



Sygn. akt K 1/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 listopada 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz

Piotr Pszczółkowski

Michał Warciński

Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 5 września oraz 8 listopada 2023 r., połączonych wniosków:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666) z:
 - a) art. 178 ust. 2 w związku 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 związku 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 związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji „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”,
- d) art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2, art. 10 w związku z art. 173, art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji,
- 2) Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności art. 8 i art. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 178 ust. 2 Konstytucji,
- 3) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z:
- a) art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- b) art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji,
- c) art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- d) art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

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

2. Art. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

[Handwritten signature]
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 21 grudnia 2022 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN) wystąpił o zbadanie zgodności art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie na 2023 r.) z:

– art. 178 ust. 2 w związku 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;

– art. 2 w związku 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.;

– art. 31 ust. 3 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji 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.

W ocenie Prezesa SN zakwestionowane przepisy naruszają system wynagrodzeń sędziów jako jeden z istotnych elementów ustroju sądownictwa oraz jedną z gwarancji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe i niezależne sądy. Prezes SN wskazał również na naruszenie podmiotowego prawa do wynagrodzenia sędziów odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), które zakłada kształtowanie wynagrodzenia sędziego na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej i corocznie modyfikowanej decyzji innych władz, w tym w szczególności władzy ustawodawczej.

Prezes SN wskazał, że naruszenie jednej z gwarancji niezawisłości sędziowskiej skutkuje jednocześnie uznaniem zakwestionowanych przepisów za niezgodne z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Prezes SN podkreślił, że niezgodność mechanizmu ustalenia wynagrodzenia sędziów dotyczy funkcji powierzonej władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1

Konstytucji), 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 Prezesa SN zakwestionowane przepisy naruszają także zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji). Doszło bowiem do nagłego wycofania się przez państwo z zasady kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów, które ponadto miało charakter całkowicie arbitralny. Prezes SN wskazał, że była to zmiana nieoczekiwana, zaskakująca sędziów jako grupę zawodową.

Zdaniem Prezesa SN zakwestionowane przepisy naruszają również, wywodzoną z art. 31 ust. 3 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności. Uzasadniając powyższy zarzut wskazał, że ograniczonym prawem jest podmiotowe prawo do ustalania wynagrodzenia sędziów na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnych od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej. W ocenie Prezesa SN, nie wystąpiła żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczenia praw i wolności, żadna zresztą nie została powołana przez prawodawcę przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów.

W uzasadnieniu wniosku Prezes SN wskazał na różnice pomiędzy przedmiotem kontroli poddanym ocenie Trybunału w wyroku z 12 grudnia 2012 r. o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), a przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Wyjaśnił m.in., że art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. nie mają, w przeciwieństwie do przepisów badanych w sprawie o sygn. K 1/12, charakteru incydentalnego czy epizodycznego. Podniósł, że wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń miało miejsce również w 2021 r. i 2022 r. W ocenie Prezesa SN, zmiana dokonana ustawą o budżecie na 2023 r. ma charakter systemowy. Wprowadza bowiem, rezygnując z odwoływania się do przeciętnego wynagrodzenia, zupełnie nowy sposób wyznaczenia podstawy wynagrodzenia zasadniczego przez wskazanie konkretnej kwoty. Prezes SN podkreślił także, że inaczej definiuje uprawnienie sędziów. Aprobując stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 1/12, że „celem skargi, jak i przedmiotem prawa podmiotowego, nie może być indywidualna wysokość wynagrodzenia sędziego” wyjaśnia, iż „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”.

2. We wniosku z 21 grudnia 2022 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA) wystąpił o stwierdzenie, że art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2023 r. są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Prezes NSA wskazał, że zakwestionowane przepisy dotyczą sposobu kształtowania w 2023 r. wynagrodzeń zasadniczych m.in. sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN), sędziów i asesorów sądowych sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych. Mają one jednocześnie charakter epizodyczny i stanowią odstępstwo od stałych, ustawowych zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich określonych w stosunku do sędziów sądów powszechnych w art. 91 § 1c i 1d 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. lub prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz – w zakresie dotyczącym sędziów SN – w art. 48 § 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, ze zm., dalej: u.SN lub ustawa o Sądzie Najwyższym.). Zgodnie z przedmiotowymi przepisami prawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z zastrzeżeniem jednak, że jeśli przeciętne wynagrodzenie ustalone w powyższy sposób jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego – przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Prezes NSA zauważył, że wynagrodzenie zasadnicze określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Mechanizm ten stosuje się również do sędziów NSA (art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.) oraz sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych i starszych referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 29 p.u.s.a.). Prezes NSA wyjaśnił, że zakwestionowane przepisy obniżają przyjętą w powyższych przepisach wysokość wynagrodzeń sędziowskich. Stosownie do art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. podstawa wynagrodzenia wynosi 5444,42 zł. Tymczasem przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. (M. P. poz. 764) wyniosło

6156,25 zł. Oznacza to, w wypadku sędziów NSA, waloryzację wynagrodzeń niższą o co najmniej 2939,86 zł brutto, niż wynikałoby to z zasad określonych w ustawie o Sędziu Najwyższym (dla sędziego w stawce podstawowej), natomiast w przypadku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego niższą o co najmniej 1957,54 zł brutto.

W ocenie Prezesa NSA zakwestionowane przepisy nie spełniają kryteriów brzegowych określonych w wyroku o sygn. K 1/12, a w konsekwencji są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa NSA, zakwestionowane przepisy naruszają zakaz kształtowania wynagrodzeń w sposób uznaniowy. Odstępują bowiem od waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich powiązanej z obiektywnym czynnikiem w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego w „Monitorze Polskim”.

Prezes NSA wskazał również, że zakwestionowane przepisy nie mają charakteru incydentalnego, wyjątkowego. Modyfikacja systemu wynagradzania sędziów miała miejsce również w 2021 r. i 2022 r. W ocenie Prezesa NSA, zakwestionowane przepisy naruszają także kryterium związane z brakiem akceptacji przez Trybunał praktyki pozostawiania wynagrodzeń sędziowskich na tym samym poziomie, która w konsekwencji oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. Podniósł, że wynagrodzenia sędziów wzrosły w ciągu ostatnich 3 lat o 12,5%, natomiast spadek realnych wynagrodzeń sędziowskich (ich siły nabywczej) w latach 2021-2023 będzie wynosił ok. 23,6%. Prezes NSA podkreślił, że – wbrew kryterium wskazanym w wyroku o sygn. K 1/12 – wynagrodzenia sędziów nie wykazują tendencji wzrostowej nie mniejszej niż wynagrodzenie w sferze budżetowej. Na przykład, pomiędzy 2020 r. a 2021 r. przeciętne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 6,74%, podczas gdy podstawa zasadniczego wynagrodzenia sędziowskiego pozostawała w 2021 r. niezmienną. Prezes NSA wskazał, że obniżenie wynagrodzenia sędziów w drodze normatywnej jest dopuszczalne wyłącznie w wypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Tymczasem, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M. P. poz. 553), na koniec roku budżetowego 2021 relacja do produktu krajowego brutto kwoty państwowego długu publicznego wyniosła 43,8%. W konsekwencji daleko jest jej w szczególności do ryzyka uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Prezes NSA

podkreślił, że sytuacja budżetowa państwa według oficjalnych statystyk jest zdecydowanie lepsza niż w czasie, kiedy to Trybunał w wyroku o sygn. K 1/12 uznał za zgodne z Konstytucją jednorazowe pozostawienie wynagrodzeń sędziowskich na tym samym poziomie.

W ocenie Prezesa NSA, wynagrodzenie sędziowskie przestało odpowiadać godności urzędu sędziego oraz zakresowi obowiązków. Prezes NSA wskazał na wzrost liczby wpływu spraw do sądów administracyjnych, przy – w zasadzie – niezmienionej liczbie sędziów. Brak realnego wzrostu wynagrodzeń przy rosnącym obciążeniu sędziów obowiązkami orzecznymi narusza art. 178 ust. 2 Konstytucji.

3. Na podstawie uchwały z 22 grudnia 2022 r., nr 1095/2022, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) skierowała do Trybunału wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z: art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji; art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji.

KRS – analogicznie do pozostałych wnioskodawców – wskazała, że modyfikacja systemu wynagradzania sędziów ma miejsce trzeci rok z rzędu. Ustawodawca przy tym nie zastosował analogicznego do 2021 r. i 2022 r. modelu i nie odniósł się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. Zamiast tego zastosował współczynnik wzrostu wynagrodzeń o 7,8%, a więc na poziomie przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. Zastosowano zatem mechanizm niewystępujący w prawie o ustroju sądów powszechnych. W ocenie KRS rezygnacja z powiązania podstawy wynagrodzenia sędziów z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej obowiązującego w drugim kwartale roku poprzedniego narusza standardy wynikające z art. 178 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji. Zarzut ten ma uzasadnienie w wyroku Trybunału o sygn. K 1/12.

W ocenie KRS, zakwestionowane przepisy naruszają również zasadę podziału i równowagi władzy w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Zdaniem KRS, ingerencja w zasadę niezawisłości może być zgodna z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, nie naruszać zasady równowagi i podziału władz oraz zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej pod warunkiem, że ma charakter incydentalny uzasadniony merytorycznie, jak również musi stanowić wynik współdziałania w tym zakresie władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą. W tym

aspekcie KRS zauważyła, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą o budżecie na 2023 r. w żadnym stopniu nie uwzględniono jej stanowiska jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

KRS wskazała także na naruszenie, wynikające z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Uzasadniając powyższy zarzut, KRS podniosła, że „ustawodawca nie powinien wycofywać się z ustalonych reguł postępowania, dotyczących sposobu podwyższania wynagrodzeń sędziowskich, korzystających ze szczególnych konstytucyjnych gwarancji. Co prawda 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, jednak zamrażanie wynagrodzeń sędziowskich trzeci rok z rzędu bez wątplenia stanowi naruszenie art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, jak również narusza zaufanie do Państwa” (wniosek KRS, s. 17). Wskazała również, że ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji podlega zobiektywizowany system kształtowania wynagrodzeń z 2009 r., w zakresie, w którym zapewnia utrzymanie tożsamego poziomu wynagrodzeń w kolejnych latach. W ocenie KRS, żadna sytuacja nadzwyczajna nie uzasadnia tego rodzaju zmiany systemu, a więc zaskarżone przepisy naruszają art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji, KRS podniosła, że dopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów wyłącznie w przypadku wskazanym w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

4. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2023 r. powyższe wnioski zostały połączone do łącznego rozpoznania ze względu na ich tożsamość przedmiotową.

5. W piśmie z 21 lutego 2023 r. Prezes Trybunału, na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wystąpił do Rady Ministrów o przedstawienie opinii w sprawie, gdyż wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów wywołałyby skutki związane z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

Minister Finansów (dalej: Minister), działając na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w opinii z 24 kwietnia 2023 r. wskazał, że stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów wywołałoby „wielowymiarowe skutki, w tym także ekonomiczne”. Wyjaśnił, że oszczędności związane z określeniem podstawy wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w ustawie o budżecie na 2023 r. wyniosły łącznie około 750 mln zł, w tym 512 mln zł dotyczyło wynagrodzeń sędziów oraz wprost do nich relacjonowanych wynagrodzeń referendarzy sądowych i uposażeń sędziów w stanie spoczynku. Minister wskazał, że wzrost wydatków budżetu państwa w 2023 r. o 750 mln zł spowodowałby wzrost państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 0,8 mld zł, tj. 0,02% PKB. Minister podkreślił przy tym, że ustawa budżetowa na 2023 r. nie przewiduje dedykowanych środków związanych z ewentualnym orzeczeniem Trybunału o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. Wskazał, że „w przypadku zaistnienia konieczności dokonania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 z przedmiotowego tytułu pod koniec bieżącego roku, z uwagi na samą długotrwałość procesu legislacyjnego dokonanie stosownej nowelizacji może okazać się niemożliwe” (s. 4).

Minister podniósł również, że podczas opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2023 r. prognozy, wg metodyki ESA2010, wskazywały na wzrost długu publicznego w 2024 r. do poziomu 55% z 51,7% na koniec 2022 r. Minister powołał się przy tym na Strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026, w której przyjęto, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg definicji UE) do PKB obniży się w 2022 r. do 51,7%, w 2023 r. wzrośnie do 53,3%, natomiast w 2024 r. wyniesie 55,0%, stabilizując się poniżej 56% w horyzoncie Strategii. Oznacza to, że – stosując metodykę ESA2010 – dług publiczny przekroczy próg 55% PKB. Minister podkreślił, że w przypadku państwowego długu publicznego zdefiniowanego w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) przewidziano w takiej sytuacji odpowiednie procedury ostrożnościowe i sanacyjne. W ocenie Ministra, stosowanie podobnych reguł jest zasadne również w odniesieniu do długu obliczonego wg metodyki ESA2010.

Zdaniem Ministra, przewidziany w zakwestionowanych przepisach sposób ustalania wynagrodzenia sędziów nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości. Stanowi natomiast przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń.

6. W piśmie z 8 lutego 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) zgłosił udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 7 ust. 1 i 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r. są niezgodne z art. 2, art. 173 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko w piśmie z 19 maja 2023 r. Rzecznik podzielił argumentację przedstawioną we wnioskach Prezesa SN oraz Prezesa NSA. Jednocześnie podkreślił, że w zakresie kontroli art. 7 ust. 1 i 2 ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r. postępowanie podlega umorzeniu ze względu na brak legitymacji procesowej KRS w tym zakresie. RPO wskazał, że podstawę prawną do występowania przez KRS do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jaką jest art. 186 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć wąsko. Zdaniem Rzecznika przesłanka do występowania przez KRS z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa, jaką jest związek kontrolowanych przepisów z niezawisłością sędziów, odnosi się wyłącznie do sędziów sądów, nie zaś do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto RPO podkreślił, że sam skład KRS, który nie przewiduje obecności w nim sędziów TK oraz brak udziału KRS w procesie powoływania tych sędziów, uzasadnia tezę o braku legitymacji KRS do zaskarżenia ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r. w zakresie, w jakim dotyczy ona sędziów TK. Wobec powyższego RPO wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 7 ust. 1 i 2 ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r.

7. Prezes NSA w piśmie z 20 kwietnia 2023 r. poparł stanowisko Prezesa SN oraz KRS o niekonstytucyjności art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r.

8. Prezes SN w piśmie z 25 kwietnia 2023 r. poparł stanowisko Prezesa NSA oraz KRS.

9. KRS w piśmie z 17 maja 2023 r. podtrzymała argumentację zawartą we wniosku z 22 grudnia 2022 r. oraz podzieliła zaprezentowane w przywołanych wnioskach stanowisko w sprawie niekonstytucyjności art. 8 i art. 9 ustawy ośrołobudżetowej na 2023 r. Wskazała ponadto, że wnioski Prezesa SN i Prezesa NSA są zgodne ze stanowiskiem KRS zarówno pod względem kontroli zgodności z Konstytucją RP, jak i zasadniczo jej zakresu.

10. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 lipca 2023 r. w imieniu Sejmu zajął stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. są zgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Swoje stanowisko Marszałek Sejmu motywował twierdzeniem, że konstytucyjną ochroną nie jest objęte utrzymanie realnej wartości wynagrodzeń sędziowskich, które spadają w związku z inflacją. Minimalny standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie został naruszony, ponieważ zarówno wynagrodzenia jak i tempo ich wzrostu nadal pozostają znacząco wyższe od ogółu gospodarki narodowej. W związku z tym, spełnione zostały warunki brzegowe wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków zdefiniowanych w orzecznictwie Trybunału.

11. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 4 września 2023 r. wniósł o zwrócenie się przez Trybunał do właściwego organu władzy wykonawczej o zajęcie przez ten organ stanowiska w sprawie przyczyn mających uzasadniać założone w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r. odstępianie od obowiązujących zasad ustalania podstaw wynagrodzeń zasadniczych sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych i sędziów sądów administracyjnych oraz prokuratorów. Ponadto PG wniósł o odroczenie rozprawy mającej odbyć się w tej sprawie 5 września 2023 r.

PG motywował swój wniosek zaistnieniem nowych okoliczności, których ostateczne wyjaśnienie ma istotne znaczenie dla trybu rozpoznawania sprawy i jej merytorycznego rozstrzygnięcia. Po pierwsze, w dniach przed zarządzonym terminem rozprawy opublikowany został projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024, w którym również ustalono podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz prokuratorów w wysokości 6114,08 zł. Kwota, tak jak w ustawie o budżecie na 2023 r., jest niższa od kwoty ogłaszanej 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 3 z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.). Kolejnym motywem wniosku PG było skierowanie przez Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Związek) 10 sierpnia 2023 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 10 ust. ustawy

okołobudżetowej na 2023 r. który określa sposób ustalania podstawy wynagrodzenia prokuratorów w 2023 r.

PG uznał, że w przypadku stwierdzenia przez Trybunał spełnienia przez pismo Związku wymogów warunkujących nadanie mu biegu, należałoby rozważyć łączne rozpoznanie sprawy wraz z wnioskiem w sprawie o sygn. K 1/23. Rozwiązania normatywne poddane kontroli w obydwu wnioskach zdaniem PG „są w zasadzie identyczne” (wniosek Prokuratora Generalnego, s. 4). Łącznie rozpoznanie obu spraw „pozwoli na wydanie wyroku kompleksowo rozstrzygającego kwestie mające istotne znaczenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i pozycji ustrojowej urzędu prokuratorskiego” (wniosek Prokuratora Generalnego, s. 4).

12. Prezes SN w piśmie z 18 września 2023 r. zajął negatywne stanowisko odnośnie do wniosku PG. W związku z tym Prezes SN wniósł, by nie zarządzać łącznego rozpoznania sprawy o sygn. K 1/23 z wnioskiem Związku. Zdaniem Prezesa SN, przedmiot obu wniosków jest całkowicie odmienny, gdyż wynika m.in. z różnego stopnia ochrony konstytucyjnej wynagrodzeń sędziów a prokuratorów oraz pracowników.

13. Prezes NSA w piśmie z 4 października 2023 r. podzielił stanowisko Prezesa SN w sprawie wniosku PG.

14. PG w piśmie z 24 października 2023 r. zajął stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy okołobudżetowej na 2023 r. są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie – wobec zbędności wydania wyroku. Swoje stanowisko PG motywował stwierdzeniem, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę ochrony ekspektatywy prawa sędziów do podwyższonego wynagrodzenia. Jednocześnie, naruszenie to nie może być usprawiedliwione z uwagi na stan finansów publicznych. W rezultacie zasady wynagradzania sędziów nie spełniają warunków brzegowych określonych w wyroku o sygn. K 1/12, a więc zaskarżone przepisy z nieuzasadnionych przyczyn w sposób arbitralny naruszają zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa.

II

Na rozprawie wnioskodawcy sprecyzowali treść wniosków. Przedstawiciel Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wniósł o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z Konstytucją art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666; dalej: ustawa ołobudżetowa na 2023 r.). Poparł argumentację wnioskodawcy Krajowej Rady Sądownictwa. Przedstawiciel Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 1 i 2 i art. 9 ust. 1 i 2 ustawy ołobudżetowej na 2023 r., są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Nadto przedstawiciel Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił stanowiska wnioskodawców: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, co do niezgodności z Konstytucją wskazywanych w ich wnioskach i stanowiskach art. 7 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. Przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa podtrzymał wnioski wyrażone w inicjującej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym uchwale Krajowej Rady Sądownictwa z 22 grudnia 2022 r. Przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa podzielił także stanowiska wnioskodawców: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przedstawiciel Sejmu wniósł o uznanie zgodności art. 8 i art. 9 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz umorzenie postępowania w pozostałym zakresie wobec niedopuszczalności orzekania. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o uznanie, że art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji. Wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie wobec zbędności orzekania. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich poparł pisemne stanowisko z 19 maja 2023 r. Wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 2 Konstytucji. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu są połączone wnioski

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: Prezes NSA) oraz Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS).

KRS przedmiotem kontroli uczyniła art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666; dalej: ustawa ołobudżetowa na 2023 r.).

Prezes SN zakwestionował zgodność art. 7 art. 8 i art. 9 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. Jednocześnie w piśmie procesowym z 25 kwietnia 2023 r. podzielił stanowisko pozostałych wnioskodawców o niezgodności z Konstytucją art. 7, art. 8, art. 9 ustawy ołobudżetowej na 2023 r.

Prezes NSA zakwestionował art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy ołobudżetowej na 2023 r. Jednocześnie w piśmie z 20 kwietnia 2023 r. poparł stanowisko Prezesa SN oraz KRS w sprawie niekonstytucyjności art. 7, 8 i 9 ustawy ołobudżetowej na 2023 r.

1.2. Zakwestionowane przepisy ustawy ołobudżetowej na 2023 r. mają charakter epizodyczny i stanowią odstępstwo od stałych, ustawowych zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich określonych odpowiednio w:

1) art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm. dalej: p.u.s.p.) w stosunku do sędziów sądów powszechnych. Przy tym, w myśl art. 29 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.) – przepisy dotyczące wynagrodzeń sędziów sądu apelacyjnego stosuje się odpowiednio do wynagrodzeń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto art. 91 § 1, 1c-2, 6, 7 i 9-12 p.u.s.p., na podstawie art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250), ma zastosowanie do sędziów sądów wojskowych;

2) art. 48 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093, ze zm.; dalej: u.SN lub ustawa o Sądzie Najwyższym), w zakresie sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN), przy tym na podstawie art. 49 p.u.s.a. przepis ten ma zastosowanie również do sędziów NSA;

3) art. 16 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: u.s.TK lub ustawa o statusie sędziów TK), w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy ołobudżetowej na 2023 r., w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o której

mowa w art. 16 ust. 2 u.s.TK, stanowi kwota w wysokości 5444,42 zł. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o budżecie na 2023 r. ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 16 ust. 2 u.s.TK, w roku 2023 za podstawę tę przyjmuje się kwotę w wysokości 5444,42 zł. Pozostałe zakwestionowane przepisy, tj. art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. mają analogiczną treść, z tym że odnoszą się do wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych oraz SN.

Zgodnie z art. 91 § 1c p.u.s.p., art. 48 § 2 u.SN oraz art. 16 ust. 2 u.s.TK podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego: sądu powszechnego, SN oraz Trybunału Konstytucyjnego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.). W przypadku sędziów sądów powszechnych wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego określonych w załączniku do prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 91 § 2 p.u.s.p.). Mnożnik ten wynosi od 2,05 (dla sędziego sądu rejonowego w pierwszej stawce) do 3,23 (dla sędziego sądu apelacyjnego w dziesiątej stawce). W wypadku sędziów: SN, NSA oraz Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenie zasadnicze stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika – w stosunku do sędziów SN i NSA – 4,13 (art. 48 § 2 u.SN, art. 49 p.u.s.a.), natomiast sędziów Trybunału Konstytucyjnego – 5,0 (art. 16 ust. 1 u.s.TK). Aby zapobiec negatywnym skutkom wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju, ustawodawca uznał, że jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa powyżej, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedniego – przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości (art. 91 § 1d p.u.s.p., art. 48 § 3 u.SN art. 16 ust. 3 u.s.TK).

Jak już wyjaśniono, w zakwestionowanych przepisach wprowadzono odstępstwo od przedstawionych powyżej zasad kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów. Zrezygnowano z odwoływania się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego i ustalono, że w 2023 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych (odpowiednio wojewódzkich sądów administracyjnych i

sądów wojskowych), sędziów SN (odpowiednio NSA) oraz TK stanowi kwota w wysokości 5444,42 zł. Stosownie do art. 91 § 1c p.u.s.p., art. 48 § 2 u.SN oraz art. 16 ust. 2 u.s.TK podstawa ta wynosiłaby 6156,25 zł, ponieważ takie było przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku 2022 r. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2022-roku,271,37.html>). Podstawa wskazana w zakwestionowanych przepisach jest zatem o 711,83 zł niższa.

Odstępstwa od ogólnego sposobu obliczania wynagrodzenia sędziów zostały wprowadzone również w 2021 r. i 2022 r.

W ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie na 2021 r.) wskazano, że w 2021 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale nie 2020 r., lecz 2019 r. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. wyniosło 4839,24 zł. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2019-r-,271,25.html>), natomiast w drugim kwartale 2020 r. 5024,48 zł. (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2020-roku,271,29.html>).

W ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie na 2022 r.) przewidziano, że w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. powiększone o 26 zł. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. wyniosło 5504,52 zł (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2021-roku,271,33.html>).

Z powyższych danych wynika, że podstawa ustalenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów od 2021 r. do 2023 r. jest niższa, niż wynikałoby to z regulacji przyjętej w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK. Należy przy tym zauważyć, że różnica między podstawami wskazywanymi przez ustawodawcę w ustawach o budżecie a tymi wynikającymi z p.u.s.p., u.SN

oraz u.s.TK stale się powiększa. W 2021 r. różnica ta wyniosła 185,24 zł, w 2022 r. 454,04 zł, natomiast w 2023 r. już 711,83 zł.

Trybunał dostrzegł, że także przed 2021 r. ustawodawca wprowadzał odstępstwa od obowiązującego systemu wynagrodzenia sędziów. W ustawie 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 na 2012 r.) przewidziano, że w roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Rozwiązanie to jest analogiczne do tych wprowadzonych w 2021 r. i 2022 r.

Następnie należy zaznaczyć, że wysokość wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych ma wpływ na wysokość wynagrodzenia asesorów oraz referendarzy sądowych. Ich wynagrodzenie stanowi procent wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. W przypadku asesorów jest to 80% (art. 106y § 1 p.u.s.p.), natomiast referendarzy 75% (art. 151b §1 p.u.s.p.). Dotyczy to referendarzy i asesorów zarówno w sądach powszechnych, jak i administracyjnych. W odniesieniu do wynagrodzenia sędziów ustalane jest również wynagrodzenie prokuratorów. Zgodnie z art. 124 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, ze zm.) wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dotyczy to również na przykład wynagrodzenia zasadniczego referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie wysokości miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. poz. 100).

2. Legitymacja wnioskodawców.

W art. 191 Konstytucji określono podmioty legitymowane do inicjonowania przed Trybunałem postępowań w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji, a zatem w sprawach kontroli hierarchicznej zgodności norm, jak również sprawach konstytucyjności celów i działalności partii politycznych. We wskazanym przepisie wyodrębniono trzy kategorie grup, które mogą wystąpić do Trybunału.

Do pierwszej grupy zalicza się podmioty mające legitymację nieograniczoną (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Do drugiej grupy należą podmioty mające legitymację ograniczoną, która umożliwia im kwestionowanie aktów normatywnych objętych zakresem działania tych podmiotów (art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji).

Trzecią grupę stanowią podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji).

Prezes SN oraz Prezes NSA należą do pierwszej grupy, co oznacza, że mają oni nieograniczoną legitymację do inicjonowania postępowania przed Trybunałem. Ich legitymacja w niniejszej sprawie nie budzi żadnych wątpliwości. Wątpliwości w tym zakresie może budzić natomiast legitymacja KRS jako podmiotu posiadającego ograniczoną możliwość inicjowania postępowania przed TK. KRS – stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji – stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wyłącznie w tych sprawach może wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji). KRS wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów odnoszących się do wynagrodzenia sędziów: sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, SN oraz Trybunału Konstytucyjnego. I w tym ostatnim zakresie można mieć wątpliwości co do legitymacji KRS. Trybunał, mimo że jest organem władzy sędziowskiej, nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji. Sędziowie Trybunału, w przeciwieństwie do innych sędziów, nie mają swojej reprezentacji w KRS. Tak samo KRS nie ma takich kompetencji wobec sędziów Trybunału, jakie ma wobec innych sędziów. Niemniej Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w wyroku Trybunału z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186). W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że KRS może wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy regulującej działalność Trybunału, w zakresie, w jakim niezależność sędziów Trybunału ma przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość

innych sędziów. Uzasadniając powyższą tezę, Trybunał wskazał, że „niezależność TK przekłada się na niezależność sądów, a to z uwagi na powiązanie między postępowaniem przed TK i postępowaniem sądowym. Powiązania te są najbardziej widoczne w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym. W tym ostatnim wypadku art. 193 Konstytucji wprost jako jedną z przesłanek dopuszczalności pytania prawnego ustanawia zależność między orzeczeniem TK a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym. Orzeczenie TK o niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi ponadto podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Co więcej, każde orzeczenie TK, również to wydawane w trybie kontroli abstrakcyjnej, wpływa na obowiązywanie prawa i tym samym jego stosowanie przez sądy. Orzeczenia TK mają zatem wpływ na postępowania sądowe i treść wydawanych w ramach tych postępowań rozstrzygnięć”.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że KRS ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. Niezależnie od powyższych wątpliwości należy zauważyć, że Prezes NSA oraz SN poparli wniosek KRS w sprawie niezgodności z Konstytucją art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. Rozwiewa to wątpliwości co do dopuszczalności badania przez Trybunał konstytucyjności tego przepisu.

3. Wzorce kontroli oraz analiza problemu konstytucyjnego.

KRS zakwestionowała zgodność art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z:

- art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji;
- art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3

Konstytucji;

- art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1

Konstytucji.

Prezes SN zakwestionował zgodność art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z:

– art. 178 ust. 2 w związku 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;

– art. 2 w związku 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.;

– art. 31 ust. 3 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji 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.

– art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji;

– art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji;

– art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1

Prezes NSA zakwestionował art. 8 oraz art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Wzorcami kontroli w niniejszej sprawie uczyniono więc, w różnych konfiguracjach: art. 2, art. 10, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 i 2, art. 173, art. 195 ust. 2, art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji. Część z nich zostało wskazanych jako podstawowe wzorce kontroli, natomiast część jako związkowe.

Dokładna analiza argumentacji przedstawionej przez wszystkich uczestników postępowania prowadzi do wniosku, że istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest przede wszystkim stwierdzenie, czy zasady ustalania wynagrodzeń sędziów przyjęte w ustawie o budżecie na 2023 r. zapewniają sędziom wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu. Kwestia ta omawiana jest we wszystkich wnioskach skierowanych do Trybunału. Konsekwencją stwierdzenia, że zasady te nie zapewniają sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności ich urzędu, byłoby uznanie, że kwestionowane przepisy naruszają gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Mając to na uwadze Trybunał uznał, że w stosunku do art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie

na 2023 r. to naruszenie art. 178 ust. 2 Konstytucji jest głównym zarzutem skierowanym przeciwko wskazanym przepisom. Z kolei w odniesieniu do art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. wniosek KRS, poparty przez Prezesa SN i Prezesa NSA, również koncentruje się na wpływie wynagrodzenia sędziego TK na jego niezawisłość. KRS podkreśla, że „arbitralne wskazanie wysokości zwiększenia wynagrodzenia stanowi wprost naruszenie materialnej gwarancji niezawisłości sędziów” (s. 16 wniosek KRS). Dlatego też, należy przyjąć, że podstawowym wzorcem kontroli w tym zakresie jest art. 195 ust. 2 Konstytucji. Mając to na uwadze oraz kierując się zasadą ekonomiki procesowej, Trybunał uznał, że dokona oceny zgodności art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 195 ust. 2 Konstytucji.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucja, w art. 178 ust. 2, gwarantuje sędziom prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wzorzec ten ustanawia szczególną ochronę wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, a w konsekwencji ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania (zob. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Zapewnienie warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziów stanowi materialną gwarancję zasady niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Wzorzec ten był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 195 ust. 2 Konstytucji, sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Brzmienie art. 195 ust. 2 Konstytucji jest analogiczne do brzmienia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Tak jak w przypadku art. 178 ust. 2 Konstytucji, wzorzec ten ustanawia szczególną ochronę wynagrodzeń sędziów Trybunału na poziomie konstytucyjnym, a w konsekwencji ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Stanowi on materialną gwarancję zasady niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, niemniej nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości. Wyłączną kompetencję w tym zakresie, na podstawie

art. 175 ust. 1 Konstytucji, mają sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz Sąd Najwyższy. Zasadniczą kompetencją Trybunału jest kontrola hierarchicznej zgodności norm. Jak wskazuje się w doktrynie „z jednej strony TK działa w podobnym trybie i na podobnych zasadach jak sądy, lecz efekty jego działań – w zakresie obejmującym badanie hierarchicznej zgodności norm – realizują się w tej samej sferze, co działania władzy ustawodawczej (polegają one na dokonywaniu zmian w systemie prawa). Z drugiej natomiast strony jego działalność polega na kontroli efektów działalności organów tworzących prawo oraz na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, czyli działalności typowej dla organów ochrony prawa, przy czym nie jest on – według systematyki konstytucyjnej – organem kontroli państwowej i ochrony prawa” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 22).

Wzorzec ten nie był dotychczas przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Niemniej mając na uwadze, że art. 195 ust. 2 Konstytucji stanowi powtórzenie art. 178 ust. 2 Konstytucji i pełni taką samą funkcję względem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak art. 178 ust. 2 Konstytucji względem pozostałych sędziów, należy uznać, że orzecznictwo Trybunału, które odnosi się do zasad wynagradzania sędziów zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji, również ma zastosowanie w sprawie sędziów TK. Na marginesie należy zauważyć, że ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459), w której powiązано wynagrodzenie sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego dotyczyła nie tylko sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, ale również sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Należy przypomnieć, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie orzekał o konstytucyjności przepisów bezpośrednio regulujących kompetencje Trybunału, lub posiadających wpływ na jego funkcjonowanie (zob. m.in. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26; wyroki z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114). Zgodnie z art. 188 pkt. 1 Konstytucji Trybunał orzeka o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Jak wskazano w doktrynie, „[p]rzedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest każda ustawa, niezależnie od treści uregulowań w niej zawartych (ustawa w sensie formalnym)” (B. Naleziński Komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 188.). Wobec tego nie występuje żadna przesłanka ku wyłączeniu spod kognicji Trybunału ustaw, które w sposób bezpośredni lub pośredni się do niego odnoszą. Trybunał jest jedynym organem sprawującym kontrolę hierarchicznej zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego też jest jedynym organem, który może rozstrzygnąć o konstytucyjności wskazanego we wniosku KRS art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r.

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału z 12 grudnia 2012 r., o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Wówczas przedmiotem kontroli były art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie na 2012 r. wspomniane w poprzednim punkcie niniejszego uzasadnienia. Przepisy te regulowały podstawy zasadniczego wynagrodzenia. W wyroku tym Trybunał orzekł, że wskazane przepisy 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 oraz że 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 uzasadnieniu wskazanego orzeczenia szczegółowo omówiono kwestię wynagrodzenia sędziów oraz jego znaczenia z perspektywy konstytucyjnej. Spostrzeżenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powyższego orzeczenia mają zasadnicze znaczenie dla niniejszej sprawy.

Trybunał we wskazanym wyroku wyjaśnił, 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. 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”. Trybunał uznał, że przyjęty w 2009 r. sposób ustalania wynagrodzenia sędziów odpowiada powyższym założeniom. Wyjaśnił, że mechanizm ten „zaczął funkcjonować w 2009 r., w wyniku porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (...)”. Trybunał odniósł się również do swojego wcześniejszego orzecznictwa (zob. wyroki z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), w którym określono minimalne wymogi, które – stosownie do art. 178 ust. 2 Konstytucji – powinny spełniać ustawowe regulacje dotyczące wysokości sędziowskich wynagrodzeń. Na tej podstawie Trybunał w wyroku o sygn. K 1/12 sformułował nieprzekraczalne „warunki brzegowe”

wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków. Te nieprzekraczalne „warunki brzegowe” są w szczególności następujące:

1. „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.”

2. „Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.”

3. „Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.”

4. „W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.”

5. „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)”.

Kluczowa dla istoty sprawy jest analiza każdego z wyżej wymienionych warunków w odniesieniu do przedmiotu kontroli. Zasady wynagradzania sędziów sformułowane w ustawie o budżecie na 2023 r. muszą spełniać wszystkie warunki brzegowe, by stwierdzić o ich konstytucyjności.

Niewątpliwie nie może być mowy o naruszeniu w ustawie o budżecie na 2023 r. warunku wskazanego w pkt 5. Zmiana zasad wynagradzania sędziów nie przewiduje obniżenia ich nominalnej wysokości. Nie zachodzi ponadto sytuacja, o której mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji; relacja państwowego długu publicznego do PKB nie przekracza poziomu 60%.

Równie oczywiste jest spełnienie w przepisach kształtujących zasady wynagradzania sędziów warunku wskazanego w pkt. 2. Wynagrodzenia sędziów znacząco przewyższają wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej, choćby z uwagi na opisany już w uzasadnieniu sposób wyliczania tych wynagrodzeń. Kwoty wskazane zarówno w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK jak i w ustawie o budżecie na 2023 r. pełnią rolę jedynie kwoty bazowej. Właściwe wynagrodzenie sędziów wylicza się jako iloczyn owej kwoty bazowej i mnożników określonych w przytoczonych ustawach. Wynagrodzenie

sędziów jest więc kilkakrotnie wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej i takie pozostaje bez względu na tempo jego wzrostu.

Spełniony jest również warunek wskazany w pkt. 3. Pomimo sytuacji incydentalnych, jak w 2021 r., kiedy przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej wzrosło o 6,74% a podstawa zasadniczego wynagrodzenia sędziowskiego została pozostawiona na tym samym poziomie, trudno stwierdzić, że w tym zakresie istnieje wyraźna tendencja. W roku 2022 wzrost wynagrodzeń sędziowskich był skorelowany ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia pomiędzy drugim kwartałem 2019 r. a drugim kwartałem 2020 r. (z 4839,24 zł na 5024,48 zł). Tymczasem w ustawie budżetowej na 2022 r. nie przewidywano wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Z kolei kwota będąca podstawą wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie na 2023 r. gwarantuje wzrost wynagrodzeń w 2023 r. o ok. 7,8% w stosunku do 2022 r. Jest to wskaźnik tożsamy z zaplanowanym w ustawie budżetowej na 2023 r. poziomem wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Konkludując, w ostatnich latach nie można zaobserwować tendencji do wzrostu podstawy wynagrodzeń sędziowskich w tempie niższym niż wzrost wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Wątpliwości, które widoczne są również w powyższych rozważaniach, nasuwają się odnośnie do zgodności przedmiotu kontroli z warunkiem wymienionym w pkt. 1, zgodnie z którym wynagrodzenia sędziowskie powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość. Już sama analiza przepisów kształtujących sposób wynagradzania sędziów w latach 2021-2023 pozwala stwierdzić, że w każdym z ostatnich trzech lat budżetowych ustawodawca przyjął inną koncepcję co do konstrukcji tego mechanizmu. W ustawie o budżecie na 2021 r. wzięto za podstawę ustalenia wynagrodzenia przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedzającego rok poprzedni (czyli 2019 r. zamiast 2020 r.) W ustawie o budżecie na 2022 r. również zastosowano ten mechanizm, jednak zwiększono ponadto tę podstawę o 26 zł. Z kolei w 2023 r. odstąpiono od jakiegokolwiek powiązania podstawy wynagrodzeń sędziowskich z wysokością przeciętnego wynagrodzenia. Podstawę tę określono w pełni w sposób kwotowy. Minister Finansów w swojej opinii tłumaczył takie rozwiązanie chęcią dostosowania tempa wzrostu wynagrodzeń sędziowskich do tempa wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Tożsame rozwiązanie zaprezentowano w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r. – tym razem kwota będąca podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego została ustalona

na 6114,08 zł. Projekt zakłada więc wzrost podstawy o 12,3%, co z kolei przewyższa przewidywany wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej przewidziany w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. (6,6% z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). Oczywiście jest, że rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r. pozostaje poza kognicją Trybunału. Nie jest to bowiem akt prawny i nie stanowi przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Przytoczenie tego rozwiązania pozwala jednak na analizę zaskarżonych przepisów ustawy o budżecie na 2023 r. w szerszym kontekście i zbadanie, czy przyjęte w przedmiocie kontroli zasady wynagradzania sędziów mają charakter czysto uznaniowy ze strony ustawodawcy. Należy jeszcze raz podkreślić, że każda z modyfikacji zasad wynagradzania sędziów na mocy ustawy o budżecie miała w istocie rzeczy charakter tymczasowy, ponieważ co do zasady podstawa zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich ustalana jest na podstawie przepisów p.u.s.p, u.SN oraz u.s.TK. Tymczasem od przeszło trzech lat reguła ta była „tymczasowo” modyfikowana, za każdym razem w inny sposób. Taki stan rzeczy sprawia, że poddać można w wątpliwość sens istnienia norm regulujących podstawę zasadniczego wynagrodzenia sędziów w wyżej wspomnianych ustawach. Stosowanie jednorocznych rozwiązań tymczasowych w perspektywie wieloletniej, dodatkowo o zmiennym charakterze, sprawia, że nie został spełniony warunek brzegowy wymieniony w pkt. 1. Wynagrodzenia sędziów w ostatnich latach kształtowane są przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy – zarówno co do konstrukcji mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków. Sędziowie nie mogą w żaden sposób przewidzieć, jak będzie kształtować się ich wynagrodzenie. W kontekście wynagradzania pracowników sfery budżetowej może być zrozumiała dyskrecjonalność ustawodawcy – musi przecież dostosować wysokość zarobków do sytuacji na rynku pracy oraz czynników gospodarczych. Tymczasem taka uznaniowość nie powinna mieć miejsca w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich, których szczególny charakter potwierdzony jest w art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjna ranga powinna gwarantować nie tylko ich nominalną wysokość. Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. K 1/12, 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 manipulacje w stosunku do nich”.

Powyższe rozważania powinny być rozpatrywane w związku z warunkiem sformułowanym w wyroku o sygn. K 1/12 wskazanym w pkt. 4 – w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być „bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami”. Tymczasem analiza sytuacji gospodarczej Polski, co zostało również podkreślone w opinii Ministra Finansów, wskazuje na to, że budżet państwa w najbliższych latach może znaleźć się w sytuacji trudnej, chociaż nie krytycznej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczone według metodyki unijnej) może wzrosnąć na koniec 2024 r. do poziomu 55% PKB (z poziomu 51,7% PKB na koniec 2022 r.). Jednocześnie, państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% PKB wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji – zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% PKB – tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. Nawet gdyby przyjąć, że nieprzekraczalna relacja 3/5 pomiędzy długiem publicznym a wartością rocznego PKB powinna odnosić się nie do długu liczonego według metodyki krajowej, lecz do długu liczonego według metodyki unijnej, który z uwagi na swoją konstrukcję, dużo bardziej transparentnie przedstawia rzeczywisty stan zadłużenia państwa, to nie istnieje w najbliższej przyszłości ryzyko jej przekroczenia.

Konkludując, w obliczu potencjalnie trudnej sytuacji budżetowej, zgodnie z warunkami brzegowymi zdefiniowanymi przez TK w wyroku o sygn. K 1/12, konieczne jest zapewnienie szczególnej ochrony wynagrodzeń sędziowskich. Sytuacja ta jednocześnie nie jest jednak tak poważna, aby w jakikolwiek sposób usprawiedliwiać rozwiązania nadzwyczajne. Zapewnienie mechanizmu wynagradzania sędziów w myśl art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji jest obecnie możliwe w pełnym poszanowaniu zasady równowagi budżetowej, która również ma normatywne podłoże w Konstytucji. Dlatego też zasady wynagradzania sędziów, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, powinny spełniać wszystkie warunki brzegowe określone w wyroku o sygn. K 1/12. Zaskarżone przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. po raz kolejny „tymczasowo” modyfikują ustawowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Ponadto, w 2023 r. podstawa ta została ustalona w pełni w sposób kwotowy, co w żaden sposób nie nawiązuje do obowiązującego *lex generalis* mechanizmu wynagradzania. Podstawowa różnica pomiędzy przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, a przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. K 1/12 polega właśnie na ich granicach temporalnych. O ile regulacja

rozpatrywana w sprawie o sygn. K 1/12 miała charakter incydentalny, o tyle przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, ma charakter *de facto* systemowego usankcjonowania rozwiązania *de iure* incydentalnego. Z uwagi na szczególną formę ustawy o budżetowej, która, tak jak ustawa budżetowa, obowiązuje jedynie przez rok budżetowy, nie należy przedmiotu kontroli rozpatrywać bez kontekstu rozwiązań w tym zakresie przyjętych w latach poprzednich. Przepisy ustaw o budżetowych na lata 2021-2023 (oraz rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżetowej na 2024 r.) w istocie stanowią specyficzne pod kątem zakresów temporalnych nowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Rozwiązania unormowane w przedmiocie kontroli, czyli art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżetowej na 2023 r., nie tylko nie są spójne z rozwiązaniami *lex generalis* zawartymi w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK, ale także nie są nawet spójne z analogicznymi przepisami ustawy o budżetowej na 2021 r. i ustawy o budżetowej na 2022 r. Oznacza to, że ustawodawca w tej materii kieruje się daleko posuniętą uznaniowością. Ta uznaniowość nie zapewnia sędziom konstytucyjnym gwarancji wysokości ich przyszłych dochodów oraz nie chroni ich przed potencjalnymi manipulacjami ze strony ustawodawcy. Wobec tego zasady wynagradzania sędziów uregulowane na mocy art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżetowej na 2023 r. nie spełniają warunków brzegowych określonych w orzecznictwie TK. Na tej podstawie należy uznać, że art. 8 i art. 9 ustawy o budżetowej na 2023 r. są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji, a art. 7 ustawy o budżetowej na 2023 r. jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Wobec stwierdzenia niezgodności art. 8 i art. 9 ustawy o budżetowej na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji, oraz stwierdzenia niezgodności art. 7 ustawy o budżetowej na 2023 r. z art. 195 ust. 2 Konstytucji, przeprowadzenie oceny merytorycznej w zakresie zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli jest zbędne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy występuje niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej, a postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi może być

umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku (por. wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, OTK ZU A/2018, poz. 4, wraz z powołanymi tam wyrokami).

Zatem Trybunał Konstytucyjny na mocy art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

6. Skutki wyroku.

Trybunał w niniejszym wyroku stwierdził niezgodność art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz niezgodność art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 195 ust. 2 Konstytucji. Odnosząc się do skutków niniejszego wyroku, Trybunał stwierdza, że w sferze stosowania prawa niniejszy wyrok ma zastosowanie do stanów faktycznych powstałych zarówno przed jak i po jego wejściu w życie (zob. wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2023 r. o sygn. K 1/23.

Popieram kierunek rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał.

Niniejsze postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z 22 grudnia 2022 r. należało jednak umorzyć ze względu na niedopuszczalność rozpoznania tego wniosku, wynikającą z braku legitymacji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uważam bowiem, że Krajowa Rada Sądownictwa w składzie ukształtowanym z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) – dodanego na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa z 2017 r.) – nie jest organem ukształtowanym w sposób wymagany przez art. 187 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem, podobnie jak w wypadku pozostałych organów konstytucyjnych, dochowanie konstytucyjnych wymogów uformowania składu organu warunkuje jego zdolność do realizacji konstytucyjnie powierzonych kompetencji. W odniesieniu do KRS dotyczy to wszelkich kompetencji podejmowanych w zakresie realizacji jej konstytucyjnej funkcji związanej ze stanem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym również występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji.

Ustrojodawca określił zasady kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa w art. 187 ust. 1 Konstytucji. W skład tego organu wchodzi trzy kategorie członków: członkowie *ex officio* (z zastrzeżeniem, że Prezydent nie działa samodzielnie, lecz przez przedstawiciela; zob. pkt 1 tego przepisu), członkowie – sędziowie wybierani spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (pkt 2) oraz posłowie wybrani przez Sejm i senatorzy wybrani przez Senat (pkt 3). Skład KRS ma mieć zatem charakter mieszany, łącząc przedstawicieli trzech władz

konstytucyjnych (ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej), przy czym jednak ustrojodawca wyraźnie opowiedział się za dominacją czynnika sędziowskiego, przyjmując, że 17 spośród 25 miejsc w składzie KRS ma przypadać sędziom. Ustrojodawca wyznaczył zatem konkretną strukturę relacji przedstawicieli władz konstytucyjnych w składzie KRS, której dochowanie było obowiązkiem ustawodawcy. W szczególności to właśnie regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają – jak wskazał Trybunał – „umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady” (wyrok pełnego składu z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44).

W mojej ocenie, obecny mechanizm kształtowania składu KRS, oparty na przepisach wprowadzonych do ustawy o KRS na mocy ustawy z 2017 r., wypacza strukturę konstytucyjną tego organu wyznaczoną przez ustrojodawcę, naruszając art. 187 ust. 1 Konstytucji. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, ustawodawca, odstępując od utrwalonej praktyki konstytucyjnej, powierzając samym sędziom wybór sędziów – członków KRS, oraz przekazując tę kompetencję Sejmowi, przyznał temu jednemu organowi władzy politycznej decydujący wpływ na obsadę znakomitej większości składu Rady (tj. wybór 19 spośród 25 członków). Po drugie, ustawodawca, wprowadzając nowy mechanizm wyboru sędziów – członków KRS nie dochował wymogu, aby w składzie Rady zasiadali przedstawiciele każdej z grup sędziów wszystkich rodzajów sądów wprost wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Od chwili utworzenia w 1989 r. Krajowej Rady Sądownictwa do 2017 r. konsekwentnie przyjmowano, że członkowie Rady wybierani „spośród sędziów” wybierani mają być przez samych sędziów. Taki model ustanowiony został na mocy przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.), której art. 6 – w wersji obowiązującej od 10 sierpnia 1990 r. – stanowił, że sędziowie – członkowie KRS, wybierani byli w ten sposób, że wybór 2 członków KRS wybierać miało zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego spośród sędziów SN, 1 członka KRS wybierać miało zgromadzenie ogólne sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów NSA, 2 członków KRS wybierać miało zebranie zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych spośród sędziów apelacyjnych, 9 członków KRS wybierać miało, ze swojego grona, zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów w sądach wojewódzkich oraz 1 członka KRS wybierać miało zgromadzenie ogólne sędziów sądów wojskowych spośród sędziów tych sądów. Model ten

– jako model zastany – uzyskał w 1997 r. *implicite* aprobatę ustrojodawcy, który w przepisach konstytucyjnych nie zdecydował się uregulować trybu wyboru sędziów – członków KRS w odmienny sposób. Wybór sędziów – członków KRS przez sędziów traktowany był jako model zastany również przez ustawodawcę, o czym świadczą przepisy zarówno ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm. – zob. art. 7 tej ustawy), jak i pierwotnej wersji ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm. – zob. nieobowiązujący już art. 11).

Moim zdaniem, utrwalona od 1989 r. praktyka konstytucyjna wyznaczyła treść art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny, wprost stwierdzając w wyroku 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), że Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 „[w]yraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. (...) Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS [tj. ustawie z 2001 r.], której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów”. W świetle przytoczonej wypowiedzi orzeczniczej Trybunału, przepis art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji należało rozumieć w ten właśnie sposób, że, po pierwsze, 15 sędziów do składu KRS mają wybierać sami sędziowie, oraz po drugie, wśród sędziów wybranych do składu KRS znaleźć się mają przedstawiciele wszystkich rodzajów sądów wymienionych *expressis verbis* w tym przepisie. Ustawodawca, określając „sposób wyboru” członków KRS na mocy upoważnienia z art. 187 ust. 4 Konstytucji, zachował pewną swobodę decyzyjną choćby w sprawie ustalenia proporcji reprezentacji każdej z grup sędziów (tj. ilu sędziów – członków KRS ma być wybieranych w ramach poszczególnych grup) czy mechanizmu wyboru przedstawicieli w ramach tych grup (tj. które organy lub ciała samorządu sędziowskiego mają dokonywać wyboru w ramach każdej z grup i w jakim trybie). Upoważnienie udzielone w art. 187 ust. 4 Konstytucji, a tym samym zakres swobody decyzyjnej ustawodawcy dotyczącej unormowania „sposobu wyboru” sędziów – członków KRS, nie mają jednak nieograniczonego charakteru, ponieważ ich granice wyznacza model kształtowania składu KRS przyjęty przez ustrojodawcę w art. 187 ust. 1 Konstytucji, którego znaczenie normatywne – obejmujące wybór sędziów członków KRS przez sędziów spośród każdej z grup sędziów reprezentujących rodzaje sądów wymienione

w punkcie 2 tego przepisu – utrwalone zostało w praktyce konstytucyjnej oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawodawca, powierzając na mocy ustawy z 2017 r. Sejmowi wybór 15 sędziów – członków KRS, zdecydował się naruszyć wynikającą z art. 187 ust. 1 Konstytucji równowagę strukturalną Krajowej Rady Sądownictwa. Przekazanie jednemu organowi władzy politycznej możliwości wyboru w sumie 19 (wliczając posłów – członków KRS) spośród 25 miejsc w składzie Rady uzależniło obsadę znakomitej większości składu Rady od woli aktualnej większości parlamentarnej. Zgodnie z art. 11d ust. 6 ustawy o KRS, dodanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 2017 r., zaaprobowanie przez Sejm listy kandydatów na sędziów – członków KRS, ustalonej wcześniej przez właściwą komisję sejmową, może nastąpić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w razie nieuzyskania przez tę listę we wcześniejszym głosowaniu kwalifikowanej większości 3/5 głosów. Jednocześnie, w świetle art. 9a ust. 2 ustawy o KRS, dodanego na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 2017 r., Sejm, dokonując wyboru, nie jest zobligowany do wskazania przedstawicieli z każdej z grup sędziów rodzajów sądów wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, lecz jedynie do uwzględnienia, „w miarę możliwości”, potrzeby reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

Mechanizm wprowadzony ustawą z 2017 r. stał się kanwą – formułowanych w orzecznictwie zarówno trybunałów międzynarodowych, jak i sądów polskich – zastrzeżeń dotyczących utraty przez Krajową Radę Sądownictwa koniecznej niezależności względem władzy politycznej, a tym samym niezdolności do realizacji w sposób niezależny i obiektywny kompetencji w zakresie selekcji kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz kierowania do Prezydenta RP wniosków o powołanie sędziego (zob. tytułem przykładu wyroki: Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 136-144; Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18; Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, pkt 274 i 276). Uważam, że zastrzeżenia te odpowiednio należy odnieść również do zdolności wykonywania przez Radę innych kompetencji w zakresie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym występowania przez nią do Trybunału z wnioskami na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji. Mam zresztą wrażenie, że Trybunał Konstytucyjny sam już dostrzegł problem, odmawiając w sprawie

o sygn. K 12/18 badania legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem jedynie w celu potwierdzenia własnej pozycji prawnej.

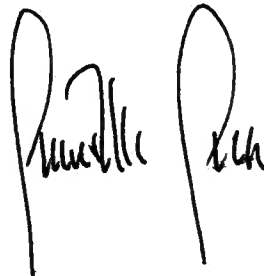
Mojego stanowiska na temat utraty przez Krajową Radę Sądownictwa legitymacji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w następstwie wprowadzenia w 2017 r. mechanizmu wyboru sędziów – członków KRS przez Sejm nie zmienia sformułowane przez Trybunał w judykatach z 2017 i 2019 r. nowe odczytanie znaczenia normatywnego art. 187 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie w wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17 (OTK ZU A/2017, poz. 48), orzekając niekonstytucyjność art. 11 ust. 2-4 ustawy o KRS, Trybunał odrzucił swój pogląd zajęty wcześniej w przywołanym wyżej wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Uznał, że skoro Konstytucja wprost nie przesądza tego, kto może wybierać sędziów w skład KRS, to nie muszą to być wyłącznie gremia sędziowskie, a decyzja w tym zakresie należy do ustawodawcy. Nowy pogląd powtórzył w wyroku z 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17), orzekając o konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS, wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 2017 r. Zwracam jednak uwagę, że oba wyroki – w sprawach o sygn. K 5/17 i K 12/18 – wydane zostały w składzie pięciu sędziów TK, gdy tymczasem – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) – sprawy o szczególnej zawłości wymagają rozstrzygnięcia w pełnym składzie. Niewątpliwie, sprawą o szczególnej zawłości jest sprawa wymagająca oceny konstytucyjności decyzji ustawodawcy o odstąpieniu od dotychczasowej praktyki ustrojowej w zakresie kształtowania składu osobowego organu konstytucyjnego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto, czym innym jest stwierdzenie Trybunału, że ustawodawca może powierzyć podmiotowi innemu niż gremia sędziowskie (np. Sejmowi) kompetencji do wyboru sędziów – członków KRS, a czym innym jest ocena zgodności z wymaganiami konstytucyjnymi efektu zastosowania przyjętych przez ustawodawcę mechanizmów wyborczych. Przypomnę, że w świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, w skład Krajowej Rady Sądownictwa mają wchodzić sędziowie wybrani spośród sędziów rodzajów sądów wymienionych w tym przepisie. Wyliczenie rodzajów sądów, jakie mają być reprezentowane w składzie KRS, oznacza – w świetle utrwalonego dotąd sposobu odczytania wskazanego wzorca konstytucyjnego – że w składzie KRS powinni się znaleźć przedstawiciele sędziów orzekających w każdym z tych rodzajów sądów. Tymczasem, w efekcie zastosowania mechanizmu wyboru sędziów przyjętego

w ustawie z 2017 r. w obecnym składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie zasiadają sędziowie wybrani spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów wojskowych. Również z tego powodu aktualny skład Rady nie odpowiada wymaganiom art. 187 ust. 1 Konstytucji.

Warto także, zwrócić uwagę na nie badaną dotąd przez TK kwestię reprezentatywności członków konstytucyjnego organu jakim jest KRS. Obecna regulacja modelowo czyni KRS, a więc organ, który zgodnie z art. 186 Konstytucji ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, organem posiadającym dużo znaczniejsze poparcie środowiska politycznego niż sędziowskiego. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o KRS, podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia Sejmowi kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli lub dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Przy wyborze członków KRS przewidziany jest obecnie wymóg bardzo wysokiego poparcia czynnika politycznego: posłów dokonujących wyboru członków Rady (modelowo 276 z 460 posłów), przy jednoczesnym wymaganiu bardzo niskiego minimalnym progu poparcia kandydatury na członka Rady wyrażonego przez środowisko sędziowskie (jedynie 25 sędziów z ok. 10.000 sędziów). Podobnie, jako mało reprezentatywny zakwalifikować należy wymóg uzyskania przez kandydata na członka Rady poparcia minimum 2.000 obywateli blisko 38 milionowego Państwa. Trybunał wspomnianym wyżej wyrokiem w sprawie K 12/18 z 25 marca 2019 r. umorzył kontrolę konstytucyjności art. 11a ustawy o KRS będącego źródłem problemu reprezentatywności KRS oraz wymagających kontroli procedur gromadzenia list poparcia, wobec ujawnianych medialnie nieprawidłowości przy wyborze sędziów do I KRS. Taka, moim zdaniem pochopna decyzja o umorzeniu części postępowania, może następczo prowadzić do fałszywego założenia, że skutkiem wyroku TK o możliwości wyboru członków KRS przez polityków jest zgodność z Konstytucją ustawy regulującej wybór członków KRS także w pozostałym jej zakresie – nigdy nieocenionym przez TK. Z tych samych powodów negatywnie oceniam, że w toku kontroli konstytucyjności norm z wniosku KRS w sprawie o sygn. K 12/18 Trybunał odstąpił od badania zdolności wnioskowej KRS, uchylając się w ten sposób m.in. od oceny zgodności uformowania rady z przepisami ustawy w tym wspomnianym art. 11a ustawy o KRS, pomimo notoryjnie znanej kwestii podnoszenia wątpliwości co do zupełności list poparcia kandydatów do KRS, których to wątpliwości nie rozstrzygnęła uprzednio PKW, z uwagi na brak wniosku zobowiązanego do jego złożenia w takiej sytuacji Marszałka Sejmu. Brak kontroli konstytucyjności art. 11b ustawy o KRS nie pozwala dziś jednoznacznie rozstrzygnąć czy do stania na straży

niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji) mogą zostać – w zgodzie z ustawą zasadniczą – osoby legitymujące się, zgodnie z wymogami ustawowymi, znikomym poparciem społecznym bądź zawodowym. Holistyczne rozumienie Konstytucji nakazuje jednak przyjąć, że dla skutecznej realizacji konstytucyjnych zadań stawianych KRS: diagnozowania zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz przeciwdziałania takim zagrożeniom, niezbędne jest posiadanie legitymacji znacznej części środowiska sędziowskiego, mogącego w sposób obiektywny ocenić dotychczasową pracę i postawę kandydata na członka Rady. Rozsądek i doświadczenie życiowe podpowiadają zaś, że dla zachowania konstytucyjnej równowagi władz, udział i poparcie środowiska sędziowskiego w wyborze członków konstytucyjnego organu mającego strzec niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów nie powinien być mniejszy od udziału i poparcia innych władz – tych przed którymi KRS ma zadanie strzec sądownictwo.

Z tych względów stoję na stanowisku, że Krajowa Rada Sądownictwa – w składzie ukształtowanym z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS, dodanego na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 2017 r. – nie jest legitymowana do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnym na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji.





TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

K 1/23

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2023 -11- 10

ZAL. NR

Pan
Marcin W I A C E K
Rzecznik Praw Obywatelskich