

STANOWISKO

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 października 2023 r.

w przedmiocie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (UD487)

1. Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt z 24 sierpnia 2023 r. ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Nr w wykazie prac UD487 (dalej: projekt ustawy okołobudżetowej).
2. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że ograniczenie ustawowo określonej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do poziomu niższego niż wynikający z obowiązującej w tym obszarze podstawy prawnej zostało zaplanowane w projektowanej ustawie czwarty rok z rządu. Stanowi to petryfikację arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów, a przez naruszenie gwarancji niezawisłości, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady ochrony praw nabytych art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Projekt ustawy w żaden sposób nie uzasadnia naruszenia obiektywnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich.
3. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa:
 - art. 1, 2 i 3 projektu ustawy okołobudżetowej są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
 - art. 1, 2 i 3 projektu ustawy okołobudżetowej są niezgodne z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP,
 - art. 1, 2 i 3 projektu ustawy okołobudżetowej są niezgodne z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - art. 1, 2 i 3 projektu ustawy okołobudżetowej są niezgodne z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP.
4. Rozwiązanie takie utrwała się systemowo i traci charakter wyjątkowości, a co za tym idzie nie jest zgodne z przywołanymi wzorcami kontroli i w sposób rażąco łamie dyrektywy wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. K 1/12.

Uzasadnienie

I

1. Regulacje zawarte w art. 1, 2 i 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (UD 487) przewidują, że w 2024 roku wysokość wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty 6 114,08 zł. Kwota ta umożliwi tym grupom zawodowym wzrost wynagrodzeń o 12,3%.
2. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że art. 1, 2 i 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (UD 487), są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i odpowiednio w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego z art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.
3. Stosownie do art. 91 § 1c Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2020 poz. 2072 ze zm.), zwanej dalej „u.s.p.”, podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53, 252, 568, 1222 i 1578). Na wypadek obniżenia się wynagrodzenia w drugim kwartale w stosunku do roku poprzedniego ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów pozostają na niezmiennym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p.). Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2023 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2023 r. wyniosło 7 005,76 zł (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2023 r., M.P. poz.831).
4. Ukształtowanie obecnego systemu wynagradzania sędziów w Polsce nastąpiło wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 459). Wysokość wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej zastąpiono przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanym 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. Jednocześnie mnożniki, służące do określania wysokości poszczególnych stawek, w których ustala się wynagrodzenia, zostały unormowane w ustawie, a nie jak dotychczas w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przywołaną wyżej ustawą wynagrodzenia sędziów ustalane są jako niewaloryzowany iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika, podczas gdy wcześniej był to, podlegający waloryzacji, iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. Ustawodawca przyjął jako instrument urealniania płac nie waloryzację, lecz koncepcję progresywnego wynagrodzenia, stanowiąc jednocześnie, że w razie zmian niekorzystnych (obniżenia się wynagrodzenia w drugim kwartale w stosunku do roku poprzedniego) wynagrodzenia sędziów pozostają na niezmienionym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p.).

5. **Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że proponowane w omawianym projekcie ustawy okołobudżetowej ograniczenie ustawowo określonej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów do poziomu niższego niż wynikający z obowiązującej w tym obszarze podstawy prawnej skutkowałoby „zamrożeniem” wynagrodzeń sędziów czwarty rok z rzędu.**
6. „Zamrożenia” wynagrodzeń sędziów po raz pierwszy dokonano ustawą z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. W 2012 r. unormowano podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, którą było przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r., a nie, zgodnie z zasadą art. 91 § 1c u.s.p., przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłoszone w komunikacie 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.
7. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów o „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów, wskazując, że jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej. Trybunał Konstytucyjny wówczas stwierdził, że zagrożenie drastycznym pogorszeniem stanu finansów publicznych (ocenianym przez pryzmat przekroczenia II progu ostrożnościowego), pozwalało ustawodawcy w sposób incydentalny „zamrozić” wynagrodzenia sędziów.

8. W 2021 r. miał miejsce drugi przypadek „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów. Zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów określono na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2019 r. Podstawa wynosiła 4 839,24 zł, kiedy w 2020 r. wyniosła 5 024,48 zł (czyli o 185,24 zł więcej).
9. W 2022 r. ponownie zostały „zamrożone” wynagrodzenia sędziów w oparciu o ustawę z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. W roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów określono na poziomie roku 2021, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. Przyjęto podstawę w wysokości 5 024,48 zł, mimo, że w 2021 r. kształtowała się ona na poziomie 5 504,52 zł (czyli o 480,04 zł mniej).
10. W 2023 r. trzeci rok z rzędu zaniechano zastosowania ustawowo określonej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów statuowanej w art. 91 § 1c u.s.p. Tym razem zastosowano mechanizm nie tylko nieznaną wskazanej regulacji, ale odstąpiono od rozwiązania polegającego na odniesieniu się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. w wysokości 5 504,52 zł i przyjęto współczynnik wzrostu wynagrodzeń o 7,8% na poziomie określonym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej, w sytuacji gdy zasada wyrażona a art. 91 § 1c u.s.p. odsyła do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego czyli 2022 r., ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2022 r. tj. kwoty 6 156,25 zł (czyli o 651,71 zł mniej).
11. W omawianym projekcie ustawy o budżecie po raz kolejny – czwarty rok z rzędu proponuje się waloryzację w miejsce mechanizmu progresywnego wzrostu wynagrodzeń z art. 91 § 1c u.s.p., odsyłającego do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego czyli 2023 r., ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2023 r. tj. kwoty 7 005,76 zł. W 2024 r. proponuje się jako podstawę ustalenia wynagrodzenia kwotę 6 114,08 zł (czyli o 891,68 zł mniej).

II

Niezgodność art. 1, 2 i 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

12. Art. 1, 2 i 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.
13. Status sędziego wynikający z Konstytucji RP określa gwarancje jego niezawisłości. Do konstytucyjnych mechanizmów gwarantujących niezawisłość sędziów należą w szczególności warunki materialne wykonywania zawodu; sędziowie stanowią jedyną grupą zawodową w Polsce, której Konstytucja RP gwarantuje prawo do wynagrodzenia „odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja statuuje minimalny i konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189).
14. Wynikająca z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji RP norma stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP jest przy tym nie tyle gwarancją wynagrodzenia sędziego, jako *sui generis* pracownika, ile elementem ustroju sądownictwa – istotną materialną gwarancją niezawisłości sędziego. Nie jest bowiem przypadkiem, że unormowanie to znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie postanowienia ustanawiającego zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).
15. Konstytucyjny status sędziego z koniecznymi gwarancjami jego niezawisłości zawiera gwarancje takiego ukształtowania przez ustawodawcę jego wynagrodzenia, aby odpowiadało ono godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.
16. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie wagę i znaczenie wynagrodzenia jako jedną z gwarancji sędziowskiej niezawisłości. W uzasadnieniu wyroku z 28.11.2007 r., sygn. K 39/07 (OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129) TK wskazał, że: „Sędziowie są jedyną grupą zawodową w Polsce, której Konstytucja gwarantuje prawo do wynagrodzenia „odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2 Konstytucji). (...) Norma ta stanowi

szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. W wyroku z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, poz. 37) Trybunał konstytucyjny stwierdził, że „Materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości”. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że z art. 178 ust. 2 Konstytucji wynika nie tylko pozytywny nakaz kształtowania przez ustawodawcę wynagrodzeń sędziów na poziomie odpowiednim do godności ich urzędu, ale też zakaz przyjmowania regulacji, które prowadziłyby do kolizji wynagrodzeń sędziów z „godnością urzędu”, co mogłoby przybierać postać np. uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzeń poszczególnych sędziów przez władze administracyjne (wyrok TK z dnia z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Trybunał Konstytucyjny określił minimalne wymogi, które – zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji – powinny spełniać ustawowe regulacje wysokości sędziowskich wynagrodzeń (w szczególności w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 8/00 i w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). Wynagrodzenia te powinny: po pierwsze – być ustalane przez odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej i znacząco przekraczać poziom tego wynagrodzenia; po wtóre – w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową co najmniej taką samą, jak przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej; po trzecie – w razie trudności budżetowych – być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami.

17. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet (...). „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo (...). Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12).
18. Znaczenie wynagrodzenia, odpowiedniego do godności sprawowanego urzędu, jako gwaranta niezawisłości sędziowskiej podkreśla się także w płaszczyźnie europejskiej, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 27 lutego 2018r. w sprawie C 64/16 TSUE **jednoznacznie stwierdził, że obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51) poziom**

wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.(teza 45).

19. Krajowa Rada Sądownictwa odwołuje się także do stanowiska Rady Europy, która wielokrotnie wskazywała, że wynagrodzenia sędziowskie stanowią istotny element gwarantujący niezawisłość i bezstronność sędziego i „sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy”, w szczególności zaś „status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności urzędu i ciężaru odpowiedzialności”. W myśl Europejskiej Karty o Statucie Sędziów „Wykonywanie zawodu sędziego uprawnia do otrzymywania wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana w sposób chroniący sędziego przed presją wywieraną na niego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, (...) na jego postawę w procesie orzekania, poprzez negatywne oddziaływanie na jego niezawisłość i bezstronność”. W wyroku K 1/12 – odwołując się do stanowiska Rady Europy i Europejskiej Karty o statusie Sędziów – Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zagwarantowanie kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów – w tym poprzez odpowiednie ukształtowanie ich wynagrodzeń – uznawane jest powszechnie za standard europejski, do którego powinno być dostosowane nie tylko prawodawstwo, ale przede wszystkim praktyka państw”.
20. Zapewnienie sędziom odpowiedniego wynagrodzenia stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego się w zapewnieniu każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, co jest w pełni możliwe tylko, gdy warunki pracy sędziów i ich wynagrodzenia odpowiadają godności sędziowskiego urzędu i zakresowi obowiązków.
21. Jednym z ważniejszych aspektów wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest określenie jego obiektywnych, wymiernych przesłanek i gwarancja automatyzmu waloryzacji, bez możliwości podejmowania przez organu władzy dyskrejonalnych decyzji kształtujących wysokość wynagrodzenia , które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został uregulowany w art. 91 § 1c u.s.p. i w art. 48 § 2 u.S.N. Był on elementem zmian systemowych prowadzącym do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, a jego celem było odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej.
22. W świetle powyższych uwag należy stanowczo podkreślić, że zmiana mechanizmu ustalania wynagrodzenia poprzez odstąpienie od obowiązującej od 2009 r. zasady

powiązania go wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej obowiązującego w drugim kwartale roku poprzedniego narusza standardy konstytucyjne wynikające z art. 178 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji RP, co determinować musi negatywna ocenę opiniowanego projektu ustawy o budżecie na rok 2024.

III

Niezgodność art. 1, 2, 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP

23. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że przepisy art. 1, 2, 3 projektu ustawy o budżecie na rok 2024 naruszają zasadę podziału i równowagi władzy w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyrażone w art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP. Rada w pełni podziela zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71. Powtarzając za Trybunałem: „istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (por. wyroki TK: z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). (...) Art. 10 Konstytucji stoi na przeszkodzie koncentracji funkcji władzy w jednym organie (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), z drugiej zaś - przewidując dualizm organizacyjny w obrębie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej - zapobiega monopolizacji władzy przez jeden z organów. W szczególności "Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa" (wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). (...) Konstytucja nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się (w kontekście pozycji władzy sądowniczej zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05; 19 lipca

2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r. w sprawie P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). (...) Równowagę ujawnia się w sferze stosowania prawa i oznacza, że „żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyrok z 15.1.2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).”

24. Nadto Trybunał w odniesieniu do art. 173 Konstytucji RP stwierdził, iż przepis ten „w szczególny sposób określa pozycję władzy sądowniczej w konstytucyjnym podziale władzy. O ile w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”, o tyle relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”. **Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów** (por. m.in. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). (...) Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, **w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule Konstytucji)**. (...) Jest w tym kontekście **poza sporem**, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a **jakikolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne**” (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). (...) Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu.” Przeciwnieństwem zasady współdziałania przedstawicieli trzech władz (podziału i równowagi władz) jest dyskrecjonalność władzy ustawodawczej, którą należy wykluczyć w zakresie ingerencji w niezawisłość sędziów i niezależność sądów i ich konstytucyjne gwarancje.

25. Odnosząc tak przedstawioną rekonstrukcję wzorca konstytucyjnego należy zauważyć, iż przepisy art. 1,2,3 ustawy o budżecie jednoznacznie dotyczą niezawisłości sędziów, której gwarancją o charakterze materialnym jest zasada zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Ingerencja w zasadę niezawisłości we wskazanym zakresie dla przyjęcia, iż jest zgodna ze wzorcem art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP zachowuje zasadę równowagi i podziału władz i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej musi być wyjątkowa (incydentalna), uzasadniona merytorycznie i musi stanowić wynik współdziałania w tym zakresie władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą. Projektowana ustawa o budżecie zaś petryfikuje arbitralny system ustalania wynagrodzeń sędziowskich, wprowadzony kolejnymi ustawami o budżecie w latach 2021 – 2023.
26. Podkreślić należy, iż przepis art. 91 §1c p.u.s.p., którego zastosowanie do określania wysokości wynagrodzeń sędziów w roku 2023 wyłącza zaskarżone przepisy, został wprowadzony w wyniku współdziałania władz. „Zobiektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich zaczął funkcjonować w 2009 r., w **wyniku porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz**, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a stosowne regulacje znalazły się w u.s.p., u.S.N., ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952, ze zm.)” (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 134.). Utrwalenie całkowicie arbitralnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w art. 1, 2 i 3 projektu ustawy o budżecie, odejście od mechanizmu zobiektywizowanego, podobnie jak w latach 2021 – 2023 nie jest wynikiem porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, stanowi dyktat części władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej. Najlepszym forum do wypracowania tego rodzaju porozumienia jest Krajowa Rada Sądownictwa skupiająca członków wszystkich trzech władz. Podkreślić należy, iż wyrażne stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniującej poprzedni projekt na 2023 r. (stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 2 września 2022 r. (WO 420.89.2022, UD378), które w najmniejszym stopniu nie zostało uwzględnione; nie doszło nawet do próby współdziałania władz. W konsekwencji rozwiązania ustawy o budżecie na rok 2023 r. są przedmiotem skarg rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny wniesionych nie tylko przez

Krajową Radę Sądownictwa, ale również I Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

27. Kolejna, czwarta z rzędu ingerencja w materialną gwarancję zasady niezawisłości w sposób oczywisty nie ma charakteru incydentalnego, wyjątkowego. Czwarte pod rząd zawieszenie zobiektywizowanego mechanizmu z 2009 r., będzie skutkowało pogłębiającą się różnicą między wynagrodzeniem należnym sędziom według mechanizmu zobiektywizowanego, a wynagrodzeniem naliczanym według arbitralnych kryteriów narzuconych przez władzę ustawodawczą. **Występuje tu tzw. mechanizm rozwierających się nożyc.** W stosunku do miesięcznego wynagrodzenia w stawce podstawowej sędziego sądu rejonowego (2,05 podstawy) różnica między wynagrodzeniem wypłacanym w 2021 r. a naliczonym według obiektywnego mechanizmu przewidzianego przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych wyniosła **379, 74 zł**, w 2022 r. urosła do kwoty **984,08 zł** tj. **o 150 %** w stosunku do roku poprzedniego, zaś w 2023 r. do **1336 zł**, **według projektu ustawy okołobudżetowej na 2024 r. urośnie zaś do rekordowej kwoty 1827,95 zł, tj. o 381% w stosunku do różnicy z 2021 r.** W stosunku do wynagrodzeń bardziej doświadczonych sędziów, uzyskujących wyższe stawki awansowe różnice są jeszcze wyższe. Rok 2024 r. jest ostatnim momentem, by zatrzymać degradację poziomu wynagrodzeń sędziowskich.
28. Nie sposób przyjmować tym samym wyjątkowości, incydentalności odstępstwa od mechanizmu zobiektywizowanego jeżeli te „odstępstwo” stanowi w rzeczywistości utrwalającą się praktykę, która miała już miejsce w latach 2021-2023. Nadto od początku wprowadzenia mechanizmu w 2009 roku, przez jego stosunkowo krótki okres obowiązywania, porozumienie to zostało już naruszono czterokrotnie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. **Nie można mówić o epizodyczności rozwiązania, jeśli wykracza ono poza jeden rok budżetowy.** Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza tym samym, iż projektowane przepisy są wyrazem działania regularnego władzy ustawodawczej, nie stanowią wyjątku.
29. Ostatnim elementem wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny, rekonstruujący wzorzec konstytucyjny jest uzasadnienie merytoryczne projektowanych przepisów. Projekt nie zawiera żadnego uzasadnienia rezygnacji z obiektywnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Uzasadnienie to winno być przytoczone na etapie przedłożenia projektu ustawy Krajowej Radzie Sądownictwa. Brak tego uzasadnienia stanowi tym samym o oczywistym naruszeniu zasady równoważenia się

i współdziałania władz (art. 10 Konstytucji RP), a nadto godzi w konstytucyjną rolę Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) ograniczając możliwość opiniowania projektu aktu prawnego.

30. Podsumowując, kryteria oceny wskazane przez Trybunał Konstytucyjny – incydentalność naruszenia, przyjęcie zmian w wyniku współdziałania przedstawicieli władzy ustawodawczej, sędowniczej i wykonawczej, merytoryczne (prawdziwe) uzasadnienie zmian pozwalają na stwierdzenie, iż wzorzec konstytucyjny współdziałania władz i odrębności sądownictwa (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji RP) nie jest wypełniany poprzez art. 1,2 i 3 projektu ustawy o budżecie, wskazane przepisy nie są zgodne z przywołanym wzorcem konstytucyjnym – art. 10 przy zastosowaniu art. 173 Konstytucji RP.

IV

Niezgodność art. 1, 2, 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z art. 178 ust. 2 (art. 195 ust. 2) i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

31. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że wynagrodzenia sędziów są ważnym elementem ustrojowej pozycji trzeciej władzy i bezpośrednio wyraża się w normie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącym, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Powyższy przepis koresponduje z ust. 1 art. 178 Konstytucji RP bowiem sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Adresatem normy 178 ust. 2 Konstytucji RP są właściwe organy Państwa, których obowiązkiem jest zagwarantowanie ustrojowej pozycji sądów i sędziów wyrażającej się w utrzymaniu ekonomicznej niezależności sędziów.
32. Przepis art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów do określonego wynagradzania, stanowi jednakże materialną gwarancję niezawisłości sędziego, służy tym samym urzeczywistnieniu prawa do sądu, które nie może być realizowane bez zapewnienia minimalnego standardu niezawisłości. Na standard niezawisłości w rozumieniu gwarancji zewnętrznych, stanowionych prawem, składa zgodnie z przywołanym przepisem się m.in. gwarancja materialna w postaci wynagrodzenia sędziego odpowiadającego godności pełnionego urzędu i zakresowi obowiązków. Tożsamą gwarancję materialną niezawisłości w odniesieniu do sędziów

Trybunału Konstytucyjnego zawiera art. 195 ust. 2 Konstytucji RP. To prawodawca konstytucyjny wprost określił tę gwarancję w art. 178 ust 2 (art. 195 ust. 2), stanowiącym tym samym obowiązkiem Państwa – władz wykonawczej i ustawodawczej – polegającym na zapewnieniu sędziom odpowiedniego wynagrodzenia, w celu stworzenia im właściwych warunków funkcjonowania i niezależności od tych dwóch władz. Podmiotowe prawo sędziego do wynagrodzenia w określonej wysokości wynika zaś z ustawy zwykłej i powinno ten obowiązek uwzględniać.

33. Gwarancja materialna niezawisłości sędziego przyjęła postać zobiektywizowanego mechanizmu w 2009 r. kształtowania wynagrodzeń sędziów, zależnego od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, wprowadzonego ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). Projektodawca ustawy podkreślał, iż „projektowana regulacja zmierza do ukształtowania systemu wynagradzania sędziów w sposób, który pełniej niż dotychczas będzie realizował wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP” (Druk nr 1461, 2008-12-05 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.) Projektodawca ustawy był zatem świadomy, iż wprowadzane przepisy będą realizowały w pełni standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP (art. 195 ust. 2 Konstytucji RP). Już z tej przyczyny należy przyjąć, iż odstępstwo od zobiektywizowanego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń nie tylko nie może realizować w pełni wskazanego wzorca kontroli, ale nie realizuje go w żadnym stopniu. Jeżeli celem regulacji było bowiem, jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu, odejście od systemu „kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej”, a „tak ukształtowany system wynagradzania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (oraz kierownictwa) uzależniał kształtowanie wysokości wynagrodzeń tej grupy osób od decyzji budżetowych mających siłą rzeczy, przez odniesienie do szerokiego, specyficznego kręgu funkcjonariuszy publicznych, charakter w dużej mierze polityczny”, to powrót do tego systemu, przez arbitralne wskazanie wysokości zwiększenia wynagrodzenia stanowi wprost naruszenie materialnej gwarancji niezawisłości sędziów, określonej w art. 178 ust. 2 i art. 195 ust 2 Konstytucji. Nakazana przez art. 178 ust 2 Konstytucji adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu wyklucza uznaniowe ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia, zmiana regulacji nie może prowadzić do odejścia od systemu zobiektywizowanego na rzecz systemu arbitralnego (politycznego). Niedopuszczalne

było by ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów, przez sięganie w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych. Sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot regulacji konstytucyjnej i stąd wypływa obowiązek właściwych organów Państwa do szczególnej troski o kształtowanie właściwego poziomu tych wynagrodzeń także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.

34. Zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r – Prawo o ustroju sądów powszechnych (w skrócie p.u.s.p) czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań a to oznacza, że czas jego pracy ma charakter zadaniowy. Sędziowie nie mają możliwości otrzymywania wynagrodzenia z tytułu godzin nadliczbowych. Nie wolno im także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogło osłabić zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego (art.86 § 1-2 p.u.s.p.). Jedynym wyjątkiem jest praca naukowo-dydaktyczna, ale tylko w niepełnym wymiarze czasu pracy. W tym kontekście wymiar szczególnej dbałości organów Państwa o adekwatne wynagrodzenia korespondujące z zasadą „godności urzędu” nabiera doniosłego znaczenia. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 22 III 2000 r. P 12/98, OTK 2/2000 poz. 67 wyjaśnił, iż „godność urzędu” to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby pełniące ów urząd, jak i przez osoby postronne, a szerzej – całe społeczeństwo. W pojęciu tym zawiera się także poczucie dumy z przynależności do grupy osób urząd ten sprawujących. Tak rozumiana „godność urzędu” każdego sędziego musi być realizowana wielopłaszczyznowo, przede wszystkim przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, by utrwalало ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego. Skoro zatem art. 178 ust. 2 Konstytucji w sposób wyraźny zwraca uwagę na kwestię warunków pracy i wynagrodzenia sędziów, to przyjąć należy, że uznano te elementy za na tyle istotne, by sformułować dla nich szczególną gwarancję na poziomie konstytucyjnym. Tym samym materialna niezależność sędziego, stosującego na co dzień prawo krajowe i wspólnotowe, musi być traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezależności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i wzmacniający jedną z podstawowych zasad prawa europejskiego, jaką jest prawo do sądu niezawisłego i bezstronnego, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Poziom płacy sędziego musi być zatem skorelowany z uznaniem i szacunkiem dla wagi pełnionej przez sędziego roli i adekwatnie wynagradzać ciężar jego obowiązków.

- 35. Dalsze stosowanie systemu arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów przez wskazanie kwoty 12,3 % wzrostu stanowi jednocześnie naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady ochrony praw nabytych art. 64 ust. i 1 2 Konstytucji RP.**
36. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest składową zasadą demokratycznego państwa prawnego i nakłada na organy państwa obowiązek stanowienia i stosowania prawa tak, by nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażać się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (tak np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z: 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53 i 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5). Zgodnie z przytoczoną zasadą, ustawodawca nie powinien formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak np. powołane wyżej orzeczenie o sygn. K 25/95 i wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). 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 4 rok z rzędu bez wątplenia stanowi naruszenie art. 178 ust 2 Konstytucji RP, jak również narusza zaufanie do Państwa. Podkreślić w tym miejscu należy, iż sędziowie wykazywali się zrozumieniem wobec zawieszenia zobiektywizowanego systemu z 2009 r. w latach 2021 -2022, odnosząc to do sytuacji panującej wówczas epidemii. Praktyczne zniesienie systemu zobiektywizowanego, stanowi jednakże o istotnym naruszeniu zasady zaufania.

37. Ochroną, wynikającą z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, objęte są wszystkie prawa majątkowe przysługujące jednostce, w tym prawo własności i prawo dziedziczenia. Otwarta formuła przepisu wskazuje, że ustawodawca objął konstytucyjną gwarancją szeroki katalog praw majątkowych (tak wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Ochrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych, uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/99). Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma jednak charakteru bezwzględnego – prawodawca może zróżnicować zakres lub środki ochrony, ale działanie takie musi mieć racjonalne uzasadnienie, być proporcjonalne i znajdować oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (tak np. wyrok z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139). Ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP podlega zatem zobiektywizowany system kształtowania wynagrodzeń z 2009 r. (ochrona regulacji ustawowej) w zakresie, w którym zapewnia utrzymanie tożsamego poziomu wynagrodzeń w kolejnych latach. W latach 2020 – 2024, uwzględniając poziom inflacji odstępstwo od systemu zobiektywizowanego prowadzi do utraty dotychczasowych dochodów sędziów znaczącym zakresie, co stanowi zmianę porównywalną do historycznej zapaści gospodarki kraju na początku lat 90tych, której skutkiem była utrata dochodów przez znaczną część obywateli. Żadna sytuacja nadzwyczajna nie uzasadnia tego rodzaju zmiany systemu, a tym samym zaskarżone przepisy naruszają wzorzec określony przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.
38. Krajowa Rada Sądownictw zauważa, iż mogą mieć miejsce sytuacje prowadzące do incydentalnego, jednorazowego zawieszenia systemu zobiektywizowanego wyłącznie w razie konfliktu wartości chronionych konstytucyjnie. Zasada proporcjonalności – statuowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – ustanawia przesłanki ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Część z nich ma charakter formalny (dotyczy ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń), część zaś – materialny (dotyczy meritum wprowadzonych ograniczeń). Przesłanką materialną jest konieczność danego ograniczenia w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ocena spełnienia konstytucyjnych

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

39. Krajowa Rada Sądownictwa nie znajduje chronionych wartości konstytucyjnych, który konieczność zachowania wymusza odstąpienie od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń czwarty rok z rządu. Zaskarżone przepisy naruszają tym samym również zasadę proporcjonalności. Jednocześnie należy zauważyć, iż z racji gwarancyjnego charakteru przepisów art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i art. 195 ust. 2 Konstytucji RP to na ustawodawcy spoczywa obowiązek uzasadnienia naruszenia przepisu o charakterze gwarancyjnych, przedstawienia skutków naruszenia dla realizacji zasady niezawisłości, a w konsekwencji prawa do sądu. Legislatorzy rządowi nie biorą pod uwagę przyjętych rozwiązań ustrojowych propagując zasadę obliczania wynagrodzenia zasadniczego w odniesieniu do ustalonej nadal w sposób dowolny kwoty bazowej, określanej corocznie w ustawie budżetowej. W uzasadnieniu projektu jedynie czytamy, że ” w projekcie proponuje się: ustalenie w roku 2024 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty 6 114,08 zł, która zagwarantuje im wzrost wynagrodzeń o 12,3%”. Uzasadnienie rządowego projektu pozbawione uzasadnienia, nawiązuje jedynie w sposób ogólnikowy do projektu ustawy budżetowej na rok 2024, poprzestając na stwierdzeniu, że regulacje projektu ustawy mają charakter komplementarny do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 a przedłożone rozwiązania znajdują swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 i wiążą się z prawidłową realizacją tej ustawy.

Niezgodność art. 1, 2, 3 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP

40. Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ust. 5 ustanawia zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny (dalej: dług publiczny) przekroczyłby $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto (dalej: PKB). Z woli ustrojodawcy maksymalna dopuszczalna relacja długu publicznego do PKB wynosi więc 60% (dalej: konstytucyjny limit zadłużenia). Celem tego postanowienia konstytucyjnego jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, zapobiegające powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych i zwiększające gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Ustanowiony zakaz adresowany jest do władz publicznych władnych zaciągać pożyczki lub udzielać gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia.
41. Art. 220 ust. 1 uzupełnia regulację art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, stanowiąc, że „Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”. Celem tej regulacji jest osiągnięcie równowagi budżetowej, a więc stanu, w którym wydatki budżetu państwa znajdują pokrycie w dochodach. Ustęp 2 wskazuje jednak, że ustrojodawca dopuszcza istnienie deficytu budżetowego.
42. Krajowa Rada Sądownictwa ma na uwadze, że art. 216 i art. 220 Konstytucji RP, w powiązaniu z jej art. 1, nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwy stan finansów publicznych za wartości konstytucyjnie chronione (tak np. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach za wartość podlegającą ochronie uznał również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu (wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38) i podkreślał, że wszystkie te wartości w hierarchii dóbr konstytucyjnych sytuują się bardzo wysoko, bo od ich realizowania w życiu publicznym zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów

- (tak np. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w latach 1986-1995, t. IV, poz. 41 oraz wyroki z: 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71 i 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151). Konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji RP praw i gwarancji socjalnych (tak np. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82), stanowiąc samodzielnie przesłankę mogącą uzasadniać ich ograniczenie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (tak np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).
43. Rada zwraca uwagę, że określone przepisem art. 91 § 1c u.s.p. zasady kształtowania wynagrodzeń sędziowskich na zasadzie corocznej waloryzacji, z użyciem obiektywnego wskaźnika statystycznego stanowią urzeczywistnienie art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji RP nakładających na ustawodawcę obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności piastowanego przez nich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.
44. Poziom i dynamika procesów inflacyjnych oraz wynikający z nich znaczny wzrost kosztów utrzymania sprawiają, że powołana konstytucyjna dyrektywa zakładająca adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu i zakresu sędziowskich obowiązków doznałaby w razie przyjęcia proponowanych rozwiązań istotnego naruszenia, gdyż adekwatność tę należy z całą oczywistością relacjonować do aktualnych warunków ekonomicznych. Szczególnie wyraziście unaocznia ten skutek analiza sytuacji asesorów sądowych, których wskaźnik kształtowania wynagrodzenia został określony na poziomie 1,64 podstawy. Podkreślić przy tym należy, iż wynagrodzenie asesorów jako pierwszego, najniższego stopnia służby korpusu sędziowsko-asesorskiego zostało, przy zachowaniu obiektywnego mechanizmu z 2009 r., ukształtowane na poziomie niższym, niż wynagrodzenia najniższych stanowisk sędziowskich w znaczącej części państw Unii Europejskiej, w tym Grupy Wyszehradzkiej.
45. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji RP (przekroczenia konstytucyjnego limitu

zadłużenia). Norma rekonstruowana w oparciu o art. 178 ust. 2, art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP chroni jednakże wynagrodzenia przed realnym spadkiem ich wartości. W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 1/12 TK wskazuje, iż „jego wyrok nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki "zamrażania" wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet.” Obniżenie kwot realnych wynagrodzeń sędziowskich w wyniku utraty siły nabywczej, jak również w relacji do rosnących przeciętnych wynagrodzeń w kraju, dopuszczalne jest zatem jedynie w kontekście działań wyprzedzających naruszenie równowagi budżetowej, przeciwdziałających nadmiernemu zadłużeniu, wpisujących się w szerszy program oszczędnościowy.

46. Uzasadnienie projektu ustawy o budżetowej nie zawiera żadnego odniesienia do danych o sytuacji finansów publicznych: nie wskazuje na żadne fakty, że parametry makroekonomiczne, które miałyby uzasadniać przyjęcie rozwiązań szczególnych. W ocenie skutków regulacji nie wskazano, co konkretnie jest celem ustawy, jaki problem ma ona rozwiązać. **Nie przedstawiono żadnego szerszego programu oszczędnościowego.** Oznacza to, że celem opiniowanego projektu nie jest nawet ogólne ograniczenie wydatków (bez wskazania, dlaczego ma ono dotyczyć ograniczenia wydatków na wynagrodzenia sędziów) i stworzenie materialnoprawnej podstawy to umożliwiającej. Opiniowany projekt wprowadza oszczędności praktycznie w odniesieniu jednej grup zawodowej (pomijając zawodowych polityków), tj. do wynagrodzeń sędziowskich bez poszukiwania jakichkolwiek innych oszczędności i bez wskazania nawet potrzeby poszukiwania oszczędności.
47. Nie ma w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy danych pozwalających na konstruowanie oceny: czy sytuacja budżetu państwa jest trudna, na czym ta trudność polega, od jak dawna sytuacja jest trudna, w jakim zakresie owe trudności wymagają odstępstwa od dotychczasowych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów i wprowadzenia nowych rozwiązań szczególnych, czy wprowadzone nowe szczególne rozwiązania uwzględniają postulat sprawiedliwego podziału kosztów społecznych oraz równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń.

48. Projektodawca nie uzasadnia, dlaczego przyjął, że wynagrodzenia sędziów mają być zależne od wysokości wzrostu pracowników państwowej sfery budżetowej. Jest to nowe rozwiązanie prawne. Ani Konstytucja RP, ani przepisy Prawa ustroju sądów powszechnych nie przewidują takiej zależności. Przyjęty w projekcie ustawy mnożnik wskazuje, że projektodawca utożsamia sędziów i pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej tak dalece, że traktuje ich jednakowo, bo uważa, że sędziowie są jedną z kategorii pracowników państwowej sfery budżetowej. Nie kwestionując, że sędziowie są pracownikami, a ich wynagrodzenia stanowią wydatek sfery budżetu państwa, należy stanowczo podkreślić, że sędziowie w sensie ustrojowym nie należą do grupy pracowników administracji publicznej lecz są częścią władzy sądowniczej. Dlatego wysokość wynagrodzenia sędziów jest obliczana w odmienny sposób, obwarowany szczególnymi gwarancjami, innymi niż wynagrodzenia pozostałych grup zawodowych. Nadto to ustawodawca zdecydował o powiązaniu z wynagrodzeniami sędziów wynagrodzeń innych grup zawodowych, co nie znajduje uzasadnienia w normie konstytucyjnej i nie może stanowić argumentu za kolejnym zamrożeniem wynagrodzeń sędziów.
49. Ustalanie zasad wynagradzania sędziów według zasad wynagradzania pracowników z sektora władzy wykonawczej prowadzi do przyjęcia, że sędziowie nie sprawują władzy sądowniczej, ale są częścią władzy wykonawczej i części aparatu administracji rządowej.
50. Ustawodawca konstytucyjny, statuuje w art. 178 ust. 2 Konstytucji – w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej – obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji – wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziego, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistnienia rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to – ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje – można na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów. Te granice, czy też „warunki brzegowe” wynagrodzenia odpowiadającego

godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków określa od wielu lat w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, zostały przedstawione powyżej.

Krajowa Rada Sądownictwa, mając na względzie całość przedstawionej argumentacji, negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy, wnosi o zaniechanie prac nad niezgodnymi z przedstawionymi wzorcami konstytucyjnymi projektowanymi przepisami zamrażającymi wynagrodzenia sędziów, w sytuacji uchwalenia ustawy o przedstawiętej treści normatywnej zapowiada wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności projektowanej ustawy z Konstytucją.