeństwa obywatelskiego, cieszyć, wynika między innymi z wymogów stawianych kandydatom do pełnienia tego urzędu. Podkreślenia wymaga, że dostęp do pełnienia urzędu sędziego − sprawowania władzy sądowniczej, ograniczony jest cenzusem wykształcenia, inaczej niż w wypadku przedstawicieli dwóch pozostałych władz państwowych, oraz wymaganiami o charakterze moralnym („nieskazitelność charakteru"). Oczywiście, jest wiele zawodów i funkcji, nie tylko publicznych, których wykonywanie dozwolone jest wyłącznie osobom o określonym wykształceniu i kwalifikacjach, jednakże podkreślić trzeba, że w odniesieniu do przedstawicieli władz ustawodawczej i wykonawczej, żaden cenzus wykształcenia nie został przez ustawodawcę przewidziany. W przypadku sędziów natomiast cenzus ów jest szczególnie wysoki, obejmuje bowiem nie tylko ukończenie wyższych studiów prawniczych, lecz także aplikacji sędziowskiej i złożenie egzaminu sędziowskiego, powszechnie uważanego za jeden z najtrudniejszych w służbie publicznej. Warunków powyższych nie muszą spełniać wprawdzie osoby wymienione w art. 61 § 2 u.s.p. (np. profesorowie ani doktorzy habilitowani nauk prawnych, przedstawiciele innych zawodów prawniczych), jednakże osiągnięcie drugiego stopnia naukowego lub otrzymanie tytułu naukowego, względnie wykonywanie któregokolwiek z wymienionych zawodów, wiąże się ze spełnianiem niekwestionowanych wysokich wymogów kwalifikacyjnych.

Wymienione okoliczności każą uznać, że godność urzędu sędziowskiego powinna być przede wszystkim pochodną, opartego na wysokich kwalifikacjach zawodowych i moralnych, prestiżu samych sędziów. To ze względu na te kwalifikacje ustrojodawca powierza sędziom sprawowanie władzy sądowniczej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji), a w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania tej władzy, gwarantuje jej niezależność od innych władz (art. 173 Konstytucji), samym zaś sędziom − niezawisłość i podleganie jedynie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, wyrażony w powołanym wyżej postanowieniu o sygn. P 12/98, że „«godność urzędu» musi być realizowana wielopłaszczyznowo, w pierwszym rzędzie przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby utrwalało ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego".

5.1.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, 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.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że bezpośrednie określenie wysokości wynagrodzenia „godnego" urzędu sędziego nie jest możliwe. W szczególności nie można jej 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 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 określił minimalne wymogi, które − zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji − powinny spełniać ustawowe regulacje wysokości sędziowskich wynagrodzeń (w szczególności w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 8/00 i w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). Wynagrodzenia te powinny: po pierwsze − być ustalane przez odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej i znacząco przekraczać poziom tego wynagrodzenia; po wtóre − w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową co najmniej taką samą, jak przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej; po trzecie − w razie trudności budżetowych − być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami.

Niemniej jednak Trybunał wyraźnie dopuścił w tych wyrokach „zamrożenie" wzrostu wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Zwracał uwagę, że wynagrodzenia sędziowskie są kategorią trwale związaną z budżetem państwa, a ich kształtowanie, jak też ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych. Wykluczył pogląd, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone, ponieważ takiej powinności nie da się wyprowadzić z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji. Zastrzegł jednak zarazem, że nawet „znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych" nie może usprawiedliwiać proporcjonalnego obniżenia wynagrodzeń sędziów, wyjątkowo silnie chronionych w Konstytucji i wskazał, iż „Jedynym wyjątkiem (…) mogłaby być konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia

przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto" (powołany wyżej wyrok o sygn. K 12/03).

5.1.3. Problematyka wynagradzania sędziów ma istotne znaczenie dla ich statusu. Powszechnie uznaje się, że odpowiednio wysokie wynagrodzenie jest jedną z gwarancji sędziowskiej niezawisłości, ponieważ pozwala ono sędziemu swobodnie pełnić urząd bez troski o byt materialny własny i rodziny. Kwestie zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie sądownictwa, w tym na wynagrodzenia sędziów, poruszane były między innymi w rezolucji nr 60/1989 Rady Gospodarczej i Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych z 24 maja 1989 r., a także w zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z 13 października 1994 r. dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów oraz w Europejskiej karcie o statucie sędziów z 10 lipca 1998 r. Celem wymienionych aktów Rady Europy jest dopomożenie rządom państw członkowskich w zagwarantowaniu najwyższego poziomu kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów.

Rada Europy wielokrotnie podkreślała, że wynagrodzenia sędziowskie stanowią istotny element gwarantujący niezawisłość i bezstronność sędziego. We wspomnianym zaleceniu Komitetu Ministrów sformułowano zasady dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów. W myśl zasady III „sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy", w szczególności zaś „status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności urzędu i ciężaru odpowiedzialności", a w komentarzu wyjaśniono, że „uposażenie powinno dostatecznie wynagradzać ciężar (...) obowiązków", zaś państwa członkowskie powinny „stworzyć rzeczywiste możliwości awansu i zwiększyć wynagrodzenia sędziów".

Z kolei Europejska karta o statucie sędziów w punkcie 6.1. stanowi, że „Wykonywanie zawodu sędziego uprawnia do otrzymywania wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana w sposób chroniący sędziego przed presją wywieraną na niego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, (…) na jego postawę w procesie orzekania, poprzez negatywne oddziaływanie na jego niezawisłość i bezstronność". Mając za podstawę oba te dokumenty, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zagwarantowanie kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów − w tym poprzez odpowiednie ukształtowanie ich wynagrodzeń − uznawane jest powszechnie za standard europejski, do którego powinno być dostosowane nie tylko prawodawstwo, ale przede wszystkim praktyka państw.

Zapewnienie sędziom odpowiedniego wynagrodzenia musi być ponadto rozpatrywane w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ stanowi gwarancję interesu publicznego, wyrażającego się w zapewnieniu każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W demokratycznym państwie prawnym gwarancją i warunkiem praworządności (rządów prawa) jest należyte działanie wymiaru sprawiedliwości, a jest ono – w ujęciu ustrojodawcy – w pełni możliwe tylko, gdy warunki pracy sędziów i ich wynagrodzenia odpowiadają godności sędziowskiego urzędu i zakresowi obowiązków.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii niezawisłości sędziowskiej i czynników mających na nią wpływ, stwierdzając między innymi (w orzeczeniu z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, poz. 37), że „Materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości". Podkreślał jednak, że choć nie można ignorować związków pomiędzy materialną pozycją sędziów a sędziowską niezawisłością, to jednak nie można też „wyprowadzić prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów", ponieważ „ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach prostego sprzężenia stanowiłoby ujmę zarówno dla sędziów jako obywateli jak i dla

autorytetu państwa. Wiodłoby bowiem do wniosku, że sędzia nienależycie wynagradzany przestaje być niezawisły, zaś konkluzja taka byłaby niesprawiedliwa i krzywdząca". Powyższe nie przeczy oczywistemu faktowi, że sędziowie – mający bardzo ograniczone możliwości dodatkowego zarobkowania (art. 86 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 u.s.p.). Z pewnością sędzia powinien uczestniczyć w życiu społecznym i kulturalnym, bowiem musi znać sprawy, którymi żyje społeczeństwo, z przedstawicielami którego styka się na sali rozpraw. Jego obowiązkiem jest ustawiczne podnoszenie kwalifikacji, wymagające znacznych nakładów. Nie ulega też wątpliwości, że potrzeby bytowe sędziów i ich najbliższych powinny być zaspokojone na właściwym poziomie, gdyż w obecnych czasach prestiż człowieka, a pośrednio – zajmowanego przezeń stanowiska, zależy także od materialnego poziomu jego życia.

5.1.4. W art. 178 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca podkreślił wagę zagadnienia warunków pracy i wynagrodzenia sędziów. Uznał je za na tyle istotne, że wymagające szczególnej gwarancji na poziomie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie ma jedynie deklaratywnego charakteru i może stanowić wzorzec kontroli w odniesieniu do przepisów wynagrodzeniowych, „a w pewnych – szczególnie drastycznych – sytuacjach może stać się (…) podstawą uznania niekonstytucyjności tych przepisów". Ustalanie poziomu i składników wynagrodzenia sędziów jest jednak sprawą ustawodawcy, do którego skierowany jest nakaz kształtowania wynagrodzeń sędziów na poziomie korespondującym z ich godnością oraz zakaz ustanawiania unormowań, które powodowałyby kolizję wynagrodzeń sędziowskich z „godnością urzędu". Jak wskazywano już w powołanym wyżej postanowieniu o sygn. P 12/98, mogłoby to przybierać na przykład postać uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów albo nagłego zmniejszania wynagrodzeń sędziowskich. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednak, że „nie jest powołany do określania wysokości i kształtu wynagrodzeń sędziowskich. Rola Trybunału może sprowadzać się jedynie do uznania niekonstytucyjności regulacji, które kolidowałyby z prawnymi treściami składającymi się na art. 178 ust. 2".

Za rzecz oczywistą Trybunał Konstytucyjny uznał jednak również to, że „zawsze musi uwzględniać pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów, a więc nawiązywać m.in. do takich wartości, jak równowaga budżetowa (…) a także mieć świadomość, że obywatele nie mogą nie ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa".

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że problematykę wynagrodzeń sędziów obszernie przeanalizował w powołanych wyżej wyrokach o sygn. P 8/00 i K 12/03.

W pierwszym z nich stwierdził między innymi, że „wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków". Skoro jednak wydatki związane z pracą organów władzy sądowniczej z istoty swojej są związane z budżetem państwa, to do demokratycznie legitymowanego ustawodawcy należy określenie, jakie składniki i stawki wynagrodzenia będą „odpowiednie" do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, a jednocześnie nie będą naruszały innych wartości konstytucyjnych, w szczególności nie będą godziły w równowagę budżetową państwa. Badanie konstytucyjności decyzji ustawodawcy w tym zakresie należy do Trybunału Konstytucyjnego.

W drugim z powołanych wyżej wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, a systematyka

Konstytucji wskazuje, że elementy te wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, mającej tworzyć realne, odpowiednie podstawy i gwarancje właściwego wypełniania fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynagrodzenie sędziowskie wykracza poza samą relację „praca – wynagrodzenie" i ma szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej – wiąże się bowiem wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości sędziów. Z tego właśnie wynikają szczególne obowiązki ustawodawcy w zakresie kształtowania ich poziomu i tworzenia gwarancji ochrony, a problematyka ta powinna być postrzegana w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń.

Choć Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Właściwe (…) warunki pracy i wynagrodzenie (…) sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa", zastrzegł jednak, iż wynagrodzenia te „są kategorią trwale związaną z budżetem państwa; ich więc kształtowanie, jak [też] ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych". Trybunał Konstytucyjny kategorycznie stwierdził, że „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". Zastrzegł jednak, że nawet znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych nie usprawiedliwiałoby proporcjonalnego obniżania tych wynagrodzeń, które mogłoby nastąpić tylko w wypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia. Ponieważ wnioskodawca przywołuje zdanie odrębne jednego z sędziów Trybunału Konstytucyjnego do tego wyroku, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zdania odrębne to – w świetle art. 68 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) − wyraz braku zgody członka składu orzekającego w kwestii rozstrzygnięcia (lub jego uzasadnienia) z większością sędziów, który w żadnej mierze nie wiąże Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w innych sprawach.

W świetle powyższego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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. Należy zauważyć, że – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego − przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia pozwala na obniżenie nominalnego wynagrodzenia sędziów (czyli na krok zdecydowanie drastyczniejszy od „zamrożenia"). Tezy wnioskodawcy prowadzą zaś do wniosku, że wynagrodzenia sędziów muszą niezmiennie rosnąć, niezależnie od sytuacji finansów publicznych, ale – w razie przekroczenia tego limitu − mogą zostać obniżone. Tak zła sytuacja finansów publicznych (przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia) nie miała jeszcze miejsca, trudno zatem antycypować ewentualne rozstrzygnięcie, jak znaczące obniżenie sędziowskich wynagrodzeń byłoby wówczas uznane za zgodne z Konstytucją.

5.1.5. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów. Nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie, lecz o zobowiązanie państwa do określonego działania − zapewnienia sędziom wynagrodzenia spełniającego określone warunki.

Jest to obowiązek władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec trzeciej władzy, która – mimo fundamentalnej roli, którą odgrywa w państwie prawa – nie ma żadnego

wpływu na kształt budżetu i wielkość środków finansowych przeznaczonych na jej funkcjonowanie. Powinnością dwóch pierwszych władz, wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiałby jakiekolwiek manipulacje w stosunku do nich. Mechanizm ten powinien być stabilny i – bez zaistnienia szczególnie ważnych, konstytucyjnie legitymowanych przyczyn – nie wolno zakłócać jego funkcjonowania. Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę na wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do kształtowania wynagrodzeń sędziów powinna wyrażać się przede wszystkim w dialogu władz wykonawczej i ustawodawczej z konstytucyjnie umocowaną reprezentacją władzy sądowniczej, którą jest KRS.

Powodem uchwalenia kwestionowanej regulacji była konieczność ochrony zagrożonej równowagi budżetowej, stanowiącej samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Konieczność jej ochrony i zachowania – między innymi przez zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa − wynika z ogółu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji oraz z jej art. 1 stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że dobrem szczególnie konstytucyjnie chronionym jest stan finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, a „Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna, czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa" (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 40/02). W wyroku z 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 254) Trybunał sformułował ponadto dyrektywę „harmonijnego pogodzenia" wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny musiał ważyć dwie wartości konstytucyjne: wynagrodzenie sędziego godne jego urzędu, będące istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, mającej fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania trzeciej władzy, oraz równowagę i stabilność finansów publicznych, będące koniecznym warunkiem normalnego funkcjonowania całego państwa. W warunkach istotnego zagrożenia równowagi budżetowej i przyjęcia przez władzę wykonawczą i ustawodawczą szerokiego programu ratowania finansów publicznych Trybunał Konstytucyjny uznaje, że pierwszeństwo należy dać zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie (incydentalnego) zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich.

Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że – wbrew tezie wnioskodawcy (s. 2 i 20 wniosku) – „zamrożenie", czyli niepodwyższenie wynagrodzeń nie może być uznane za ich „obniżenie". Brak podwyżki nie jest obniżką i nie ma tu znaczenia, że – w związku z inflacją, „postępującym spadkiem siły nabywczej pieniądza i związanym z nim wzrostem cen" − następuje pewien spadek możliwości nabywczych sędziów (zgodnie z 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%). Okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ − zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego (np. powołane wyżej wyroki o sygn. P 8/00 i K 12/03) – 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.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów (o 5,26% − tyle wynosi różnica wynagrodzenia w II kwartale roku 2010 i roku 2011), które – jak wyżej podkreślono − 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 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.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie dopuszczał wstrzymanie waloryzacji różnych świadczeń z uwagi na zły stan finansów publicznych, stwierdzając na przykład, że ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (obecnie Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.) „nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. (…) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. (…) trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa".

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej", które jednak „nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej" (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, poz. 8). Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że „nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i (…) o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie istnieje tu nawet prawna ekspektatywa, a tym bardziej – ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Przepisy przewidujące waloryzację wynagrodzeń, aczkolwiek nieobojętne dla sytuacji majątkowej pracowników, nie tworzą bezpośrednio indywidualnych praw podmiotowych i są – przede wszystkim – dyrektywami dla organów państwa, dotyczącymi gospodarowania funduszem płac sfery budżetowej" (powołany wyżej wyrok o sygn. K 32/02).

Trybunał Konstytucyjny uważa, 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, co należy podkreślić, przez ostatnie lata systematycznie wzrastały, podczas gdy wynagrodzenia ogółu pracowników sfery budżetowej oraz uposażenia posłów i senatorów są od dawna (i nadal pozostaną) „zamrożone".

W świetle wyżej przytoczonych twierdzeń, zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej nie naruszyły − zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 178 ust. 2 Konstytucji.

5.1.6. W odniesieniu do art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji, powołanych jako związkowe wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kształtują one

zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Ustrojodawca przyjął, że zarówno deficyt budżetowy (nadwyżka wydatków budżetu państwa nad dochodami, ustalona w ustawie budżetowej − art. 113 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), jak i dług publiczny, są współcześnie dość powszechne, ale akceptowane tylko do pewnego poziomu, którego przekroczenie jest wysoce niekorzystne dla państwa.

Zarówno art. 216 ust. 5, jak i art. 220 ust. 1 Konstytucji, zakazują władzom publicznym odpowiedzialnym za zaciąganie pożyczek i udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych działań prowadzących do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (art. 216 ust. 5 Konstytucji). Adresowane są one również do Sejmu, który nie może zwiększyć przewidzianego projektem ustawy budżetowej deficytu (art. 220 ust. 1 Konstytucji). Z całą pewnością nie wynika z nich jednak zakaz podejmowania działań „oszczędnościowych", wyprzedzających przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia (co wypełnił ustawodawca ustanawiając progi ostrożnościowe), ani zakaz podjęcia tychże działań przed przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych. W świetle wyrażonych wyżej poglądów o dopuszczalności podjęcia przez ustawodawcę kroków zaradczych, nawet przed przekroczeniem II progu ostrożnościowego (a tym bardziej konstytucyjnego limitu zadłużenia), postanowienia te − powołane jako związkowe wzorce kontroli − Trybunał Konstytucyjny uznaje w niniejszej sprawie za nieadekwatne.

5.2. Kolejnym zarzutem merytorycznym jest naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji z powodu arbitralnego naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych.

5.2.1. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest składową zasady demokratycznego państwa prawnego i nakłada na organy państwa obowiązek stanowienia i stosowania prawa tak, by nie stawało się ono 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 (tak np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z: 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53 i 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5). Zgodnie z przytoczoną zasadą, ustawodawca nie powinien formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak np. powołane wyżej orzeczenie o sygn. K 25/95 i wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bezpieczeństwo prawne jednostki wymaga by miała ona możliwość „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć" (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 48/04). Z drugiej strony, jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. P 7/04 i wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

5.2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że problem zaskoczenia sędziów „zamrożeniem" ich wynagrodzeń i czasu na podjęcie ewentualnych działań

dostosowawczych został omówiony przy okazji analizy zarzutu proceduralnego, dotyczącego niedostatecznej *vacationis legis* (cz. III pkt 4.1.2. *in fine* uzasadnienia), zatem Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbędne powtarzanie tej argumentacji.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że ustawodawca nie powinien nagle wycofywać się z ustalonych reguł postępowania, dotyczących sposobu podwyższania wynagrodzeń sędziowskich, korzystających ze szczególnych konstytucyjnych gwarancji, uznaje jednak, że sędziowie – tak jak wszyscy inni obywatele − muszą liczyć się z tym, że sytuacja społeczno-gospodarcza państwa może wymusić zmiany obowiązującego prawa, w tym dotyczącego ich wynagrodzeń. Uznać trzeba, że ustawodawca nie wycofał się z ustalonych reguł postępowania, ponieważ sam mechanizm podwyższania sędziowskich wynagrodzeń pozostaje niezmienny. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyjęta, incydentalna regulacja nie godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5.2.3. Wnioskodawca stoi na stanowisku, że prawo do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości − stanowiącego pochodną przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., sędziowie nabyli już z chwilą publikacji komunikatu GUS z 2011 r., z tym, że realizacja tego prawa możliwa była dopiero od 1 stycznia 2012 r., a jego odebranie – wynikające z „zamrożenia" wynagrodzeń − narusza zasadę ochrony praw nabytych. Na wypadek nieuznania przez Trybunał Konstytucyjny istnienia tego prawa, wnioskodawca stwierdził, że z całą pewnością od tego momentu istniała jego e.m.u., a zaskarżone przepisy, jego zdaniem, arbitralnie „zamrażając" wynagrodzenia sędziów, odebrały im tę ekspektatywę, co uzasadnia zarzut naruszenia praw nabytych.

W kontekście zarzutu naruszenia tego prawa albo jego e.m.u., Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zwraca uwagę, że nie istnieje konstytucyjne prawo sędziego do wynagrodzenia za pracę w określonej wysokości. Po pierwsze art. 178 ust. 2 Konstytucji jest zamieszczony w rozdziale VIII Konstytucji, regulującym pozycję ustrojową sądów, nie zaś w jej rozdziale II dotyczącym wolności i praw obywateli, a po drugie, użyte w nim sformułowanie „sędziom zapewnia się wynagrodzenie" (a nie „sędziowie mają prawo do wynagrodzenia"). Świadczy to o tym, że przepis ten nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów (o czym była już mowa w cz. III pkt 5.1.5. uzasadnienia), lecz obowiązek państwa – władz wykonawczej i ustawodawczej – polegający na zapewnieniu sędziom odpowiedniego wynagrodzenia, w celu stworzenia im właściwych warunków funkcjonowania i niezależności od tych dwóch władz. Podmiotowe prawo sędziego do wynagrodzenia w określonej wysokości wynika z ustawy zwykłej.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy co do tego, że od dnia ogłoszenia komunikatu GUS istniało prawo podmiotowe (roszczenie) sędziów do odpowiednio podwyższonego wynagrodzenia, z odroczoną w czasie – do 1 stycznia 2012 r. – możliwością jego realizacji. Prawo sędziów do podwyższonego wynagrodzenia nie powstało w dacie ogłoszenia komunikatu ani żadnej innej przed 1 stycznia 2012 r. Należy bowiem zwrócić uwagę, że na gruncie kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną (art. 80 zdanie pierwsze k.p.) i – jeżeli jest płatne raz w miesiącu – wypłaca się je z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego (art. 85 § 2 k.p.). Wobec braku odmiennych przepisów u.s.p. i u.S.N. − nie można przyjąć, że wynagrodzeniem sędziów rządzą odmienne reguły. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że prawo sędziego do wynagrodzenia, w wysokości wynikającej z przepisów prawa, powstaje po przepracowaniu określonego czasu (z reguły miesiąca kalendarzowego), czego nie zmienia stosowana niekiedy praktyka wypłaty wynagrodzeń przed końcem miesiąca kalendarzowego. W tej sytuacji, prawo do wynagrodzenia za styczeń (i za kolejne miesiące) 2012 r., sędziowie nabyli z chwilą przepracowania tego miesiąca, a o wysokości

tego wynagrodzenia decydowały obowiązujące w danym momencie przepisy prawa, w tym zaskarżonej ustawy okołobudżetowej. Gdyby ustawa ta nie „zamroziła" wynagrodzeń sędziów, każdy z nich nabywałby prawo do podwyższonego (obliczonego z uwzględnieniem wyższej podstawy) wynagrodzenia po przepracowaniu kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych roku 2012.

5.2.4. Inaczej ocenia Trybunał Konstytucyjny kwestię istnienia ekspektatywy prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia. Ekspektatywa prawa to sytuacja prawna, w której zaistniały już „zalążki" przyszłego prawa, tzn. gdy została spełniona co najmniej jedna ustawowa przesłanka nabycia określonego prawa podmiotowego, lecz zarazem co najmniej jedna z pozostałych przesłanek nie została spełniona (tak: J. Kuropatwiński, *Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Bydgoszcz 2006, *passim*). Szczególną kategorię ekspektatyw stanowią ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Trybunał Konstytucyjny definiuje e.m.u. w swoim orzecznictwie jako prawa tymczasowe, istniejące w sytuacji, „gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy", „a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego" (tak: wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r., sędziowie uzyskali e.m.u. prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy. W tym dniu możliwe było bowiem dokładne obliczenie wysokości wynagrodzenia, które każdy z sędziów powinien otrzymać po 1 stycznia 2012 r. i − poza trwaniem stosunku pracy sędziego − nie było potrzebne żadne działanie ze strony uprawnionego, ani też ze strony podmiotu zatrudniającego, aby to prawo zostało nabyte. Należy przy tym podkreślić, że sędzia zachowuje swój status prawny, co do zasady, do końca życia, z tym, że w pewnym momencie przechodzi on ze stanu czynnego w stan spoczynku (chyba, że sam z owego statusu zrezygnuje, albo dopuści się czynu skutkującego złożeniem go z urzędu lub pozbawieniem prawa do stanu spoczynku). W związku z tym sędziowie nie muszą obawiać się − jak ma to miejsce w typowym stosunku pracy – utraty pracy, więc uzyskanie prawa do podwyższonego wynagrodzenia było dla nich tylko kwestią czasu (nadejścia 1 stycznia 2012 r.). Tej e.m.u. pozbawiło sędziów wejście w życie zaskarżonych przepisów.

E.m.u., co do zasady, korzystają z tej samej ochrony co nabyte prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw nabytych sprowadza się do zakazu arbitralnego znoszenia albo ograniczania praw przysługujących jednostce. Zapewnia ona ochronę słusznie nabytych praw podmiotowych, a także e.m.u. (tak np. powołane wyżej wyroki o sygn. K 5/99 i SK 45/04 oraz wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Nie wynika z niej jednak, że „każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości" (wyroki z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73 i z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59). Żadne z praw majątkowych, ani tym bardziej żadna ekspektatywa tych praw nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ich ograniczanie przez ustawodawcę, przy czym każde takie ograniczenie ma podlegać weryfikacji według kryterium wartości konstytucyjnych je uzasadniających. Ocena konstytucyjności konkretnego rozwiązania z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych została szczegółowo przeanalizowana w powołanym wyżej wyroku o sygn. K 32/02. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że ochrona praw nabytych nie ma

charakteru absolutnego, bo „Możliwe są (…) odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstw może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych".

Zasada ochrony praw nabytych nie zakazuje prawodawcy wprowadzania zmian w przepisach prawnych, nawet takich, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa (wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5−6/1997, poz. 72), o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo. Wartością tą jest w szczególności wielokrotnie już przywoływana konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa (tak np. powołane wyżej wyroki o sygn. K 22/96 i Kp 6/09 oraz wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Z oceny stanu finansów publicznych przedstawionej w cz. III pkt 3 uzasadnienia wynika, że zaskarżone przepisy zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych. Rząd i Sejm, w dążeniu do przywrócenia tej równowagi, podjęli działania naprawcze, których elementem jest zaskarżone „zamrożenie" wynagrodzeń sędziów, dokonane tylko na jeden rok i w ostatniej kolejności, po kilkuletnim już wstrzymaniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznał pozbawienie sędziów ekspektatywy podwyższonych wynagrodzeń w roku 2012 za usprawiedliwione koniecznością utrzymania równowagi budżetowej.

5.3. Kolejny zarzut merytoryczny dotyczy naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez ograniczenie majątkowego prawa sędziów do wynagrodzenia.

5.3.1. Ochroną, wynikającą z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, objęte są wszystkie prawa majątkowe przysługujące jednostce, w tym prawo własności i prawo dziedziczenia. Otwarta formuła przepisu wskazuje, że ustrojodawca objął konstytucyjną gwarancją szeroki katalog praw majątkowych (tak wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Ochrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych, uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/99). Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma jednak charakteru bezwzględnego − prawodawca może zróżnicować zakres lub środki ochrony, ale działanie takie musi mieć racjonalne uzasadnienie, być proporcjonalne i znajdować oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (tak np. wyrok z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139).

Zasada proporcjonalności – statuowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji – ustanawia przesłanki ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Część z nich ma charakter formalny (dotyczy ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń), część zaś − materialny (dotyczy *meritum* wprowadzonych ograniczeń). Przesłanką materialną jest konieczność danego ograniczenia w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ocena spełnienia konstytucyjnych wymogów ograniczenia praw i wolności przeprowadzana jest z użyciem „testu proporcjonalności", pozwalającego odpowiedzieć na pytania, czy: po pierwsze, wprowadzona regulacja

wywoła zamierzone skutki, po wtóre, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, i po trzecie, czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nałożonych na obywateli (tak np. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że zaostrzone standardy wprowadzania ograniczeń odnoszą się do praw osobistych i politycznych, zaś standardy łagodniejsze – do praw ekonomicznych i socjalnych (tak np. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w latach 1986-1995, t. VI, poz. 12).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie istnieje abstrakcyjnie pojmowane prawo podmiotowe do wynagrodzenia w określonej wysokości ani też prawo do podwyżki wynagrodzenia. Określenie sposobu obliczania wynagrodzenia (zdefiniowanie w aktach prawa powszechnie obowiązującego mnożnej i mnożników) jest konstytutywnym elementem stosunku pracy sędziego, nie tworzy jednak prawa majątkowego do wynagrodzenia w określonej wysokości, lecz tylko jego ekspektatywę. Z całą pewnością nie oznacza też nabycia przez sędziego, jako pracownika, prawa do wynagrodzenia niezależnie od spełnienia innych warunków, w szczególności świadczenia pracy w danym okresie. Oczywiście *in concreto* − w odniesieniu do poszczególnego sędziego (jak i każdego pracownika), który przepracował pełny miesiąc – powstaje prawo podmiotowe podlegające konstytucyjnej ochronie, więc − jeśliby w ogóle nie otrzymał on wynagrodzenia, albo otrzymał je w wysokości innej niż wynikająca z przepisów prawa − to służyłoby mu stosowne roszczenie.

5.3.2. Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli − zarówno sędziów, jak posłów, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ogółu pracowników sfery budżetowej i innych osób niezależnie od wykonywanej działalności zarobkowej − równych w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (preambuła Konstytucji). W powołanym wyżej orzeczeniu o sygn. P 1/95, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „funkcja gwarancyjna przepisów (…) nie może (…) wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa”, a „Przed ustawodawcą staje (…) wówczas problem sprawiedliwego rozłożenia skutków tych niepowodzeń na poszczególne grupy obywateli”. W tym kontekście należy przypomnieć, że wynagrodzenia posłów i senatorów oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe pozostają zamrożone od wielu lat, podobnie jak wynagrodzenia ogółu pracowników sfery budżetowej (w tym administracji wymiaru sprawiedliwości), które ostatni raz wzrosły w 2008 r., „wyrównując” inflację z 2007 r. (art. 15 ust. 4 ustawy budżetowej na 2008 r. z dnia 23 stycznia 2008 r., Dz. U. Nr 19, poz. 117). Trzeba podkreślić, że łączna inflacja w latach 2008-2011 wyniosła 14,6%, co jest miarą spadku siły nabywczej „zamrożonych” w tym okresie wynagrodzeń. Warto też zauważyć, że wynagrodzenia sędziów mają w roku 2013 wzrosnąć (zostaną „odmrożone”), natomiast – zgodnie z projektem ustawy budżetowej na rok 2013 − pozostałe wynagrodzenia w sferze budżetowej pozostaną „zamrożone” (art. 13 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2013), co oznacza dalszy spadek ich siły nabywczej (inflacja prognozowana w 2012 r., określona w art. 18 ustawy budżetowej na rok 2012, wynosi 2,8%, ale nie jest wykluczone, że inflacja rzeczywista będzie wyższa – według niektórych prognoz może przekroczyć 3,5%).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pracownicy sądów (a szerzej – wszyscy pracownicy sfery budżetowej), co najmniej w takim samym stopniu jak sędziowie, odczuwają skutki inflacji. Ich wynagrodzenia są z reguły znacząco niższe od wynagrodzeń sędziów (ponadto są obciążone składkami na ubezpieczenie społeczne), co, oczywiście, jest uzasadnione, ale nakazuje krytycznie patrzyć na wywód wnioskodawcy, iż ich wynagrodzenia mogą być „zamrażane” bez ograniczeń (s. 13-16 wniosku), a wynagrodzenia sędziów powinny rosnąć, niezależnie od stanu budżetu państwa, z

wyłączeniem sytuacji przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia. W tym kontekście, incydentalne, jednorazowe „zamrożenie" wynagrodzeń sędziowskich nie może być uznane za naruszające art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w szczególności wyrażoną w art. 64 ust. 2 zasadę równej ochrony praw majątkowych bez względu na ich podmiot, skoro wynagrodzenia te, w perspektywie kilkuletniej, były − ze względu na szczególną konstytucyjną gwarancję − znacznie bardziej chronione niż wynagrodzenia wszystkich innych pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej.

5.4. Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowaną regulację – polegającą na jednorocznym „zamrożeniu" wynagrodzeń sędziów – za zgodną z Konstytucją, stwierdza 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. Podkreśla 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, Trybunał Konstytucyjny nie mógłby tego zaakceptować.

Ustawodawca, statuując w art. 178 ust. 2 Konstytucji − w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej − obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji – wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziego, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistniania rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to – ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje – można na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów. Te granice, czy też „warunki brzegowe" wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków określa od wielu lat w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który w obecnym składzie w pełni akceptuje tę linię orzeczniczą.

Te nieprzekraczalne „warunki brzegowe" są w szczególności następujące:

- 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.
- Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.
- Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.
- W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.
- 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).

Niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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 – sądownicza – była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet.

„Zamrożenie" wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności – jak w niniejszej sprawie – ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Oczywiście, 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 określoną liczbę 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. Należy bowiem podkreślić, że „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.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt. K 1/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. (sygn. K 1/12).

Uważam, że:

1. Norma wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy sędziego jako osoby, jako szczególnego rodzaju urzędnika lub funkcjonariusza. Norma ta dotyczy *urzędu sędziego. Urząd sędziego* i *sędzia* (jak i w ogóle urząd *i* urzędnik) nie oznaczają tego samego. Nie są to kategorie tożsame. Zatem wspomniany przepis odnosi się nie do wynagrodzenia sędziego jako szczególnego urzędnika lub funkcjonariusza (w tym nie dotyczy jego płacowego prawa podmiotowego). Wprowadzenie do Konstytucji tak adresowanej normy nie miałoby sensu. Zasadne byłoby pytanie, dlaczego ustrojodawca nie zadbał o wynagrodzenie innych ważnych profesji (np. dlaczego milczy o wynagrodzeniu prokuratora, policjanta albo chirurga). Art. 178 ust. 2 Konstytucji dotyczy godności urzędu sędziego i jej zabezpieczenia, a nie sędziego i jego dobrobytu. Moim zdaniem, wyjaśnia to przyczynę doceniania tego przepisu w doktrynie prawnej, mimo że jest w niej przedstawiany, jak się wydaje, jako oryginalny (podobnej regulacji nie ma w konstytucjach innych państw). Jest to jeden z bardziej znanych przepisów polskiego prawa konstytucyjnego na świecie (por. np. wykłady z prawa konstytucyjnego J. Waldrona).

Konstytucja RP wyróżnia *urząd sędziego*, a milczy o innych cennych zawodach i profesjach, gdyż do zakresu *godności urzędu sędziego* należy niezawisłość. *Godność urzędu sędziego* jest integralnie związana z niezawisłością. Niezawisłość jest cechą, która wyróżnia godność urzędu sędziego od najbardziej zaszczytnych godności (np. godności urzędu Prezydenta RP, godności urzędu premiera lub innego ważnego urzędnika albo specjalisty). Niezawisłość jest integralną cechą *godności urzędu sędziego*. W *godności urzędu* sędziego zawiera się cecha specyficzna, której nie mają w inne urzędy i funkcje, tj. właśnie niezawisłość. Niezawisłość należy do definicji *godności urzędu* sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji. Urząd sędziego, dzięki niezawisłości, jest funkcją szczególnego (wyjątkowego) zaufania publicznego. Bez niezawisłości godność urzędu sędziego nie ma znaczenia. *Godność urzędu sędziego* do niezawisłości ma się tak, że godność urzędu nie tylko zakłada niezawisłość, ale wymusza bycie niezawisłym (jest jego substancjalnym składnikiem). Aby wyrazić relację między *godnością urzędu sędziego* a niezawisłością można wprowadzić jeszcze kilka określeń, ale za każdym razem dochodzi się do jednakowego wniosku, że niezawisłość jest koniecznym składnikiem *godności urzędu sędziego*.

Zatem wynagrodzenie sędziego ma zabezpieczać *godność urzędu sędziego*. Wyróżnienie przez ustrojodawcę *godności urzędu* prowadzi go do „odpowiedniego wynagrodzenia", pojętego jako zabezpieczenie tego urzędu.

2. Trybunał w niniejszym orzeczeniu ujął problem konstytucyjny inaczej. Wynagrodzenie, o którym mowa w art. 178 Konstytucji, ma zabezpieczyć sędziego i jego godność, tj. godność sędziego wymaga „odpowiadającego [jej] wynagrodzenia". Moim zdaniem, jest inaczej. „Odpowiadającego wynagrodzenia" wymaga godność urzędu, której cechą jest niezawisłość.

Myślenie trybunalskie w niniejszej sprawie zdaje się więc polegać na założeniu, że wynagrodzenie buduje godność sędziego, że to godność sędziego wymaga wysokiego uposażenia, a przez takie wynagrodzenie buduje się *godność urzędu* sędziego. Przy takim podejściu, *godność urzędnika* prowadzi do *godności urzędu* sędziego. Jest to daleko idące nieporozumienie. Skutkiem tego założenia może być myśl, że „najbardziej godny jest ten, kto najwięcej zarabia" lub że „godność zależy od wynagrodzenia" itd. Trybunał nie podjął w niniejszej sprawie wysiłku rozróżnienia *godności urzędu* sędziego od godności sędziego. Nie ujął precyzyjnie tych kategorii. Nie przypisał należytego znaczenia *godności urzędu* sędziego. Są to pojęcia powiązane ze sobą, ale jak wspomniałem, nietożsame. Dla wykładni art. 178 Konstytucji w miarę ścisłe rozróżnianie *urzędu i urzędnika* jest podstawowe.

3. Na gruncie art. 178 Konstytucji, wynagrodzenie odpowiadające *godności urzędu sędziego* nie jest wyznaczane przez budżet państwa, ale przez zasadę niezawisłości. W Konstytucji *godność urzędu* jest powiązana z niezawisłością sędziego, i nie może być uzależniona wyłącznie od budżetu. W pewnym sensie wszystko zależy od budżetu, bez środków budżetowych nie będą funkcjonować sądy, nie będzie ochrony konstytucyjnych wolności i praw itd. Chodzi mi o to, że nawet skromny budżet państwa nie upoważnia władzy wykonawczej do „majstrowania" przy płacy sędziego. Na gruncie art. 178 Konstytucji główną sprawą dla ustrojodawcy jest niezawisłość sędziowska, a nie wysokość wynagrodzenia widziana z perspektywy zasady równowagi budżetowej lub z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Argument związany z równowagą budżetową w danej sprawie jest dla mnie nieprzekonujący. Nie chodzi o to, że bagatelizuję znaczenie tej wartości. Chodzi o to, że prawodawca posługuje się nim nierzetelnie. Mrożąc płace sędziowskie, jednocześnie

podnosi płace innych grup (na skalę przekraczającą znacznie koszty regulacji płacy sędziów). Zwłaszcza przykład jednej z dużych grup zawodowych, która otrzymała podwyżkę, pokazuje pewien rodzaj dowolności władzy wykonawczej. Na pewne widzimisię tej władzy w podejściu do wynagrodzenia sędziego odpowiadającego godności urzędu może wskazywać też to, że na 2013 r. zapowiedziano odmrożenie płac sędziowskich i z kolei zamrożenie płac innych grup. Widzę w tym woluntaryzm władzy wykonawczej. Naturalnie nikomu, żadnej grupie zawodowej, owych podwyżek płac nie pragnę odbierać. Nie twierdzę, że „nie należą się". Chcę tu, raz jeszcze, podkreślić dowolność postępowania władzy wykonawczej.

4. Tym bardziej nie mogę zgodzić się na przyporządkowywanie niezawisłości sędziowskiej względom sprawiedliwości społecznej. Chodzi o argumentację tego typu, że sędziowie „nie mają najgorzej" (inni zarabiają mniej). Jest to dla mnie argument jeszcze trudniejszy do przyjęcia aniżeli argument związany z równowagą budżetową. Ważenie *godności urzędu* sędziego oraz sprawiedliwości społecznej, a tak Trybunał waży wartości w niniejszej sprawie, powoduje, że norma wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji staje się pusta. Sąd konstytucyjny, jako ważący niezawisłość sędziowską ze względami sprawiedliwości społecznej, nie wypada dobrze. Sprawiedliwość społeczna jest w tej relacji zasadą drugorzędną. Sprawiedliwość społeczna jest związana właśnie z podziałami budżetowymi, których przeprowadzanie zależy od władzy wykonawczej. Niezawisłość sędziowska nie może być niżej od zasady sprawiedliwości społecznej. Myślenie Trybunału jest tu dokładnie następujące: *niezawisłość niezawisłością, ale sprawiedliwość społeczna musi być.* Powtórzę raz jeszcze, że niezawisłość sędziowska i godność urzędu sędziego muszą być budowane niezależnie od względów sprawiedliwości społecznej. Na tym polega właśnie sens art. 178 Konstytucji. Art. 178 ust. 2 jest po to, aby uniezależnić płace sędziów od „sprawiedliwości społecznej". Myśl ta wcale jeszcze nie wskazuje, że płace sędziów muszą wielokrotnie przewyższać średnią krajową itd. Wynagrodzenie sędziowskie musi być też w jakiś sposób tonowane (np. sędziowie w Stanach Zjednoczonych zarabiają relatywnie mało, ale wedle stabilnych reguł).

5. Reasumując, należy podkreślić, że niekonstytucyjność art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej z grudnia 2011 r. wynika z dwóch przyczyn, które są ze sobą powiązane.

Po pierwsze, jeśli sprawę stawia się w ten sposób, że w art. 178 Konstytucji chodzi o sędziego jako osobę, urzędnika lub szczególnego funkcjonariusza, a nie o godny urząd, to sprawa wynagrodzenia sędziego jest w integralny sposób związana z budżetem i jego proporcjami. Wiąże się z konstrukcją zarobków sfery budżetowej. Art. 178 ust. 2 Konstytucji staje się wobec tego martwy, gdyż o jego treści decyduje jednorazowo ustawodawca, w istocie - władza wykonawcza, która kontroluje parlament. W jednym roku jest tak, a w kolejnym będzie inaczej.

Twierdzenie, że skarżona regulacja ujęta w art. 22 i 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa okołobudżetowa) jest zgodna z art. 178 ust. 2 Konstytucji, powoduje, że przepis ten staje się ornamentem. Jest pusty. Trybunał upłynnił jego znaczenie. Nie wiadomo, na czym polega znaczenie i treść tej normy.

Moim zdaniem, należało stwierdzić, po myśli wnioskodawców, że art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej są sprzeczne z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Natomiast, być może, istnieją inne jeszcze argumenty konstytucyjne, które pozwalałyby na rozważenie sprawy zawieszenia waloryzacji płac za 2012 r.

Po drugie, Trybunał, uznając konstytucyjność badanych przepisów, zezwala na to, że nie wprowadzamy żadnych reguł na przyszłość co do obchodzenia się ustawodawcy i

władzy wykonawczej z godnością urzędu sędziego, w kontekście „warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków". Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika, jakimi wartościami ma się kierować ustawodawca, tak aby jednorazowość ustawy z 2011 r. nie stała się dążeniem władzy wykonawczej. „Epizodyczność" danej regulacji, aby zdołała legitymować zamrożenie płac, musiałaby być przez Trybunał w jakiś sposób „obudowana" i zinstytucjonalizowana. Warunki absolutnej wyjątkowości za 2012 r. musiałyby być ukonkretnione. Inaczej nie mamy gwarancji oraz ochrony przed „jednorazowością". Argumentacja związana z kryzysem gospodarczym, jako argumentacja konstytucyjna Trybunału, musiałaby być wyjątkowo dobrze zdefiniowana. Trybunał powinien pokazać pewne „bezpieczniki", które chroniłyby urząd sędziego przed degradacją. Sędzia staje się w pewien sposób zawisły, jeśli jego zarobki są zależne od budżetu i od sprawiedliwości społecznej. Konstytucyjnie, w normalnych warunkach, niezawisłość jest ważniejsza niż wartości ekonomiczne i nie wolno niezawisłości sędziowskiej poświęcać dla równowagi budżetowej.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12.

Mam zastrzeżenia zarówno wobec przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny ustaleń formalnych dotyczących zakresu orzekania, jak wobec dokonanej w wyroku merytorycznej oceny 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; dalej: ustawa okołobudżetowa).

Moim zdaniem, sentencja niniejszego orzeczenia powinna brzmieć następująco:

– art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji przez to, że naruszają standardy prawidłowej legislacji w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich, tj. ingerują w tę sferę bez należytego uzasadnienia i bez wymaganej opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) na etapie prac parlamentarnych;

– postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zakres i metodologia orzekania.

1.1. W uzasadnieniu mojego zdania odrębnego chciałbym skupić się na kwestiach merytorycznych, jednak dwa zastrzeżenia formalne muszę zasygnalizować.

Po pierwsze, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca, Pierwszy Prezes SN), wskazał w swoich pismach trzy podstawowe wzorce kontroli (art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji) oraz liczne wzorce „związkowe" (art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 – występujący także jako wzorzec podstawowy, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w sentencji swojego orzeczenia wszystkie te regulacje (z wyjątkiem art. 31 ust. 3 Konstytucji, z tego oczywistego powodu, że przepis ten ze swojej natury jest

wzorcem subsydiarnym – por. np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78) potraktował jako odrębne wzorce kontroli.

Uważam, że taka rekonstrukcja zakresu zaskarżenia stanowi naruszenie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK). Jej rezultatem jest także zniekształcenie intencji wnioskodawcy i sprowadzenie do absurdu niektórych jego zarzutów (inna bowiem może być ocena adekwatności wzorców kontroli wynikających z pojedynczych przepisów Konstytucji, a inna – wzorców wyrażonych w kilku powiązanych przepisach ustawy zasadniczej).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny nie dokonał kontroli wniosku Pierwszego Prezesa SN pod względem formalnym. Jest to o tyle istotne, że – moim zdaniem – brakuje w nim uzasadnienia zarzutów niezgodności zaskarżonej regulacji z:

– art. 88 ust. 2 Konstytucji (ustawowa regulacja trybu ogłaszania aktów prawnych) jako przepisem związkowym dla art. 2 Konstytucji,

– art. 220 ust. 1 Konstytucji (zakaz zwiększania przez Sejm deficytu w stosunku do rządowego projektu budżetu) jako przepisem związkowym dla art. 178 ust. 2 Konstytucji,

– art. 221 (wyłączność rządowej inicjatywy budżetu) jako przepisem związkowym dla art. 2 Konstytucji.

Postępowanie w tym zakresie powinno więc zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny uznał wymienione wzorce związkowe za samodzielne wzorce kontroli i stwierdził ich nieadekwatność.

1.2. Moim zdaniem, zastrzeżenia zawarte we wniosku Pierwszego Prezesa SN można podzielić na dwie grupy:

Pierwszą stanowią wątpliwości formalne, dotyczące naruszenia przez art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej szeroko rozumianej zasady poprawnej legislacji w sferze regulacji wynagrodzeń sędziowskich. Obejmują one kilka zarzutów bardziej szczegółowych, dotyczących:

– braku należytego uzasadnienia zastosowanych rozwiązań,

– niezachowania wymaganej formy i trybu ustawodawczego,

– zbyt krótkiej *vacatio legis,*

– niedochowania zasad ogłaszania aktów normatywnych.

Dodatkowym, zarzutem formalnym, który – w mojej opinii – powinien był zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny – było niedochowanie przez parlament wymogu konsultacji projektu ustawy z KRS. Zwrócił na to uwagę w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego i choć nie podjął go wnioskodawca, co należało uwzględnić z urzędu w ramach obowiązku badania „trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu [normatywnego]" w rozumieniu art. 42 ustawy o TK (zgadzam się w tym zakresie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W niniejszej sprawie wydaje się to tym bardziej zasadne, że zarzut ten mieści się w podniesionych przez Pierwszego Prezesa SN wątpliwościach co do poprawności trybu legislacyjnego, a wskazany wyrok o sygn. K 39/07, również dotyczył obowiązku konsultacji aktów prawnych dotyczących sędziów z KRS (na marginesie można wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu niniejszego wyroku nie wyjaśnił przyczyn odstąpienia od wcześniejszego orzecznictwa – por. III, pkt 4.3. uzasadnienia wyroku).

Uważam, że dla wszystkich wymienionych zarzutów formalnych właściwym wzorcem kontroli jest art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Wskazane przez wnioskodawcę w tym kontekście art. 88 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji mają

charakter pomocniczy i stanowią raczej kontekst orzekania niż bezpośrednie związkowe wzorce kontroli, wymagające uwzględnienia w sentencji wyroku.

Drugą grupę zastrzeżeń stanowią wątpliwości merytoryczne, dotyczące naruszenia przez art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej:

– zasady ochrony praw słusznie nabytych,
– zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,
– prawa do ochrony praw majątkowych,
– obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

W tym wypadku za właściwe wzorce kontroli uważam – odpowiednio – art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że między wskazanymi grupami zarzutów zachodzi pewna istotna zależność.

Przede wszystkim, w wypadku ustalenia, że badane regulacje nie spełniają standardów poprawnej legislacji, ich kontrola pod względem merytorycznym nie jest konieczna. Cel wniosku, którym jest usunięcie z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów, zostaje bowiem osiągnięty – z tego punktu widzenia ocenę zarzutów merytorycznych można uznać za zbędną w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny „nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych" (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, teza podtrzymana w odniesieniu do postępowań wszczętych w trybie kontroli następczej w wyroku z 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122).

Ponadto, potwierdzenie słuszności zarzutów formalnych wnioskodawcy może także znacznie utrudniać ocenę zasadności jego zarzutów merytorycznych. W szczególności, w wypadku orzeczenia, że art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej zostały uchwalone bez należytego uzasadnienia, nie da się rzetelnie zweryfikować, czy spełniają one warunki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza w zakresie zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tj. zakazu nadmiernej ingerencji). Brak pełnej informacji na temat *ratio legis* badanych rozwiązań znacznie utrudnia także ustalenie, czy powody ich wprowadzenia naruszają konstytucyjne zasady zaufania obywateli do państwa, ochrony praw słusznie nabytych i zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Z powyższych powodów należy przyjąć, że w wypadku wydania wyroku negatywnego z powodu naruszenia przez art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej zasad poprawnej legislacji, postępowanie w zakresie oceny tych przepisów pod względem merytorycznym należałoby umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (por. podobna konkluzja w cz. III, pkt 4 *ab initio* uzasadnienia wyroku).

2. Niezgodność zaskarżonych przepisów ze standardem poprawnej legislacji w sferze wynagrodzeń sędziowskich.

2.1. Wskazane wyżej zarzuty wnioskodawcy na tle zasady poprawnej legislacji mają w dużej mierze charakter autonomiczny, wymagają więc odrębnego rozpoznania.

2.2. Po pierwsze, należy ustosunkować się do podnoszonych przez wnioskodawcę wątpliwości co do braku należytego uzasadnienia art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej. Oceny tej nie można – w mojej opinii – sprowadzać tylko do zbadania, czy zaskarżone przepisy zostały uchwalone w związku z koniecznością uruchomienia procedur

ostrożnościowych zmierzających do zmniejszenia deficytu finansów publicznych (por. cz. III, pkt 4.2.1 uzasadnienia projektu wyroku). W kontekście zasady poprawnej legislacji zarzut ten powinien być badany także w sposób szerszy: dokonania lub niedokonania przez ustawodawcę czynności wskazujących na dogłębną analizę wad i zalet zakwestionowanego rozwiązania w porównaniu do innych rozwiązań alternatywnych. Kontrola ta powinna mieć przy tym charakter formalny (ograniczający się do stwierdzenia, czy wystąpiły okoliczności wskazujące na należytą refleksję nad uchwalonymi rozwiązaniami), ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie jest władny dokonać oceny trafności czy optymalności decyzji podjętej przez ustawodawcę.

Podzielam większość założeń co do możliwości i granic ingerencji ustawodawcy w wynagrodzenia sędziowskie, przedstawionych w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza „warunki brzegowe" wymienione w cz. III, pkt. 5.4. *in fine* uzasadnienia wyroku). Nie budzi moich wątpliwości, że ustawa zasadnicza (w tym art. 178 ust. 2 Konstytucji) nie wyklucza możliwości modyfikacji wysokości wynagrodzeń sędziowskich, łącznie ze zmniejszeniem ich nominalnej lub – jak w wypadku art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej – realnej wartości. Niewątpliwie wystarczającą i samoistną przesłanką zastosowania tego typu rozwiązań może być przekroczenie poziomu państwowego długu publicznego wskazanego w art. 216 ust. 5 Konstytucji (pogląd ten został zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). Zgadzam się także z większością składu orzekającego, że niekorzystne modyfikacje zasad wynagradzania sędziów są dopuszczalne także w innych, szczególnych sytuacjach, a zwłaszcza w ramach reform zapobiegających istotnemu pogorszeniu się sytuacji finansowej państwa (por. dopuszczenie prewencyjnych działań ostrożnościowych w odniesieniu do samorządów terytorialnych, których sytuacja finansowa także jest w pewnym zakresie chroniona konstytucyjnie – wyrok z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80). Tego typu rozwiązania muszą jednak mieć charakter wyjątkowy i respektować minimalne standardy wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 i 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), a ich wprowadzenie wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Aplikację powyższych zasad w pracach parlamentarnych, których rezultatem były art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej, oceniam zdecydowanie negatywnie.

Pogłębiona analiza procesu legislacyjnego (także na etapie przedparlamentarnym, ze względu na szczególną rolę Rady Ministrów w zakresie uchwalania budżetu państwa – por. art. 220 ust. 1 i art. 221 Konstytucji), a także przedstawionych w sprawie stanowisk Ministra Finansów i Marszałka Sejmu, prowadzą do wniosku, że uchwalenie art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej nie było poprzedzone szczegółowym bilansem start i korzyści wiążących się z tymi rozwiązaniami, ani ich porównaniem z innymi możliwościami ograniczenia wydatków publicznych. Świadczą o tym m.in. następujące okoliczności:

– problem konstytucyjności wynagrodzeń sędziów był sygnalizowany na posiedzeniach plenarnych Sejmu przez posłów (por. Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu 1 grudnia 2011 r., s. 10 i 30 oraz Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu 14 grudnia 2011 r., s. 7-8) oraz na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przez Pierwszego Prezesa SN (por. Biuletyn nr 32/VII kadencja Sejmu z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych 1 grudnia 2011 r., s. 10-11);

– prace parlamentarne nad ustawą były prowadzone w ekspresowym tempie – projekt ustawy okołobudżetowej (druk sejmowy nr 29/VII kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu 24 listopada 2011 r., pierwsze czytanie projektu zostało przeprowadzone 1 grudnia 2011 r., tego samego dnia swoją opinię o projekcie wydała sejmowa Komisja Finansów Publicznych, drugie czytanie miało miejsce 14 grudnia 2011 r., trzecie – 16 grudnia 2011

r., a poprawki Senatu były głosowane 22 grudnia 2011 r., co uniemożliwiało pogłębioną analizę zaproponowanych rozwiązań;

– zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy okołobudżetowej uzasadnienie zakwestionowanego rozwiązania ograniczało się do wskazania, że „Przepisy niniejszej ustawy spowodują «zamrożenie» systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2012 w związku z trudną sytuacją finansów publicznych. Powyższa propozycja mieści się w ramach całości zmian związanych z «zamrożeniem» wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań" (por. druk sejmowy nr 29/VII kadencja Sejmu, s. 4 uzasadnienia projektu ustawy);

– posłowie nie otrzymali żadnych dodatkowych materiałów umożliwiających im ocenę zasadności proponowanych zmian w zakresie wynagrodzeń sędziowskich (a zwłaszcza tego, czy rzeczywiście decyzja ta jest konieczna i nie do uniknięcia) albo ewentualne odstąpienie od tego rozwiązania i uzyskanie oszczędności z innych źródeł niż „zamrożenie" wynagrodzeń sędziowskich (por. art. 220 ust. 1 Konstytucji); w szczególności do druku sejmowego nr 29/VII kadencja Sejmu nie została załączona opinia KRS z 16 listopada 2011 r. nr WOK-020-101/11, wydana na etapie uzgodnień międzyresortowych i społecznych projektu ustawy, a jej treść nie została w uzasadnieniu projektu ustawy omówiona nawet jednym zdaniem (zaznaczono jedynie, że KRS została poinformowana o „możliwości zaopiniowania projektu" oraz otrzymała informację o zamieszczeniu projektu w Biuletynie Informacji Publicznej – por. druk sejmowy nr 29/VII kadencja Sejmu, s. 24 i 25 uzasadnienia projektu ustawy);

– projekt rozwiązań zamieszczonych ostatecznie w art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej nie został pisemnie zaopiniowany pod względem zgodności z Konstytucją – mimo zastrzeżeń sygnalizowanych przez KRS i Pierwszego Prezesa SN oraz posłów (por. uchwały KRS z 13 maja 2011 r. nr 1378/2011 i 1379/2011 oraz opinia KRS na temat ustawy okołobudżetowej z 16 listopada 2011 r. nr WOK-020-101/11; Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu w dniu 1 grudnia 2011 r., s. 10 i 30, Biuletyn nr 32/VII kadencja Sejmu z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych 1 grudnia 2011 r., s. 11) – ani przez Komisję Ustawodawczą (por. art. 34 ust. 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, ze zm.), ani przez legislatorów sejmowych lub zewnętrznych ekspertów;

– jedyną „opinią" merytoryczną przedstawioną posłom w toku prac legislacyjnych była krótka, improwizowana wypowiedź legislatora sejmowego na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych (a więc nie na posiedzeniu plenarnym Sejmu), w której stwierdził on ogólnie, że utrzymanie wynagrodzeń sędziowskich na poziomie roku ubiegłego co do zasady nie narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji, a tego typu rozwiązania mogą być też wprowadzane w ramach działań prewencyjnych, przed przekroczeniem trzeciego progu ostrożnościowego z art. 216 ust. 5 Konstytucji (por. Biuletyn nr 32/VII kadencja Sejmu z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych 1 grudnia 2011 r., s. 12);

– kwestia wynagrodzeń sędziowskich była podczas prac nad ustawą okołobudżetową analizowana jedynie pobieżnie – trwające zaledwie jeden dzień posiedzenie Komisji Finansów Publicznych zdominowała dyskusja nad właściwą formą regulacji (nowelizacja pragmatyk służbowych czy ustawa okołobudżetowa), a zastrzeżenia merytoryczne zgłaszane przez Pierwszego Prezesa SN zostały zbagatelizowane przez legislatora sejmowego oraz przedstawiciela Ministra Finansów, który – jako „dowód" na

konstytucyjność analizowanych przepisów – przytoczył fakt uwzględnienia zamrożenia wynagrodzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego w planie finansowym przedłożonym Ministrowi Finansów przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (por. cytowany Biuletyn nr 32/VII z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych, s. 11-12 oraz aprobujące omówienie wskazanych poglądów legislatora i Ministra Finansów przez posła-sprawozdawcę podczas drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu – Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu 14 grudnia 2011 r., s. 7-8).

Wszystkie powyższe okoliczności wskazują, że konieczność i zasadność „zamrożenia" wynagrodzeń sędziowskich nie była analizowana w sposób dostatecznie wnikliwy, z uwzględnieniem wytycznych wynikających z art. 178 ust. 2 Konstytucji i powstałego na tle tego przepisu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza powołane wyroki o sygn. P 8/00 i K 12/03).

Oceniając ten fakt, należy wziąć pod uwagę kilka czynników natury prawnej i faktycznej dodatkowo wzmacniających konieczność szczegółowego rozważenia i uzasadnienia przez ustawodawcę decyzji co do „zamrożenia" wynagrodzeń sędziowskich. Poza sygnalizowanymi zastrzeżeniami KRS i Pierwszego Prezesa SN, można tu wymienić m.in.:

– wprowadzenie przez zaskarżone przepisy istotnego odstępstwa od zasad obowiązujących od wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy − Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: nowela marcowa), przy czynnym udziale sędziów i Krajowej Rady Sądownictwa, w celu „pełniejszej niż dotychczas" realizacji art. 178 ust. 2 Konstytucji (por. druk nr 1461/VI kadencja Sejmu, s. 1 uzasadnienia projektu ustawy); dokonana nowelą marcową reforma zasad wynagradzania sędziów miała na celu przede wszystkim uniezależnienie ekonomicznych podstaw wykonywania tej funkcji od arbitralności i doraźnie podejmowanych decyzji politycznych, wobec czego nawet epizodyczne zawieszenie stosowania jej zasad powinno być ostatecznością;

– dotychczasową praktykę nienaruszalności zasad wynagradzania sędziów nawet w wypadku „zamrażania" płac w sektorze publicznym (w tym w gorszej sytuacji gospodarczej niż w momencie uchwalania zaskarżonych przepisów), z czego osoby zainteresowane mogły – uwzględniając art. 178 ust. 2 Konstytucji – w sposób uprawniony wyciągnąć wniosek, że ich wynagrodzenia są stosunkowo silniej chronione przed wahaniami sytuacji gospodarczej niż wynagrodzenia pozostałych kategorii funkcjonariuszy czy pracowników sektora publicznego;

– selektywność badanych rozwiązań – zasada zamrożenia wynagrodzeń nie objęła bowiem – także bez szczegółowego uzasadnienia w ustawie okołobudżetowej – nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej (łącznie w 2012 r. mają oni otrzymać podwyżkę na poziomie 3,8%), żołnierzy i policjantów, a – pod pewnymi dalszymi warunkami – także funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej (por. opinia Ministra Finansów w sprawie skutków finansowych ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2012 r., s. 6, art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i art. 42 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. poz. 273 oraz s. 20 uzasadnienia projektu ustawy), przy czym wynagrodzenia tych grup zawodowych nie są regulowane w Konstytucji i – w przeciwieństwie do wynagrodzeń sędziowskich – nie podlegają żadnym szczególnym zasadom ochrony;

– niewielką w skali budżetu kwotę oszczędności z tytułu „zamrożenia" wynagrodzeń sędziów – jak wynika z wyliczeń przedstawionych przez Ministra Finansów we wspomnianym wyżej piśmie z 12 marca 2012 r. (s. 2), mają one wynosić 93,8 mln zł, przy dochodach budżetu szacowanych na 292,8 mld zł i wydatkach szacowanych na 327,8

mld zł (por. druk sejmowy nr 4694/VI kadencja Sejmu), innymi słowy oszczędności te stanowić będą w przybliżeniu 0,3203‰ dochodów i 0,2861‰ wydatków (odpowiednio: 0,032% i 0,029%) budżetu państwa (por. cz. III, pkt 3.4. uzasadnienia wyroku);

– nierozważenie i niewykorzystanie przez ustawodawcę skuteczniejszych możliwości ograniczenia deficytu państwa, na przykład metodami wskazanymi w rekomendacji Rady Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (dalej: ECOFIN) z 7 lipca 2009 r. w związku z wdrożeniem przeciwko Polsce unijnej procedury tzw. nadmiernego deficytu (ECOFIN ograniczyła swoje rekomendacje do zalecenia reform sektora rządowego i samorządowego, wskazując, że konsolidacja finansów publicznych i gruntowne reformy powinny objąć w szczególności sfery ubezpieczeń społecznych rolników, rent inwalidzkich oraz wcześniejszych emerytur);

– uchwalenie zaskarżonych przepisów nie w sytuacji kwalifikowanego konstytucyjnie złego stanu finansów publicznych (por. art. 216 ust. 5 Konstytucji – państwowy dług publicznych na poziomie 3/5 PKB), lecz w ramach prewencyjnych programów ostrożnościowych, uregulowanych jedynie na poziomie ustawowym, wprowadzanych w relatywnie lepszej sytuacji gospodarczej (deficytu na poziomie przekroczenia tzw. pierwszego progu ostrożnościowego – 50% PKB i zbliżania się do drugiego – 55% PKB – por. art. 86 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

Mimo wystąpienia powyższych okoliczności, konieczność uchwalenia art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej nie została w toku procesu legislacyjnego ani szczegółowo uzasadniona, ani zanalizowana na tle innych możliwych do zastosowania rozwiązań, które nie dotyczyłyby wynagrodzeń sędziowskich. Stanowi to – moim zdaniem – naruszenie zasady prawidłowej legislacji w sferze wynagrodzeń sędziowskich (art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji).

2.3. Po drugie, należy zanalizować zarzut zaniechania przez parlament konsultacji z KRS ostatecznej wersji projektu ustawy okołobudżetowej w zakresie dotyczącym wynagrodzeń sędziów.

Nie mam zastrzeżeń do dokonanych przez większość składu orzekającego ustaleń faktycznych co do zakresu i form udziału KRS w pracach legislacyjnych, które doprowadziły do uchwalenia art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej. Skłonny jestem zgodzić się, że KRS skutecznie zaoopinowała *meritum* rozwiązań przyjętych ostatecznie w tych przepisach na etapie przedparlamentarnym, tj. w uchwale z 16 listopada 2011 r. nr WOK-020-101/11, chociaż ostatecznie zostały one wyrażone w innej formie (KRS zajęła stanowisko wobec „zamrożenia" wynagrodzeń sędziowskich w znowelizowanych pragmatykach służbowych z powołaniem na oznaczoną kwotę, a ostatecznie uchwalono je w ustawie okołobudżetowej z odesłaniem do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2010 r., M. P. Nr 57, poz. 774).

Zdecydowanie nie mogę jednak zgodzić się z tezą prezentowaną w ramach niniejszego postępowania przez Sejm, że wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli wyraziła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii. Oznaczałoby to przyjęcie, że w analizowanej sytuacji Sejm został „zwolniony" od obowiązku zasięgnięcia opinii KRS na etapie parlamentarnym, a KRS zrealizowała swój konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. art. 186 ust. 1 Konstytucji), czego nie mogę zaakceptować.

Rozpoczynając od argumentów merytorycznych, świadczących o konieczności skonsultowania przez parlament projektu ustawy z KRS, należy wskazać, że nie wszystkie wątpliwości podnoszone przez KRS wobec ostatecznego tekstu projektu ustawy mogły być

wyrażone przez tę instytucję na etapie prac rządowych. Dotyczy to nie tylko zastrzeżeń co do realizacji przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji (a więc uchybień formalnych), ale także *meritum* zaskarżonej regulacji. Na przykład KRS nie mogła przewidzieć, w jaki sposób będzie procedowana ustawa okołobudżetowa (a więc sformułować zarzutu wyboru niewłaściwego trybu, analogicznego do podniesionego w niniejszym postępowaniu w drugim piśmie wnioskodawcy z 18 lipca 2012 r.). Podobnie nie miała także możliwości oceny skutków uregulowania zasad wynagradzania sędziów w ustawie okołobudżetowej, skoro w projekcie przedłożonym mu do konsultacji na etapie prac w ramach rządu planowano umieszczenie tych regulacji w nowelizacjach odpowiednich pragmatyk służbowych, a ich lokalizacja w tekście ustawy okołobudżetowej została zarekomendowana przez Komisję Finansów Publicznych po pierwszym czytaniu projektu ustawy (por. powołany już Biuletyn nr 32/VII kadencja Sejmu).

Niezależnie od powyższego, uważam, że Sejm miał obowiązek zwrócić się do KRS o wyrażenie opinii – od tego obowiązku nie zwalniało go przekonanie, że KRS „musiała mieć informacje" o toczących się pracach z innych źródeł (np. mediów). Co więcej, parlament miał obowiązek tak zorganizować prace legislacyjne, aby podjęcie przez KRS odpowiedniej uchwały i jej rozważenie przez posłów było możliwe na początkowym etapie prac nad projektem ustawy (a także na etapach późniejszych, gdyby analizowane regulacje miały się zmienić). Jak wskazano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, prawo KRS do wyrażania opinii o projektach ustaw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest podstawowym instrumentem realizacji konstytucyjnej funkcji tej instytucji, a zaniechanie zasięgnięcia tej opinii lub faktyczne uniemożliwienie KRS podjęcia odpowiedniej uchwały może stanowić samodzielną przesłankę stwierdzenia wadliwości trybu legislacyjnego (por. art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Tymczasem – jak wynika ze złożonego do akt sprawy pisma Marszałka Sejmu z 16 listopada 2012 r. – uznano to za zbędne z uwagi na zachowanie tożsamości merytorycznej regulacji zamieszczonych ostatecznie w art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej (*notabene* z argumentacją tą nie można się jednak zgodzić ze względu na omówioną wyżej zmianę ulokowania zaskarżonych rozwiązań, która ma znaczenie dla ich wykładni). W rezultacie, KRS nie została poproszona o przedstawienie opinii o ostatecznej wersji projektu ustawy na piśmie (mimo, że w opinii z 16 listopada 2011 r. *in fine* wydanej na etapie prac rządowych wyraźnie wyraziła taką wolę), a jej przedstawiciele nie byli nawet zapraszani na posiedzenia plenarne Sejmu i obrady Komisji Finansów Publicznych. Ze względu na kolegialny charakter KRS tej wady postępowania legislacyjnego nie może sanować udział w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Pierwszego Prezesa SN – opinia KRS na temat art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej powinna bowiem mieć formę uchwały, a Pierwszy Prezes SN występował podczas obrad w imieniu Sądu Najwyższego, a nie z upoważnienia KRS.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że harmonogram prac legislacyjnych (niezależnie od jego zewnętrznych uwarunkowań wynikających ze specyfiki ustaw okołobudżetowych) w praktyce znacznie utrudniał podjęcie odpowiedniej uchwały przez KRS na etapie, na którym opinia ta mogłaby mieć realny wpływ na kształt planowanej regulacji. Biorąc pod uwagę, że w Polsce w praktyce przepisy analizuje się i formułuje w komisjach sejmowych przede wszystkim na wstępnej fazie prac legislacyjnych, powinno to nastąpić przed zakończeniem obrad przez Komisję Finansów Publicznych po pierwszym czytaniu projektu ustawy (tj. przed uchwaleniem sprawozdania, co nastąpiło 1 grudnia 2011 r.). Tymczasem, jak wspomniano, projekt ustawy okołobudżetowej (druk sejmowy nr 29/VII kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu 24 listopada 2011 r., jego pierwsze czytanie

zostało przeprowadzone już 1 grudnia 2011 r. i tego samego dnia trafił on pod obrady Komisji Finansów Publicznych, która sfinalizowała prace po 3 godzinach uchwalając odpowiednie sprawozdanie (por. druk sejmowy nr 41/VII kadencja Sejmu). Uwzględniając czas przeznaczony na wymianę korespondencji, oznaczałoby to, że KRS musiałaby wydać opinię w ciągu kilku dni (Komisja Finansów Publicznych zakończyła bowiem prace po pierwszym czytaniu po ośmiu dniach kalendarzowych od dnia wpłynięcia do Sejmu projektu ustawy). Nawet przy dochowaniu najwyższej staranności KRS, należało to uznać za niemożliwe z powodów organizacyjnych.

W rezultacie uważam, że niezasięgnięcie w niniejszej sprawie przez parlament opinii KRS o art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji w sferze wynagrodzeń sędziowskich (art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji), a fakt ten powinien zostać dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu na podstawie art. 42 ustawy o TK. Zaakceptowanie omówionego sposobu procedowania zaskarżonych przepisów stanowiłoby bowiem zerwanie z dotychczasowym orzecznictwem i faktyczne przyzwolenie przez Trybunał Konstytucyjny na naganną i powtarzającą się (por. choćby wspomniany wyrok o sygn. K 39/07) praktykę lekceważenia przez parlament obowiązkowej konsultacji przepisów dotyczących sądów i sędziów z KRS. Moim zdaniem, niedopuszczalne jest dokonywanie przez Sejm oceny, czy formalne zasięgniecie opinii KRS i oficjalne zaproszenie jej przedstawicieli do udziału w obradach komisji sejmowych i posiedzeniach plenarnych jest w danym wypadku konieczne, czy też zbędne. Niezależnie od okoliczności konkretnej sprawy, wykonywanie w tym zakresie przez KRS jej kompetencji nie może być uzależnione od woli jakiegokolwiek organu, ponieważ ma charakter autonomiczny i jest wyraźne zakotwiczone w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Jeszcze raz trzeba podkreślić, że konsultacje projektu ustawy z KRS muszą mieć charakter sformalizowany i rzeczywisty, z zachowaniem wymaganych procedur (zwłaszcza wymiany odpowiednich pism) oraz terminów (umożliwiających KRS wydanie uchwały, a Sejmowi jej doręczenie posłom na odpowiednim etapie prac legislacyjnych). KRS jako wyspecjalizowany organ konstytucyjny nie może być traktowana jak zwykły podmiot „zainteresowany" przebiegiem prac ustawodawczych, który o planowanych rozwiązaniach może dowiedzieć się z informacji publikowanych na stronach internetowych Sejmu czy mediów. Wydanie przez nią uchwały w sprawie projektu aktu prawnego na potrzeby prac parlamentarnych jest bowiem podstawowym instrumentem realizacji jej obowiązku „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów" (por. art. 186 ust. 1 Konstytucji), koniecznym dla efektywnego pełnienia przez tę instytucję jej konstytucyjnej roli.

2.4. Zgadzam się natomiast z Trybunałem Konstytucyjnym, że nie zasługują na uwzględnienie pozostałe zarzuty wnioskodawcy podnoszone w kontekście analizowanego wzorca kontroli, dotyczące:

- niewłaściwej formy i trybu regulacji,
- zbyt krótkiej *vacatio legis*,
- niedochowania zasad ogłaszania aktów normatywnych.

Podzielam w tym zakresie – z drobnymi zastrzeżeniami – argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku). Za dopuszczalne uznaję uregulowanie epizodycznych zasad wynagrodzeń sędziowskich w ustawie okołobudżetowej i uchwalenie tej ustawy w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych. Także ogłoszenie zaskarżonej ustawy w Dzienniku Ustaw na dzień przed jej wejściem w życie – choć jest drastycznie krótkie – w okolicznościach niniejszej sprawy spełnia – moim zdaniem – minimalny standard konstytucyjny.

Powyższa konkluzja nie ma jednak wpływu na postulowany przeze mnie skutek niniejszego wyroku – dla uznania niekonstytucyjności badanych regulacji wystarczy bowiem potwierdzenie nawet jednego zarzutu wnioskodawcy.

3. Konkluzja i skutki orzeczenia.

Z powodów wskazanych wyżej uważam, że art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej powinny zostać uznane za niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W analizowanej sytuacji Sejm *per facta concludenta* uznał, że sama przydatność art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej dla realizacji konstytucyjnego obowiązku utrzymania równowagi budżetowej (por. art. 220 Konstytucji) – bez szczegółowego uzasadnienia i analizy rozwiązań alternatywnych – może uzasadniać odstąpienie od zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) nawet w zakresie materii szczególnie chronionej konstytucyjnie, tj. wynagrodzeń sędziowskich (por. art. 178 ust. 2 Konstytucji). Tymczasem ustawa zasadnicza powinna być stosowana integralnie – jej przepisy są równorzędne pod względem mocy prawnej, a realizacja jednego z nich nie może całkowicie wyłączać obowiązywania czy stosowania pozostałych (por. powołany wyrok o sygn. P 10/10 oraz wskazane w nim wcześniejsze orzecznictwo).

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.