



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

BSA III.4011.1.2022

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że art. 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. z 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z:

- a) art. 178 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji przez to, że naruszają gwarancję zapewnienia sędziom wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym godności sprawowanego przez nich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, a tym samym naruszają gwarancję niezawisłości sędziowskiej stanowiącej warunek niezależnego wykonywania funkcji władzy sądowniczej;
- b) art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa polegającą na zastosowaniu arbitralnego sposobu wyznaczania podstawy wynagrodzeń sędziowskich w 2023 r.;
- c) art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim naruszają prawo sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków rozumiane jako podmiotowe prawo do ustalania wynagrodzenia na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393), uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią (zob.

pkt I), przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (zob. pkt II), określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie stawianego zarzutu (zob. pkt III).

I. Przedmiot kontroli

1. Kwestionowane unormowania ustawowe

Przedmiotem kontroli ujętym w petitum wniosku uczyniono art. 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. z 2022 r., poz. 2666, dalej: ustawa o budżecie 2023). Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej ustawy, w 2023 r. podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.: dalej: p.u.s.p.) stanowić ma konkretnie wskazana kwota, w wysokości 5 444,42 zł. Ma mieć ona przy tym – zgodnie z art. 8 ust. 2 wspomnianej ustawy – zastosowanie jako podstawa określenia wynagrodzenia sędziego, ujętego w odrębnych przepisach. W art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie 2023 zastosowano analogiczny mechanizm wskazania kwoty ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego.

Rozwiązania wprowadzone w kwestionowanych unormowaniach ustawy o budżecie 2023 modyfikują reguły ustawowe określające sposób ustalania podstawy wynagrodzenia sędziów, a konkretnie sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów administracyjnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego, określone odpowiednio w art. 91 § 1c p.u.s.p., a także art. 48 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm., dalej: u.SN). Przewidziany w tych przepisach mechanizm ustawy określający podstawę wynagrodzenia sędziów w danym roku w odniesieniu do wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego oficjalnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", zastąpiono – w 2023 r. – sztywno wskazaną kwotą bazową, w wysokości przyjętej przez ustawę o budżecie 2023.

W uzasadnieniu tej ustawy wyjaśniono przy tym, że wprowadzona zmiana gwarantować ma wzrost wynagrodzeń sędziów o 7,8% w stosunku do poziomu obowiązującego w 2022 r. Wskazano przy tym także, że działanie takie podyktowane jest „szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju”, a także, że przyjęty sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów w „żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa”. Prezentowane uzasadnienie kończy stwierdzenie, że nie oznacza to zakwestionowania „przyjętego w aktualnych przepisach [...] mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej”. Trzeba jednak – co zaznaczono – „mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów

i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa”.

2. „Zamrożenie poziomu wynagrodzeń sędziów w latach 2021 i 2022

Zakwestionowane we wniosku unormowania ustawy o budżecie 2023, w tym także uzasadnienie posłużenia się tymi rozwiązaniami, należy odczytywać w szerszym kontekście, jaki wyznacza przyjęty przez ustawodawcę w ostatnich latach (2021, 2022) sposób regulowania podstawy wynagrodzeń sędziowskich, polegający na modyfikowaniu ustawowych zasad ich określania. Na tym tle wskazany przez ustawodawcę „wzrost wynagrodzeń o 7,8%” stanowi faktyczne obniżenie poziomu wynagrodzeń, dokonywane wbrew istniejącym zasadom ich określania oraz bez odpowiedniego wyjaśnienia przyczyn wielokrotnego posługiwania się wyjątkiem od stosowania tych reguł w latach 2021, 2022 i obecnie, w perspektywie kolejnego 2023 r.

W uzasadnieniu ustawy o budżecie 2023 pominięto kluczowy fakt, że wynagrodzenia sędziów w trakcie dwóch ostatnich lat kalendarzowych (2021 i 2022) nie były naliczane zgodnie z ustrojowymi przepisami kształtującymi zasady ustalania ich wysokości, ponieważ wprowadzone zostały - ograniczone czasowo - rozwiązania legislacyjne, które w tych latach „zamrażały” wynagrodzenia sędziów.

W dniu 17 grudnia 2021 r. przyjęto bowiem ustawę o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2445, dalej: ustawa o budżecie 2022). Według art. 8 ustawy o budżecie 2022, w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p., stanowiło przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (ust. 1). Podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększało się o kwotę 26 zł (ust. 2). Ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c p.u.s.p. w roku 2022 za podstawę tę przyjmowano przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zwiększone o 26 zł (ust. 3). Z kolei, ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o wynagrodzeniu sędziego, w roku 2022 za wynagrodzenie to przyjmowano wynagrodzenie naliczone zgodnie z ust. 1 i 2 (ust. 4).

Identyczne w swej treści, jak przyjęte wobec sędziów sądów powszechnych w art. 8 ustawy o budżecie 2022 rozwiązania normatywne, wprowadzone do obrotu prawnego z dniem 1 stycznia 2022 r., obowiązywały w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom Sądu Najwyższego (art. 9 ustawy o budżecie 2022). Według art. 9 ustawy o budżecie 2022, w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 48 § 2 u.SN, stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, przy czym podstawę tę zwiększa się o kwotę 26 zł. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 48 § 2 u.SN, w roku 2022

za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zwiększone o 26 zł, zaś ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o wynagrodzeniu sędziego Sądu Najwyższego, w roku 2022 za wynagrodzenie to przyjmuje się wynagrodzenie naliczone zgodnie z ust. 1 i 2 tego artykułu.

Unormowania o charakterze zbliżonym do tych, które zostały ujęte w art. 8-9 ustawy o budżecie 2022, funkcjonowały także w 2021 r. Zostały one wprowadzone w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r., poz. 2400 ze zm., dalej: ustawa o budżecie 2021). W art. 12 ust. 1 tej ustawy przesądzono, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p., stanowi w roku 2021 przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego analogiczne rozwiązanie wynikało z art. 13 tej ustawy. Także w tym wypadku podstawę wynagrodzenia sędziów w 2021 r. określano względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia sprzed dwóch lat, a więc względem 2019 r.

Na tym tle przyjęta w kwestionowanych przepisach ustawy o budżecie 2023 kwota podstawy wymiaru wynagrodzenia sędziów, wprowadzi faktycznie podnosi jej wysokość (z poziomu 5 024,48 zł do kwoty 5 444,42 zł), ale czyni to nie w odniesieniu do obowiązującej zasady, nakazującej wyznaczanie podstawy wymiaru względem wskaźnika z poprzedniego roku – czyli w tym wypadku z 2022 r. – ale względem wyjątkowego rozwiązania przyjętego w ustawie o budżecie 2022 i określającego sposób ustalenia podstawy wymiaru według stanu „zamrożonego” w 2020 r. W istocie rzeczy, wysokość kwoty przyjętej na rok 2023 stanowi wyraźne odstępstwo od określonego w p.u.s.p. oraz u.SN mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów, a przy tym redukuje wysokość tego wynagrodzenia względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. (zamiast 6 156,25 zł jest to 5 444,42 zł), czyli o ponad 11%. Oznacza to, że kwestionowane w niniejszym wniosku unormowania ustawy o budżecie 2023 prowadzą, po raz trzeci z rzędu (lata: 2021, 2022 oraz 2023), do „zamrożenia” ustrojowych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów, a realnie do zmniejszenia ich wysokości, w porównaniu z sytuacją, w której stosowane byłyby zasady ustrojowe.

O ile jednak w poprzednich dwóch latach (2021 i 2022) „zamrożenie” wiązało się z odstępstwem od reguły ustalania wynagrodzenia przez odsyłanie w ustawach o budżecie do przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok bezpośrednio poprzedzający rok naliczenia wynagrodzenia (odpowiednio: w 2021 r. odesłano do wskaźnika za II kwartał 2019 r., a w 2022 r. do 2020), o tyle w roku 2023 całkowicie zerwano z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem. Tym samym, w zaskarżonym akcie prawnym, wynagrodzenie sędziów nie tylko przestało mieć związek ze zmieniającą się w kolejnych latach, ale jednak w pewnym sensie nadal uwzględnianą regułą odesłania do obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, ale stało się efektem całkowicie uznaniowego rozstrzygnięcia ustawodawcy, przybierającego postać konkretnej kwoty przyjętej akurat w takiej a nie innej wysokości na dany rok.

Już w tym miejscu należy więc stwierdzić (zob. szersze uzasadnienie w cz. III), że rozwiązania wynikające z art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 są niezgodne z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli, ponieważ prowadzą do 1) naruszenia systemu wynagrodzeń sędziów jako istotnego elementu ustroju sądownictwa oraz jednej z gwarancji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe i niezależne sądy, jak również 2) naruszenia podmiotowego prawa do wynagrodzenia sędziów odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, które zakłada kształtowanie wynagrodzenia sędziego na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej i corocznie modyfikowanej decyzji innych władz, w tym w szczególności władzy ustawodawczej.

3. Geneza regulacji prawnych określających sposób ustalania wynagrodzenia sędziów

Aktualnie obowiązujący mechanizm ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów 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: ustawa zmieniająca). Wyraża on całkowicie odrębną i samodzielną – w porównaniu z szeroko rozumianą kategorią osób zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej – zasadę ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego, uzależnioną od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 504). Przedmiotowe rozwiązanie było wynikiem kompromisu zawartego między przedstawicielami władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej co do sposobu rozumienia i stosowania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ukierunkowanego na takie ukształtowanie mechanizmu ustalania sędziowskiego wynagrodzenia zasadniczego, które będzie odpowiadało właściwemu rozumieniu konstytucyjnego zwrotu „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”.

Przyjęcie powyższej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało zarazem wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Omawiane unormowania zostały uchwalone w wyniku dość długiego procesu wypracowywania konsensusu w przedmiocie kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, przy czym wejście w życie przedmiotowych regulacji nie było uznawane, zarówno przez środowisko sędziowskie, jak i przedstawiciele rządu, za rozwiązanie docelowe (szerzej na temat ewolucji systemu wynagrodzeń sędziowskich por. M. Celej, *System kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w działalności Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1990-2008*, Biuletyn Krajowej Rady Sądownictwa z 2009, nr 1; B. Godlewska-Michalak, *Wynagrodzenia sędziów w państwach prawa jako istotny element ich niezawisłości i bezstronności*, Biuletyn Krajowej Rady Sądownictwa z 2009, nr 1). Znalazło to zresztą wyraz w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, według którego „najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową

określoną corocznie w ustawie budżetowej” (s. 1 uzasadnienia). Jednocześnie stwierdzono, że przyjęte rozwiązania „służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich” (s. 1 uzasadnienia).

W tym stanie rzeczy przyjęta formuła ustalania wynagrodzenia sędziów stanowiła wyraz realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, jak również zasady podziału władz, albowiem zerwano z możliwością arbitralnego kształtowania wynagrodzeń sędziów przez coroczne wskazanie przez ustawodawcę określonej wysokości kwoty bazowej czy też podstawy wymiaru wynagrodzenia na rzecz przyjęcia algorytmu, w wyniku którego wysokość wynagrodzenia sędziego ustalana jest jako iloczyn stosownego wskaźnika i przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym naliczane jest bieżące wynagrodzenie sędziego. Stanowiło to „odejście” od: 1) wcześniejszej formuły, w której wynagrodzenie zasadnicze obliczane było jako iloczyn tzw. kwoty bazowej i stosownego wskaźnika oraz 2) podnoszenia wynagrodzenia w zależności od wskaźnika waloryzacji. Zarówno bowiem wskazywanie kwoty bazowej, jak również wysokości waloryzacji było samodzielną i arbitralną decyzją prawodawcy.

Różnica jest więc zasadnicza. O ile bowiem przed wejściem w życie ustawy zmieniającej wynagrodzenie zasadnicze podlegało waloryzacji, o tyle po tej dacie całkowicie zrezygnowano z tego sposobu „urealniania” płac sędziowskich. Przyjęto bowiem formułę progresywnego „wynagrodzenia zasadniczego”, zakładając, że w przypadku zmian niekorzystnych, tj. zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia, wynagrodzenie zasadnicze sędziego pozostaje na niezmiennym poziomie (art. 91 § 1d p.u.s.p., art. 48 § 3 u.SN).

Zakwestionowane we wniosku rozwiązanie przyjęte w ustawie o budżecie 2023 przewidują ustalenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego przez odniesienie jej do kwoty wskazanej przez ustawodawcę, co stanowi nie tylko odejście od obowiązującego modelu, określonego przepisami p.u.s.p., ale w istocie powrót do stanu prawnego sprzed ustawy zmieniającej.

Warto przy tym zaznaczyć, że ta zasadnicza zmiana przekreśla jednocześnie gwarancje powiązania wysokości wynagrodzenia sędziów ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Mechanizm ten – co należy podkreślić – nie może być rozpatrywany w kontekście ewentualnej waloryzacji wynagrodzeń. Na różnicę pomiędzy waloryzacją a bezwarunkowym zagwarantowaniem wzrostu wynagrodzeń zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2003 r. (K 32/02, OTK- ZU nr 9/A/2003, poz. 93), z którego wynika, że zwiększona ochrona prawna przysługuje tym uprawnieniom, które zostały ustawowo zagwarantowane w sposób bezwarunkowy. Niewątpliwie taka sytuacja występuje w przypadku sędziów, skoro przyjęta przez prawodawcę w przepisach ustawy zmieniającej formuła ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego dowodzi, że ustawodawca zdecydował się na realizację prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, zakładającą automatyczne podwyższanie wynagrodzeń sędziów w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

4. „Zamrożenie” wysokości wynagrodzeń sędziów w 2012 r. oraz wyrok TK z 12 grudnia 2012 r. w sprawie K 1/12

Zagadnienie dopuszczalności ustawodawczego „zamrożenia” sposobu ustalania podstawy wynagrodzeń sędziowskich było już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Pierwszego Prezesa SN z 10 stycznia 2012 r. Trybunał badał zgodność z Konstytucją 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 o budżecie 2012). Wówczas doszło do podobnego – jak w latach 2021 i 2022 – procesu „zamrożenia” poziomu wynagrodzenia zasadniczego przysługującego sędziom w roku 2012, skoro w ustawie o budżecie 2012 przyjęto założenie, w świetle którego podstawę takiego wynagrodzenia stanowiło przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2010 r.

Kwestionowanej regulacji wnioskodawca postawił zarzuty zarówno zarzuty natury proceduralnej (formalno-legislacyjnej), jak i merytorycznej.

Pierwsze z nich, to niezgodność z:

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

b) 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, wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz w niedochowaniu trybu uchwalania takiej zmiany.

Merytoryczne zarzuty wnioskodawcy objęły natomiast niezgodność zaskarżonych przepisów z:

a) 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;

b) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegająca na naruszeniu majątkowego prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia, a co najmniej jego ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej oraz

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

Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy: 1) 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.

W ocenie TK, w rozpoznawanej wówczas sprawie istotne było rozstrzygnięcie kilku problemów konstytucyjnych, które sprowadzały się zwłaszcza do przesądzenia:

a) 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, wynikające z art. 178 ust.

2 Konstytucji, gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego?;

b) 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")?

c) czy można przyjąć istnienie prawa podmiotowego sędziego do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości, albo przynajmniej ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej tego prawa, już od dnia ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS o wysokości wynagrodzenia za II kwartał poprzedniego roku?;

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

e) czy w okolicznościach uchwalania zaskarżonych przepisów - usprawiedliwione jest skrócenie *vacationis legis* do jednego dnia?

Gdy chodzi o udzielenie odpowiedzi na wszystkie z wymienionych wyżej pytań, to ich szczegółowa analiza doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, że kwestionowane we wniosku regulacje normatywne nie są niezgodne ze wskazanymi przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wzorcami konstytucyjnymi.

5. Przedmiot zaskarżenia w kontekście wyroku TK z 12 grudnia 2012 r. w sprawie K 1/12

W ocenie wnioskodawcy, istnieje zasadnicza różnica pomiędzy przedmiotem kontroli poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12, a przedmiotem zaskarżenia ujętym w *petitum* niniejszego wniosku.

Po pierwsze, kwestionowane art. 8 i 9 ustawy okołobudżetowej 2023, w przeciwieństwie do tych, będących przedmiotem rozpoznania w sprawie K 1/12, nie mają charakteru incydentalnego czy epizodycznego. Ta przesłanka miała bowiem fundamentalne znaczenie przy ocenie zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy okołobudżetowej 2012, zwłaszcza w kontekście ustalenia, 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. Zaskarżone obecnie przepisy ustawy okołobudżetowej 2023 zostały wprowadzone w ślad za rozwiązaniami modyfikującymi podstawę ustalenia wymiaru wynagrodzeń sędziowskich w dwóch ostatnich latach. W efekcie realizują konsekwentnie zamysł trwałego i powtarzalnego modyfikowania i – co istotne – zmniejszania wysokości wynagrodzeń sędziowskich względem zasadniczego modelu wynikającego z p.u.s.p. Chociaż więc przedmiotem wniosku są przepisy ustawy okołobudżetowej 2023, to jednak muszą być one odczytywane w perspektywie powtarzających się rozstrzygnięć ustawodawczych obowiązujących w 2021 i 2022 r. Konieczność

uwzględnienia tego kontekstu przy ocenie konstytucyjności art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 wynika chociażby z przyjętego w uzasadnieniu tej ustawy poglądu o zwiększeniu poziomu wynagrodzeń. Jest on liczony – jak wskazano – względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r. W ten sposób ustawodawca modyfikuje w obecnej ustawie wyjątek przyjęty już uprzednio w ustawie o budżecie 2022 traktując go dziś jako regułę, która pozwala posługiwać się w efekcie argumentem o „wzroście” wynagrodzeń sędziów. To znaczy, że art. 8 i 9 ustawy o budżecie nie stanowią jednorazowego wstrzymania wzrostu wynagrodzeń, ale w istocie prowadzą do jego trwałego i realnego zmniejszenia, na co nakłada się wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń przez ostatnie 3 kolejne lata kalendarzowe (2021-2023).

Po drugie, o czym była mowa wyżej, zmiana jaka została dokonana ustawą o budżecie 2023 ma charakter systemowy. Obowiązującą dotychczas formułę ustawową, zastępuje nowym sposobem wyznaczenia podstawy wynagrodzenia zasadniczego, ujętego konkretną kwotą. To powoduje, że naruszane jest uprawnienie do ustalania wysokości wynagrodzenia na zasadach wynikających z mechanizmu przyjętego w art. 91 § 1c p.u.s.p., które stanowi wyraz realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.

Po trzecie, inny jest przedmiot zaskarżenia, co wynika właśnie z uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 1/12. Zarzut sformułowany w *petitum* niniejszego wniosku nawiązuje wprost do stanowiska Trybunału zawartego w powoływanym rozstrzygnięciu, albowiem zarzuca się, że zaskarżone przepisy naruszają system wynagrodzeń sędziów jako istotny element ustroju sądownictwa oraz jedną z gwarancji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłych sędziów i niezależne sądy.

Po czwarte, w przeciwieństwie do wniosku rozpoznawanego w sprawie K 1/12, a co za tym idzie rozstrzygnięcia TK w zakresie dotyczącym prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków, w obecnie formułowanym wniosku, inaczej definiuje się przedmiotowe uprawnienie. Zgadzając się z wyrokiem K 1/12, że celem skargi, jak i przedmiotem prawa podmiotowego, nie może być indywidualna wysokość wynagrodzenia sędziego, wnioskodawca stwierdza, że z systemowego rozumienia treści art. 178 ust. 2 Konstytucji przyjętego przez TK, należy wywieść prawo sędziów do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków rozumiane jako podmiotowe prawo do ustalania wynagrodzenia na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej. W tym aspekcie, TK nie ustalał treści art. 178 ust. 2 Konstytucji.

II. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli w odniesieniu do obu zaskarżonych przepisów, wnioskodawca wskazał art. 178 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 1 oraz art. 173 i art. 10 Konstytucji, jak również art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jeśli chodzi o

regulacje rangi konstytucyjnej, to unormowanie o takim kształcie pojawiło się po raz pierwszy w Konstytucji z 1997 r., co było wyrazem ścisłego związku kształtowania wynagrodzenia sędziego z ochroną niezawisłości sędziowskiej. Problematyka wynagrodzeń sędziów była również przedmiotem licznych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi w piśmiennictwie (por. postanowienie TK z 8 listopada 2000 r., P 1/94, OTK 1994/37/78; orzeczenie TK z 14 marca 1995 r., K 13/94, OTK ZU nr 1/A/1995, poz. 6; wyroki TK z: 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU nr 6/A/2000, poz. 189; 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 258; 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 17 grudnia 2009 r., P 73/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 177; zob. także A. Wróbel, *Glosa do wyroku TK z dnia 4 października 2000 r.*, Przegląd Sejmowy z 2001 r. Nr 6, s. 103).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że art. 178 ust. 2 Konstytucji „wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę” (zob. wyrok TK w sprawie P 8/00, cz. IV, pkt 3 OTK-A 2002/5/189; postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, cz. II, pkt 1; por. także J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, PiP 2008 r. Nr 11, s. 84). Nie jest to jednak przepis wyrażający normę programową. Ma on charakter materialny w tym sensie, że można na jego podstawie określić wzorzec kontroli unormowań ustawowych określających mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziowskich (por. postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000/2/67). Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziów na poziomie konstytucyjnym (zob. postanowienie TK w sprawie P 12/98, cz. II, pkt 2), co bezpośrednio wpływa na dopuszczalność ingerencji ustawodawcy zwykłego w system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz ewentualny jej zakres. System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, wobec tego istotny element ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawisłość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Aspekt ten szczególnie wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w przywoływanej uprzednio sprawie K 1/12. Wskazywał m.in., że „*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[...]*” (zob. wyrok w sprawie K 1/12, cz. III, pkt 5.1.1) W wyroku tym wskazano zarazem, że celem art. 178 ust. 2 Konstytucji ma być *stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek manipulację w stosunku do nich*” (zob. wyrok w sprawie K 1/12, cz. III, pkt 5.1.5) oraz że „*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*”. Chodzi więc o to, aby był to „*zobiektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń*”, którego celem jest „*odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie*

tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej" (zob. wyrok w sprawie K 1/12, cz. III, pkt 2.1).

Oznacza to, że w prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków jest w orzecznictwie TK rozumiane na poziomie ustrojowym, nie tylko systemowo, ale również jako podmiotowe uprawnienie do ustalenia zasad kształtowania wynagrodzenia sędziego, obejmującego zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego wzrost, w oparciu o obiektywne kryteria, uniezależniające sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Istotne jest przy tym, że Trybunał konsekwentnie odczytywał zasady kształtowania materialnej niezależności sędziego, jako element powiązany z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji), stanowiący jedną z jej licznych gwarancji. W tym kontekście szczególne znaczenie ma to, aby wymóg „odpowiedniego wynagrodzenia” był rozumiany w aspekcie jakościowym wyrażającym się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilność jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Zdaniem Trybunału, „odpowiedniość wynagrodzenia sędziego” może być osiągnięta jeżeli wysokość wynagrodzenia „nie jest uzależniona od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii” (zob. wyrok w sprawie P 8/00, cz. IV, pkt 3).

Trybunał wskazywał przy tym kryteria oceny unormowań ustawowych określających zasady kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Przyjmował, po pierwsze, że poziom wynagrodzenia sędziego powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej; po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny wykazywać tendencję wzrostową, niemniejszą niż pozostałe wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej; po trzecie, wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione oraz po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych (zob. wyroki TK w sprawach: P 8/00, cz. IV, pkt 4 oraz K 12/03, cz. III, pkt 2).

Formułowane – w odniesieniu do art. 178 ust. 2 Konstytucji – normatywne granice rozumienia pojęcia „odpowiednie wynagrodzenie”, wskazują wyraźnie, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenie sędziego musi podlegać szczególnej ochronie. Ma ona zabezpieczać status materialny sędziego przed wszelkimi arbitralnymi zmianami, które mogłyby wpływać negatywnie na sprawowanie przez sędziów powierzonych im funkcji orzeczniczych. W ten sposób gwarancje ujęte w art. 178 ust. 2 Konstytucji są ściśle powiązane z poprzedzającym je art. 178 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę niezawisłości sędziowskiej. Wynagrodzenie sędziów powinno być ukształtowane w taki sposób (model ustawowy) i na takim poziomie (wysokość), aby mogli oni całkowicie koncentrować się na sprawowaniu swojego urzędu oraz – co również istotne – wykonywaniu ich zadań w sposób niezawisły i niezależny od innych władz (art. 178 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że warunkiem urzeczywistnienia sędziowskiej niezawisłości jest stworzenie odpowiednich mechanizmów ustawowych zabezpieczających tę wartość. W aspekcie personalnym chodzi o stabilność i przewidywalność rozwiązań określających prawa i obowiązki sędziego, w tym m.in. jego status materialny i zasady wynagradzania (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81, cz. III, pkt 4). Ponieważ zaś gwarancje niezawisłości sędziowskiej stanowi suma wszystkich gwarancji przyznanych sędziom

(personalnych i merytorycznych), a także sądom, jako organom odrębnej władzy państwowej, stąd też ocena ustawowych rozwiązań określających warunki sprawowania władzy sądowniczej – a w kontekście przedmiotu zaskarżenia: warunków określania wynagrodzeń sędziowskich – musi się dokonywać nie tylko w perspektywie art. 178 ust. 2 Konstytucji. Powinna odnosić się również do zasady niezawisłości sędziowskiej, która – jako jedna z najważniejszych wartości konstytucyjnych – określa sposób wykonywania władzy rozstrzygania sporów o prawo, jakie w sposób wyłączny przekazano władzy sądowniczej, jako odrębnej od pozostałych władz (art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji).

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

W ocenie Trybunału, ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Ocena dopuszczalności ograniczeń praw nabytych wymaga również rozważenia, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych oraz czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych.

Uogólniając i precyzując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ochrony praw nabytych należy stwierdzić, że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Gdy chodzi natomiast o drugą z powoływanych zasad, to bezpieczeństwo prawne uznawane jest za jedną z podstawowych wartości państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W takim wypadku chodzi o szczególny rodzaj wolności, a mianowicie wolności od nieoczekiwanych ingerencji państwa w zakresie zmian prawodawstwa w sposób zaskakujący obywateli, jak i sposobu stosowania prawa (Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 63). Celem jest uwzględnienie tzw. wewnętrznej moralności prawa, polegającej na tym, aby stosunki między państwem i obywatelem charakteryzowały się lojalnością. Podobnie ujmowana jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003 poz. 54).

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

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przepis ten dotyczy zatem dopuszczalności ograniczenia art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W opinii doktryny, reguła proporcjonalności zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nakazem zachowania (osiągnięcia) określonej proporcji pomiędzy skutkami pewnego zachowania się a jakimiś innymi przedmiotami, zjawiskami lub wartościami, względnie też jest nakazem wskazującym sposób (metodę) osiągnięcia zdefiniowanej uprzednio proporcji pomiędzy wskazanymi wyżej kategoriami. Reguła proporcjonalności z art. 31 ust. 3 nakazuje więc, co do zasady, osiągnięcie określonej proporcji pomiędzy skutkami zachowania ograniczającego konstytucyjne prawa i wolności jednostek a wartościami w postaci samych tych konstytucyjnych praw i wolności (M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, teza 111 [w:] *Konstytucja RP. Tom I Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016).

Zasada proporcjonalności, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 5 grudnia 2018 r., K 6/17, OTK ZU A/2019, poz. 1), wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby naruszenie praw i wolności można było uznać za konstytucyjne: 1) wkroczenie musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki, 2) dana regulacja musi być ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Niemniej istotne jest również zbadanie, czy w trakcie przebiegu prac legislacyjnych został przeprowadzony test proporcjonalności.

III. Problem konstytucyjny i zarzuty niekonstytucyjności

Przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku uczyniono art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r. Wnioskodawca zarzuca, że przyjęty w tych unormowaniach sposób ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2023 r., nie spełnia standardu konstytucyjnego wynikającego z obowiązku zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, o którym stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji. Sam fakt naruszenia jednej z gwarancji niezawisłości sędziowskiej skutkuje uznaniem niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ naruszenie to ma charakter systemowy, a więc odnoszący się do przyjętego przez ustawodawcę sposobu określania wynagrodzeń sędziów, stąd też niezgodność mechanizmu jego ustalenia dotyczy funkcji powierzonej władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji), a jednocześnie objętej dodatkową konstytucyjną gwarancją odrębności, która umożliwiać ma wykonywanie tej funkcji w sposób niezależny, a więc bez nieuprawnionego oddziaływania w tym zakresie ze strony innych władz (art. 173 Konstytucji).

W ocenie wnioskodawcy, przepisy zaskarżone petitum wniosku naruszają art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ opierają model kształtowania wynagrodzeń sędziowskich na uznaniowym – w danym roku – określeniu podstawy tego wynagrodzenia, co oznacza całkowite uzależnienie władzy sądowniczej od pozostałych władz, w tym zwłaszcza od władzy ustawodawczej. Wynikający z ustawy o budżecie na 2023 r. mechanizm kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów, stanowi powrót do sytuacji, w której ustawodawca, w sposób jednostronny i arbitralny decyduje o wysokości wynagrodzenia sędziego. W ten sposób zrywa się całkowicie z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów ze wskaźnikiem przeciętnego wynagrodzenia. Tym samym, wynagrodzenie sędziów nie zależy już od obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, ale od uznaniowej decyzji władzy ustawodawczej. To z kolei stanowi wyraz ingerencji w zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i niezależności sądów stanowiących władzę odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji).

W przywoływanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. cz. II) podkreślano wyraźnie, że konstytucyjny obowiązek zapewnienia sędziom „odpowiedniego wynagrodzenia” oznacza nie tylko ustalenie określonego poziomu przyznanych środków

materialnych. Te bowiem mogą być uzależnione także od innych czynników mających wpływ na wysokość środków budżetowych, z których pokrywane są m.in. wynagrodzenia sędziowskie. Istotne jest jednak, aby istniejący model wyznaczania tych wynagrodzeń miał charakter stabilny i przewidywalny. Właśnie dlatego istotą zarzutu formułowanego w niniejszym wniosku jest to, że sposób wyznaczenia podstawy wynagrodzenia sędziów w art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 nie zapewnia adresatom tych norm obiektywnego i przez to też pewnego, a więc opartego na wymiernych przesłankach modelu ustalania ich przyszłych dochodów. Działanie ustawodawcy, polegające na wskazaniu kwoty podstawy wynagrodzenia sędziów na dany rok – 2023 – nie tylko w oderwaniu od obowiązujących kryteriów ustawowych, ale przede wszystkim bez powiązania z jakimkolwiek wymiernym wskaźnikiem sprawia, że nie mamy w tym wypadku do czynienia z obiektywnym mechanizmem, który – jak wskazywał Trybunał – działać ma niejako „automatycznie”. Przeciwnie, wiąże się z podejmowaniem ocennych decyzji, które mogą być elementem nacisku na sędziów. Oznacza przy tym, że stosowane przez ustawodawcę metody kształtowania wynagrodzeń w drodze wyjątku od obowiązujących zasad ustawowych bądź – jak w wypadku kwestionowanych regulacji – z pominięciem tych zasad, uzależniają decyzję w tej istotnej sferze od każdorazowego rozstrzygnięcia władzy ustawodawczej, realizującej uprzednie wskazanie władzy wykonawczej. W tym kontekście należy przyjąć, że decyzja ustawodawcy o odejściu od mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziów i zastąpienie go kwestionowanymi rozwiązaniami stanowi działanie, które nie jest oparte na obiektywnych i wymiernych przesłankach, a przy tym daje władzy ustawodawczej i wykonawczej możliwość ingerowania w działalność władzy sądowniczej oraz w jej konstytucyjne gwarancje

Wprowadzenie zaskarżonego rozwiązania, powoduje, że przyjęty model kształtowania wynagrodzeń sędziów przestaje być automatyczny i zobiektywizowany, gdyż podlega corocznemu, a przez to do pewnego stopnia nieprzewidywalnemu ustaleniu przez ustawodawcę. To z kolei jest sprzeczne z art. 178 ust. 2 Konstytucji, gdyż stanowi ingerencję w element konieczny (niezależność i stabilność finansową) dla właściwego funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości. Dochodzi zatem do ingerencji w prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziowskich, które jest w orzecznictwie TK rozumiane na poziomie ustrojowym jako wymóg ustalenia zasad kształtowania wynagrodzenia sędziego, obejmującego zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego wzrost, w oparciu o obiektywne kryteria, uniezależniające sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Podkreślany dotychczas wątek uznaniowości art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023, a przez to braku odwołania się przez ustawodawcę do obiektywnych i stabilnych kryteriów wyznaczania podstawy wynagrodzenia sędziowskiego, czego wymaga art. 178 ust. 2 Konstytucji, ma szczególne znaczenie w sytuacji sygnalizowanych w uzasadnieniu ustawy zdarzeń wpływających negatywnie na stan finansów publicznych. Wynikające z tego trudności w odniesieniu do sytuacji budżetowej nie mogą być argumentem mającym uzasadniać podejmowanie działań zwiększających stan niepewności adresatów prawa. Co prawda ustawodawca może, w szczególnych i wyjątkowych sytuacjach, dokonywać incydentalnych modyfikacji zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, na co zwracał uwagę Trybunał

Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/12. Zasady te nie mogą być jednak całkowicie znoszone i zastępowane uznaniowym mechanizmem ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Odejście od stabilności przejawiające się m.in. uwzględnianiem kryteriów obiektywnych, nie tylko stoi w sprzeczności z wymaganiami wyrażonymi w art. 178 ust. 2 Konstytucji, ale dodatkowo pogłębia niepewność co do sposobu określania podstaw wynagrodzenia sędziego. Pozbawia bowiem odniesienia do utrwalonych i przewidywalnych reguł, a tym eliminuje mechanizm gwarancyjny, który zabezpieczać ma realizację konstytucyjnych gwarancji wynikających z przywołanego art. 178 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy rozwiązanie przewidziane w art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 nie tyle stanowi wyjątek od określonego w p.u.s.p. i u.SN modelu ustalania podstawy wynagrodzenia sędziowskiego, co faktycznie likwiduje ten model zastępując go uznaniowym wskazaniem kwoty, która – zdaniem ustawodawcy – ma być w danym roku punktem odniesienia dla kształtowania wysokości wynagrodzeń przyznawanych wszystkim sędziom. Z tego względu jest to więc rozwiązanie idące jeszcze dalej niż mechanizm wprowadzania wyjątków od reguł ustawowych, z jakim mieliśmy do czynienia w dwóch poprzednich latach, i który był w przeszłości przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12.

Nawet jednak, gdyby chcieć oceniać bieżące unormowania ustawy o budżecie 2023 w kontekście warunków odstępowania przez ustawodawcę od obowiązujących reguł kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, to i tak kwestionowane unormowania nie spełniałyby kryteriów wskazanych przez Trybunał w powołanym wyroku.

Przede wszystkim trzeba raz jeszcze zaznaczyć, że ustalenie podstawy wynagrodzenia sędziego w 2023 r. nie stanowi incydentalnego (na jeden rok) odejścia od powiązania wynagrodzenia ze wskaźnikiem zatrudnienia, ale jest w istocie całkowitym odejściem od reguły, która w ostatnich dwóch latach: 2021 i 2022, podlegała również, w ocenie wnioskodawcy, niekonstytucyjnej modyfikacji skutkującej wstrzymaniem wzrostu wynagrodzeń sędziowskich na poziomie z 2020 r., co w praktyce prowadziło do zmniejszenia się ich realnej wartości. W ten sposób kwestionowane unormowania nie tylko zastępują regułę wyjątkiem, ale idą dalej, ponieważ w istocie znoszą i tak wyjątkowo stosowany ostatnio mechanizm (2021-2022), wprowadzając niespotykany dotychczas i nie respektujący kryteriów konstytucyjnych sposób uznaniowego wskazania kwoty podstawy wynagrodzeń sędziów.

Wątpliwości budzi w tym kontekście samo uzasadnienie posłużenia się rozwiązaniami ujętymi w art. 8 i 9 ustawy o budżecie. Ustawodawca nawiązuje w nim bardzo ogólnie do „szczególnych okoliczności mających istotny wpływ na sytuację budżetową kraju” (zob. s. 3 uzasadnienia), nie podaje jednak żadnych argumentów, które mogłyby uzasadniać całkowite zniesienie modelu powiązania wynagrodzeń sędziowskich z obiektywnymi kryteriami i wskaźnikami i zastąpienia go odgórnie wskazaną kwotą. Lakoniczne w swej istocie uzasadnienie ustawy razi przy tym niespójnością logiczną. Z jednej strony ustawodawca sugeruje, że wynagrodzenia sędziów zostaną podniesione o 7,8 %, z drugiej zaś stwierdza, że konieczne jest wprowadzenie „sprawiedliwego podziału kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne” przez co „wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia” m.in. dla sędziów nie jest możliwe, ponieważ „oznaczałoby

konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa” (zob. s. 3 uzasadnienia).

Taka ogólna, a przy tym niejednolita argumentacja świadczy dobitnie o tym, że zamiarem ustawodawcy, zrealizowanym ostatecznie w art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023, było odejście od reguł ustawowego i obiektywnego ustalania wynagrodzeń sędziów, ponieważ rozwiązania te nakazywałyby stopniowe podnoszenie wysokości tych świadczeń na podstawie wymiernych i obiektywnych wskaźników odnoszących się do przeciętnego wynagrodzenia. Kierując się przy tym założeniem, że wszyscy obywatele powinni „po równo i proporcjonalnie ponosić ryzyko sytuacji gospodarczej państwa”, ustawodawca całkowicie abstrahuje od obowiązujących unormowań konstytucyjnych, które wyznaczają odmienne kryteria kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przywoływany już wielokrotnie art. 178 ust. 2 Konstytucji wynosi kwestię statusu materialnego sędziów na poziom regulacji konstytucyjnej, czyniąc z tej sfery jedną z ważnych gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). W tym kontekście nie jest możliwe przyjmowanie takich rozwiązań ustawodawczych, które sytuację materialną sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości zrównywać będą z szeroko ujętą – jak w uzasadnieniu powołanej ustawy – kategorią „wszystkich obywateli”. Obowiązki art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz powiązany z tym obowiązek wprowadzenia rozwiązań, które realizować będą gwarancje „odpowiedniego wynagrodzenia” sędziów oznaczają, że ustawodawca nie może w odniesieniu do tej sfery porównywać sytuacji prawnej sędziów z innymi osobami, które nie zostały powołane do wykonywania zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Odwołując się zatem do motywów wprowadzenia art. 8 i 9 ustawy o budżecie 2023 przywoływanych w uzasadnieniu tej ustawy, tym lepiej można dostrzec, że zostały one przewidziane w całkowitym oderwaniu od wymogów określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że uczynienie kwestii statusu materialnego sędziów jednym z elementów materii konstytucyjnej nie wynika z przekonania ustrojodawcy o konieczności szczególnego uprzywilejowania jakiejś konkretnej kategorii osób wykonujących zadania publiczne. Bynajmniej. Istotą gwarancji ujętych w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest stworzenie odpowiednich warunków wykonywania doniosłej ustrojowo funkcji przypisanej wyłącznie władzy sądowniczej. Chodzi tu zatem o systemowe, a więc oderwane od osobistych przywilejów czy uprawnień, zagwarantowanie, aby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych zadań powierzonych sądom i Trybunałom, było realizowane w sposób niezawisły i niezależny od wpływów ze strony innych władz. Dlatego też model kształtowania „odpowiedniego wynagrodzenia”, o jakim stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji ma tak istotne znaczenie ustrojowe jako element określonego modelu organizacyjnego władzy sądowniczej w państwie demokratycznym. Każdorazowe odstępstwo od kształtowania tego modelu na podstawie obiektywnych kryteriów musi być traktowane jako wyjątek i ograniczać się do sytuacji incydentalnych. Rozwiązania wynikające z kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie 2023 nie realizują tych wymagań.

Problem konstytucyjny leżący u podstaw zarzutów stawianych w niniejszym wniosku ma przy tym znacznie szerszy wymiar niż tylko ten, który dotyczy sygnalizowanego naruszenia art. 178 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Odnosi się bowiem do konstytucyjnych zasad

funkcjonowania władzy sądowniczej jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173 Konstytucji). Zasada podziału i równowagi władz, o której stanowi art. 10 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy segment tak oddzielonej władzy państwowej realizować ma powierzone mu kompetencje, pozostając jednocześnie w określonej relacji z pozostałymi władzami. To także oznacza, że władza ustawodawcza i wykonawcza – każda stosownie do przyznanych jej kompetencji – powinna w taki sposób zabezpieczać warunki realizacji władzy sądowniczej, aby wykonywanie jej funkcji było adekwatne do zakresu jurysdykcji i zapewniało efektywność rozstrzygania spraw powierzonych sądom i Trybunałom. Na poziomie konstytucyjnym oczywiste jest to, że ustawodawca określa granice związania sądów prawem, jak i to, że realizować ma wszelkie gwarancje umożliwiające niezawisłe i niezależne wykonywanie zadań władzy sądowniczej. W ten sposób urzeczywistniany jest model ustrojowy, który w ramach podziału i równowagi władz daje władzy sądowniczej przewidzianą w art. 173 Konstytucji niezależność służącą obiektywnemu wykonywaniu funkcji sądenia, a więc *de facto* kontroli dwóch pozostałych władz. To właśnie ze względu na doniosłość tej funkcji, jej sprawowanie obwarowane zostało licznymi gwarancjami, w tym także tymi, które zabezpieczać mają materialne podstawy działalności urzędowej sędziego. Muszą być one zatem ukształtowane w taki sposób, aby z jednej strony odpowiadać godności sprawowanego urzędu, a jednocześnie odpowiadać zakresowi obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Sytuacja, w której ustawodawca corocznie w odmienny sposób wyznacza podstawy wynagrodzeń sędziowskich, zrównując przy tym ich status prawny w tym zakresie z innymi osobami niepełniaącymi funkcji sędziowskiej i nie objętymi regulacją z art. 178 ust. 2 Konstytucji oznacza brak realizacji wymogu zapewnienia władzy sądowniczej odpowiednich, gwarantowanych konstytucyjnie, warunków działania. Stoi przez to w sprzeczności z zasadą współdziałania władz oraz narusza zasadę równoważenia władz, które oznaczać ma oddziaływanie władz i wzajemne uzupełnianie wyrażające się we współpracy między władzami (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Prowadzi do tego, że ustawodawca, przyjmując każdorazowo uznaniowy sposób określania podstaw wynagrodzeń sędziowskich, destabilizuje funkcjonowanie władzy sądowniczej w jej aspekcie materialnym. Stosując metodę powtarzanego corocznie wyjątku, który na gruncie kwestionowanych przepisów ustawy o budżecie 2023 odrywa się ostatecznie od wymiernych kryteriów ustalania podstaw wynagrodzenia sędziowskiego, ustawodawca ingeruje w warunki sprawowania wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, który nie stanowi poszanowania kompetencji władzy sądowniczej i nie stwarza przez to podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, cz. III, pkt 1.2.1).

W ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy naruszają także gwarancje konstytucyjne wynikające z art. 2 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Należy tu jednak wyraźnie zastrzec, że identyfikowane w tym kontekście prawo do ukształtowania wynagrodzenia sędziowskiego odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków nie jest rozumiane jako indywidualnie określone uprawnienie do wynagrodzenia przysługującego sędziemu w konkretnym wymiarze (wysokości), ale jako uprawnienie do tego, aby ustalenie zasad kształtowania tego wynagrodzenia, zarówno w części obejmującej wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego wzrost, następowało na podstawie i przy użyciu obiektywnych kryteriów,

uniezależniających sędziów od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Nie chodzi tu zatem o wywodzenie z przywołanych wzorców jakichkolwiek uprawnień odnoszących się do wysokości czy wymiaru wynagrodzenia, ale poszanowania konstytucyjnych gwarancji zastosowania odpowiedniego modelu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Tylko bowiem obiektywny, a przez to niezależny od uznania ustawodawcy system wynagrodzeń spełnia warunki niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów i pozwala uznać go za system gwarantujący zachowanie poziomu wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresu obowiązków sędziego.

Zakwestionowane wnioskiem przepisy ustawy o budżecie 2023 zrywają – jak już to wyjaśniono – z kształtowaniem wysokości wynagrodzenia sędziów na podstawie obiektywnych kryteriów, zastępując je arbitralną decyzją ustawodawcy z zakresie dotyczącym waloryzacji. W ten sposób wprowadzie z pozoru nadal stosuje się tę samą formułę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów, ale w istocie dokonuje się istotnej zmiany w odniesieniu do urealniania jego wysokości. Dotychczasowy mechanizm odwołujący się do obiektywnego kryterium wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku kalendarzowego zastępuje się decyzją prawodawcy o wysokości waloryzacji, oderwaną w całości od obowiązujących zasad ustawowych mających pełnić funkcję gwarancyjną i stabilizującą model kształtowania wynagrodzeń sędziowskich.

W projekcie ustawy o budżecie 2023 (podobnie zresztą, jak w projektach ustaw o budżecie obejmujących lata 2021 oraz 2022) brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia na okoliczność konieczności (zasadności) wprowadzenia zaskarżonych zmian. Nie ulega więc najmniejszej wątpliwości, że w analizowanym przypadku naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest arbitralne i nieuzasadnione. W ogóle nie wiadomo, dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie; w szczególności nie wyjaśniono, czy uzasadnia to stan finansów publicznych, czy może inne okoliczności. W tym tkwi fundamentalna różnica między stanem prawnym, jaki został ukształtowany ustawą o budżecie 2012, a sytuacją płacową sędziów w roku 2023, regulowaną przepisami ustawy o budżecie 2023. Wówczas bowiem konieczność wstrzymania wzrostu wynagrodzeń uzasadniono dbałością o finanse publiczne oraz koniecznością zapewnienia równowagi budżetowej, co zresztą w sprawie K 1/12 stanowiło jedną z kwestii spornych w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tymczasem aktualnie, w ustawie o budżecie 2023, nie ma żadnego słowa, które wskazywałoby na zasadność przyjętych regulacji w odniesieniu do sędziowskiej grupy zawodowej. Nie ulega zatem najmniejszej wątpliwości, że w omawianym przypadku doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych.

W związku z brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia dla zaskarżonych przepisów, stwierdzić trzeba, że doszło do nagłego wycofania się przez państwo z zasady kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów, które miało charakter całkowicie arbitralny. To z kolei dowodzi naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Jest to bowiem zmiana nieoczekiwana zaskakująca sędziów jako grupę zawodową.

Z tej przyczyny, w ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim naruszają zasady: ochrony praw słusznie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W świetle zaprezentowanego wyżej uzasadnienia zarzutów naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również art. 2 w zw. z art. 178 Konstytucji oczywiste jest także, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Ograniczanym prawem jest bowiem uprawnienie do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, które na poziomie konstytucyjnym rozumiane jest jako konstytucyjne prawo podmiotowe do ustalania wynagrodzenia sędziów w oparciu o obiektywne kryteria, niezależne od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej.

O czym była mowa wyżej przy okazji rekonstrukcji treści wzorca, zasada proporcjonalności, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 5 grudnia 2018 r., w sprawie K 6/17), wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby naruszenie praw i wolności można było uznać za konstytucyjne: 1) wkroczenie musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki, 2) dana regulacja musi być ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Niemniej istotne jest również zbadanie, czy w trakcie przebiegu prac legislacyjnych został przeprowadzony test proporcjonalności.

W ocenie wnioskodawcy, żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczenia praw i wolności, ani nie została powołana przez prawodawcę przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów, ani nie uzasadnia obowiązywania kwestionowanych regulacji. Mając na względzie powyższe, uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

dr. hab. Małgorzata Manowska

Załączniki:
- 4 odpisy wniosku