

UCHWAŁA NR 1095/2022

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 22 grudnia 2022 r.

w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r. poz. 2666)

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:
 - art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) – dalej w skrócie: „ustawa ołobudżetowa”, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
 - art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP,
 - art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) 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. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) są niezgodne z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP.
2. Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanego podstawowego wzorca kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.

3. Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku Krajowa Rada Sądownictwa upoważnia SNSA dr Annę Dalkowską oraz SSR dr. Macieja Nawackiego.

UZASADNIENIE

I.

Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie

1. Krajowa Rada Sądownictwa wywodzi swoją legitymację w przedmiocie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych przepisów ustawy o budżecie z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji RP (stanowi on podstawę normatywną uprawnienia Rady do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) i art. 191 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP wskazującego Radę jako podmiot legitymowany do wszczynania przedmiotowego postępowania.
2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), stwierdził, że „Rada - jak żaden inny konstytucyjny organ państwa - jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału”. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok z 28.11.2007 r., sygn. K 39/07 (OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129). W uzasadnieniu wyroku 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. Art. 178 ust. 2

Konstytucji jest przy tym nie tyle gwarancją wynagrodzenia sędziego, jako *sui generis* pracownika, ile elementem ustroju sądownictwa - istotną materialną gwarancją niezawisłości sędziego. Nie jest bowiem przypadkiem, że unormowanie to znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie postanowienia ustanawiającego zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji)”.
3.

3. Zaskarżone przepisy art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 bezspornie dotyczą ukształtowania wynagrodzeń sędziowskich, a tym samym elementu ustrojowego sądownictwa, istotnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej, co w konsekwencji legitymuje Krajową Radę Sądownictwa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotową skargą o dokonanie oceny zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezawisłości sędziów.
4. Także w literaturze wskazuje się, że przepisy poddane kontroli we wniosku Rady muszą dotyczyć sytuacji prawnej sądów lub sędziów. Przepisy te muszą też oddziaływać, chociażby potencjalnie, na sferę niezależności sądów i niezawisłość sędziowską (zob. Z. Gromek, *Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 62). Nadto Konstytucja RP, jak również ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) nie wymagają wykazania przez Radę związku kwestionowanego przez nią aktu normatywnego z jej zakresem działania, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, jak to ma miejsce w wypadku legitymacji podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji.
5. Powyższe oznacza, że jeśli przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy ustawy, które dotyczą niezawisłości sędziów, a budzą przy tym uzasadnioną wątpliwość co do zgodności tak ukształtowanych mechanizmów z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa jest legitymowana do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego z przedstawionymi na wstępie zarzutami. Z tego względu wystąpiono z wnioskiem o kontrolę ze wzorcem konstytucyjnym w zakresie oznaczonym w petitum wniosku.

II.

Treść normatywna kwestionowanych przepisów – art. 7, 8 i 9 ustawy okołobudżetowej.

1. Zakwestionowane regulacje zawarte w art. 7, 8 i 9 ustawy okołobudżetowej przewidują, że w 2023 roku wysokość wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty 5 444,42 zł. Kwota ta umożliwi tym grupom zawodowym wzrost wynagrodzeń o 7,8%, tj. na poziomie w 2023 r. takiej samej jak dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. W 2022 r. podstawa ta wynosi 5050,48 zł (przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r.: 5 024,48 zł + 26 zł) i – przy zastosowaniu mechanizmu dotychczas nieznanego i sprzecznego z regulacją zawartą w art. 91 § 1c u.s.p. – zostaje zwiększona o 7,8%, co w efekcie będzie stanowiło kwotę 5444,42 zł.
2. Stosownie do art. 91 § 1c ustawy – 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 2022 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2022 r. wyniosło 6 156,25 zł (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r., M.P. poz.764).
3. 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 niezmiennym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p.).

4. **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 ma miejsce trzeci rok z rzędu.**
5. „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.
6. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 1/12) orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów o „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów. Trybunał Konstytucyjny uznał, 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.
7. 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).

8. 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 do 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, kiedy w 2021 r. wyniosło 5 504,52 zł (czyli o 480,04 zł mniej).
9. W 2023 r. trzeci rok z rzędu ma miejsce „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów. Tym razem ustawodawca nie zastosował analogicznego jak w latach ubiegłych modelu i nie odniósł się do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. w wysokości 5 504,52 zł. Wbrew normie zawartej w art. 91 § 1c u.s.p. zastosowano mechanizm nieznanym wskazanej regulacji tj. współczynnik wzrostu wynagrodzeń o 7,8% na poziomie przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. Wskazana regulacja wprowadza waloryzację w miejsce mechanizmu progresywnego wzrostu wynagrodzeń z art. 91 § 1c u.s.p., który 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.

III.

Niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) z art. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

1. Status sędziego wynikający z Konstytucji RP określa gwarancje jego niezawisłości. Do konstytucyjnych mechanizmów gwarantujących niezawisłość sędziów należą: podległość sędziego jedynie Konstytucji i ustawie; powoływanie na czas nieokreślony; nieusuwalność sędziego; zakaz przenoszenia sędziego bez jego zgody; immunitet;

warunki materialne wykonywania zawodu; stan spoczynku. 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). Postanowienie to wyznacza 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).

2. 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).
3. Niezawisłość sędziowska ma fundamentalne znaczenie dla realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa i jej gwarancja stanowi element ustroju państwa i integralny element sądenia tj. prawa do rzetelnego procesu na kilku płaszczyznach, tj. na poziomie sądów krajowych, na poziomie Unii.
4. Konstytucyjny status sędziego z koniecznymi gwarancjami jego niezawisłości zawiera gwarancje takiego ukształtowania przez ustawodawcę jego wynagrodzenia, aby odpowiadało ono godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.
5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie wagę i znaczenie wynagrodzenia jako jedną z gwarancji sędziowskiej niezawisłości, ponieważ pozwala ono sędziemu swobodnie pełnić urząd bez troski o byt materialny własny i rodziny, stwierdzając w wyroku z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, poz. 37), że „Materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości”. 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.

6. 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 2018 r. w sprawie C 64/16 TSUE analizował, czy zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków władzy sądowniczej państwa członkowskiego ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń. Wskazał, że zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu. (teza 41.) **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).
7. Wnioskodawca wskazuje, że także Rada Europy 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”.

8. Zapewnienie sędziom odpowiedniego wynagrodzenia stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, będącej gwarancją ochrony interesu publicznego, wyrażającego się w zapewnieniu każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W demokratycznym państwie prawnym gwarancją i warunkiem praworządności (rządów prawa) jest należyte działanie wymiaru sprawiedliwości, a jest ono – w ujęciu ustrojodawcy – w pełni możliwe tylko, gdy warunki pracy sędziów i ich wynagrodzenia odpowiadają godności sędziowskiego urzędu i zakresowi obowiązków.
9. 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.
10. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje w świetle powyższych uwag, 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.

11. Zarzut niekonstytucyjności art. 7, 8 i 9 ustawy o budżecie znajduje uzasadnienie we wskazanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, gdzie wskazano, Trybunał nie akceptuje praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, „która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sądownicza - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet (...). „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo (...). Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką”.

IV.

Niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r. poz. 2666) z art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP

1. Krajowa Rada Sądownictwa jako wzorzec kontroli konstytucji art. 7, 8, 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r. poz. 2666) wskazuje przepisy art. 10 Konstytucji RP w zw. z art. 173 Konstytucji RP, podnosząc zarzut, iż zaskarżone przepisy jako niezgodne ze wskazanym wzorcem naruszają zasadę podziału i równowagi władzy w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Rada w zakresie podniesionego zarzutu 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). (...) Równoważenie 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).

2. 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.

3. Odnosząc tak przedstawioną rekonstrukcję wzorca konstytucyjnego należy zauważyć, iż zaskarżone przepisy art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 jednoznacznie dotyczą niezawisłości sędziów, której gwarancją o charakterze materialnym jest zasada zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego 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 oraz 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.
4. W toku procesu legislacyjnego naruszona została zasada współdziałania władzy ustawodawczej z władzą sądowniczą, nie uwzględniono bowiem w żadnym zakresie stanowiska wyrażanego przez Krajową Radę Sądownictwa jako stojącą na straży właśnie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Podkreślić należy, iż przepis art. 91 §1c u.s.p., którego zastosowanie do określania wysokości wynagrodzeń sędziów w roku 2023 wyłączają 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). Wprowadzenie nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w zaskarżonych art. art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, odejście od mechanizmu zobiektywizowanego na rzecz arbitralnego ustalenia wysokości wynagrodzeń nie było wynikiem porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, stanowiło dyktat części władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej. Nic nie stało na przeszkodzie, by zobiektywizowany mechanizm z 2009 roku zaktualizować w oparciu o porozumienie przedstawicieli wszystkich trzech władz, uwzględniające zmienną sytuację gospodarczą, bezprecedensowy rozwój w ostatnich latach, czy też aktualny poziom inflacji. Najlepszym forum do wypracowania tego rodzaju porozumienia jest zaś Krajowa Rada Sądownictwa skupiająca członków wszystkich trzech władz. W toku procesu legislacyjnego, mimo wyraźnego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniującego projekt (stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 2 września 2022 r. (WO 420.89.2022, UD378) nie doszło nawet do próby współdziałania władz.

5. Ingerencja w materialną gwarancję zasady niezawisłości nie ma również charakteru incydentalnego, wyjątkowego, jest to bowiem trzecie pod rząd zawieszenie zobiektywizowanego mechanizmu z 2009 r., skutkujące pogłębiającą się różnicą między wynagrodzeniem należnym sędziom według mechanizmu zobiektywizowanego, a wynagrodzeniem naliczanym według arbitralnych kryteriów narzuconych przez władzę ustawodawczą. 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 2021 i 2022 roku. Nadto od początku wprowadzenia mechanizmu w 2009 roku, przez jego stosunkowo krótki okres obowiązywania, porozumienie to zostało już naruszone czterokrotnie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza tym samym, iż zaskarżone przepisy są wyrazem działania regularnego władzy ustawodawczej, nie stanowią wyjątku.

6. Ostatnim elementem wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny, rekonstruującym wzorzec konstytucyjny, jest uzasadnienie merytoryczne wprowadzonych przepisów (szerzej o braku uzasadnienia w części skargi dotyczącej braku budżetowych przesłanek zawieszenia zobiektywizowanego mechanizmu z 2009 r.). Uzasadnienie opiera się na błędzie logicznym, gdzie zawieszenie mechanizmu z 2009 r. i podniesienie wynagrodzeń sędziów w 2023 roku o wskaźnik 7,8% tłumaczy się arbitralnym tożsamym ukształtowaniem wynagrodzeń innych grup zawodowych. Arbitralność wobec sędziów tłumaczy się arbitralnością wobec urzędników (błędne koło logiczne - *idem per idem, circulus vitiosus*). Nie sposób też mówić o równości w arbitralności. W uzasadnieniu brak jest tym samym przesłanki merytorycznej wprowadzenia zaskarżonych przepisów.
7. Niezależnie od powyższego błędu należy podkreślić kontekst zawieszenia mechanizmu z 2009 r. w kolejnych latach, 2021 i 2022. W okresie zawieszenia, skutkującego symbolicznym wzrostem wynagrodzeń sędziów, tj. 1 sierpnia 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394), zmieniające przykładowo mnożnik kwoty bazowej stanowiący podstawę wyliczenia wynagrodzenia podsekretarza stanu z 4,9 na 7,04 a tym samym skutkujący **wzrostem wynagrodzenia o ponad 43%**. Podobnie wzrastały wynagrodzenia innych przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niewątpliwie był to wzrost słuszny, uzasadniony wzrostem wynagrodzeń innych grup zawodowych, niemniej jednak wzrost ten świadczy, iż odejście od zobiektywizowanego mechanizmu z 2009 r. w latach 2020 – 2023 nie znajduje uzasadnienia.
8. Podsumowując, kryteria oceny wskazane przez Trybunał Konstytucyjny – incydentalność naruszenia, przyjęcie zmian w wyniku współdziałania przedstawicieli władzy ustawodawczej, sądowniczej 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 został wypełniony poprzez uchwalenie art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, a art. 7, 8 i 9 cyt. ustawy nie są zgodne z art. 10 przy zastosowaniu art. 173 Konstytucji RP.

V.

Niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r. poz. 2666) 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

1. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje jako podstawy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 art. 178 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś w odniesieniu do art. 7 cyt. ustawy art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 8 i 9 cyt. ustawy są niezgodne z art. 178 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 7 cyt. ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP
2. 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 się zgodnie z przywołanym przepisem 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), stanowiąc tym samym obowiązek Państwa – władz wykonawczej i ustawodawczej – polegający na zapewnieniu sędziom odpowiedniego wynagrodzenia, w celu stworzenia im właściwych warunków funkcjonowania i niezależności od tych dwóch władz. Podmiotowe prawo sędziego do wynagrodzenia w określonej wysokości wynika zaś z ustawy zwykłej i powinno ten obowiązek uwzględniać.
3. 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, 05.12.2008 r., *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 siłę 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. Oczywiście nie jest wykluczone odmienne ukształtowanie systemu kształtowania wynagrodzeń, np. przez odwołanie do wskaźnika inflacji, odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia radcy prawnego, nie mniej jednak zmiana systemu nie może prowadzić do odejścia od systemu zobiektywizowanego na rzecz systemu arbitralnego (politycznego).

4. **Przejście do systemu arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów przez wskazanie kwoty 7,8 % 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.**
5. 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 naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane

przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (tak np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z: 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53 i 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5). Zgodnie z przytoczoną zasadą, ustawodawca nie powinien formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak np. powołane wyżej orzeczenie o sygn. K 25/95 i wyrok z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). 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 wątpienia 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, przy jednoczesnych podwyżkach wynagrodzeń przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej wynikających ze zmiany mnożników z dniem 1 sierpnia 2021 r. stanowi jednakże o istotnym naruszeniu zasady zaufania.

6. 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 ustrojodawca objął konstytucyjną gwarancją szeroki katalog praw majątkowych (tak wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Ochrona praw majątkowych polega nie tylko na zapobieganiu i eliminowaniu działań faktycznych, uniemożliwiających uprawnionym korzystanie z przysługujących praw, lecz także na takim ukształtowaniu ich treści, które ograniczałoby niebezpieczeństwo jednostronnego niweczenia ich ekonomicznej istoty (tak: powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/99). Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma jednak charakteru bezwzględny – 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 – 2023, uwzględniając poziom inflacji odstępstwo od systemu zobiektywizowanego prowadzi do utraty nawet 1/5 dotychczasowych dochodów sędziów, co stanowi zmianę porównywalną do historycznej zapaści gospodarki kraju na początku lat 90-tych, 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.

7. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, iż mogą mieć 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, czy 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 zaostrome 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).
8. Krajowa Rada Sądownictwa nie znajduje jednakże chronionych wartości konstytucyjnych, który konieczność zachowania wymusza odstępianie od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń trzeci rok z rzędu.

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. Ustawodawca nie sprostął temu zadaniu. Nie uzasadnił stanowiska.

VI.

Niezgodność art. 7, 8 i 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 19 grudnia 2022 r., poz. 2666) z art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP

1. 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 uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia.
2. 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.

3. 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).
4. Rada zwraca uwagę, że kontekst sytuacji makroekonomicznej nie przemawiał nigdy wcześniej, tak silnie jak obecnie, za szczególną doniosłością potrzeby respektowania konstytucyjnie określonych dyrektyw kształtowania ustawowego modelu wynagrodzeń sędziowskich. 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 Konstytucji RP nakładającego na ustawodawcę obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności piastowanego przez nich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.
5. 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 doznałyby 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 i sędziów pełniących obowiązki w sądach wielkomiejских, albowiem w największych skupiskach ludności koszty utrzymania są najwyższe.

6. 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). W szczególności nieadekwatna jest teza przedstawiona w stanowisku Ministra Finansów do projektu ustawy o budżecie (ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023) – zmierzająca do zrównania wysokości wzrostu wynagrodzeń dla wszystkich grup zawodowych w Sektorze Państwowym¹.
7. Uzasadnienie projektu ustawy o budżecie 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. Wskazano jedynie ogólnikowo, że „Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2023 jest związane z koniecznością ustawowych zmian mających na celu m.in. stworzenie materialnych podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków efektywnie i skuteczne realizowanie zadań publicznych przez państwo, jak również ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa. Projektowane zmiany ustawowe są niezbędne dla prawidłowej realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 i są z nią nierozdzielnie związane. (...) Proponowane rozwiązanie w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa będzie realizować potrzebę Ministra Finansów w zakresie bardziej elastycznej procedury zarządzania wydatkami na obsługę długu SP i całym budżetem państwa w sytuacji potencjalnej konieczności zwiększenia ich limitu w związku ze zmianami uwarunkowań rynkowych i budżetowych. Przepis nie powoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.” Powyższe oznacza jedynie tyle, że celem jest ogólnie ograniczenie

¹ Odpowiedź Ministra Finansów...

wydatków (bez wskazania, dlaczego ma ono dotyczyć ograniczenia wydatków na wynagrodzenia sędziów) i stworzenie materialnoprawnej podstawy to umożliwiającej.

8. Uzasadnienie wskazuje, że oszczędności na wynagrodzeniach sędziów, prokuratorów i innych pracowników spowodują „oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 710 mln zł”. Jednak nie wskazuje, ile wyniosłyby łącznie oszczędności w wydatkach budżetu państwa na 2023 r. z tytułu zamrożenia podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów oraz wprost do nich relacjonowanych wynagrodzeń referendarzy sądowych i uposażeń sędziów w stanie spoczynku, ani na jakie na inne rodzaje wydatków w budżecie państwa na 2023 r. oszczędności te byłyby przeznaczone. Nie ma zatem w uzasadnieniu projektu skarżonej 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 odstąpienia 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.
9. Ustawa budżetowa na 2023 r. zakłada: prognozę dochodów budżetu państwa w kwocie 604,5 mld zł, limit wydatków budżetu państwa na poziomie 672,5 mld zł, deficyt budżetu państwa w wysokości nie większej niż 68 mld zł, deficyt sektora finansów publicznych (według metodologii UE) na poziomie 4,5% PKB, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (definicja UE) na poziomie 53,3% PKB, wzrost PKB w ujęciu realnym o 1,7%, inflację w ujęciu średniorocznym wynoszącą 9,8%, wzrost przeciętnego rocznego funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 7,8%.
10. Ministerstwo Finansów poinformowało w dniu 15.12.2022 r. na stronie Ministerstwa (<https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-ustawe-budzetowa-na-2023-rok>), że w zakresie wydatków ustawa budżetowa na rok 2023 przewiduje m.in.: zwiększenie środków na służbę zdrowia do poziomu ponad 6% PKB, środki na kluczowe programy społeczne takie jak: 500+, „Dobry Start” czy Rodzinny Kapitał Opiekuńczy, waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2023 r. wskaźnikiem waloryzacji na poziomie 113,8% oraz tzw. 13. emeryturę, 3% PKB na obronność, zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej, środki na realizację zadań inwestycyjnych m.in. w obszarze zdrowia, transportu

ładowego czy kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zwiększenie wydatków w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki, zwiększenie wydatków na rolnictwo.

11. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że ustawa przewiduje wzrost wydatków na różne cele w różnej wysokości. Nie przyjmuje zasady równego wzrostu wszystkich kategorii wydatków. Oznacza to, że ustawodawca wybiórczo i uznaniowo wybrał kategorie wydatków do większego, preferencyjnego wzrostu. Podważa to domniemanie uwzględnienia postulatu sprawiedliwego podziału kosztów społecznych oraz równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Deklarowane wzrosty wydatków uniemożliwiają przyjęcie *a priori* tezy, że sytuacja budżetu państwa jest na tyle trudna, że wymaga odstąpienia od dotychczasowego mechanizmu kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów i zastąpienia go nowym.
12. W skarżonej ustawie proponuje się ustalenie w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do ich wynagrodzeń, w odniesieniu do kwoty, w wysokości 5 444,42 zł. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że kwota ta jest wynikiem przyjęcia, że wynagrodzenia sędziów powinny „wzrosnąć o 7,8%, tj. na poziomie przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej”. Projektodawca nie uzasadnia, dlaczego przyjął, że wynagrodzenia sędziów mają być zależne od wysokości pracowników państwowej sfery budżetowej. Jest to nowe rozwiązanie prawne. Ani Konstytucja RP, ani przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie przewidują takiej zależności. Wskazany powyżej fragment uzasadnienia projektu ustawy 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.
13. Ustalenie 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.

14. Rada podtrzymuje stanowisko wyrażone w opinii z 10 września 2021 r. i przyjmuje, że niekorzystne modyfikacje zasad wynagradzania sędziów są dopuszczalne w szczególnych sytuacjach, a zwłaszcza w ramach reform zapobiegających istotnemu pogorszeniu się sytuacji finansowej państwa (por. dopuszczenie prewencyjnych działań ostrożnościowych w odniesieniu do samorządów terytorialnych, których sytuacja finansowa także jest w pewnym zakresie chroniona konstytucyjnie – wyrok z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80). Tego typu rozwiązania muszą jednak mieć charakter wyjątkowy i respektować minimalne standardy wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP (por. wyroki z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 i 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), a ich wprowadzenie wymaga szczegółowego uzasadnienia, czemu projektodawca uchybił. Rozwiązanie zawarte w skarżonej ustawie nie ma wyjątkowego i incydentalnego charakteru i stanowi trzecią, niekorzystną modyfikację zasad wynagradzania sędziów następującą po modyfikacji wprowadzonej w ustawie z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 oraz w ustawie z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Ponadto wprowadza całkowicie dowolny, uznaniowy i nie uzasadniony sytuacją finansową państwa mechanizm wynagrodzenia sędziów, całkowicie oderwany od funkcjonujących od 2009 r. zasad wynagradzania na podstawie wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia obwieszczanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z II kwartału roku poprzedniego. Prowadzi tym samym do realnego obniżenia wynagrodzenia sędziów i referendarzy, wykonujących ważne zadania z zakresu ochrony prawnej. W konsekwencji proponowana regulacja, w sytuacji rosnącej inflacji nie jest uzasadniona ani merytorycznie ani ekonomicznie, a ponadto jest sprzeczna z normą art. 91 § 1c u.s.p. Jak wynika z uzasadnienia wyroku 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).
15. Ustawodawca konstytucyjny, statuując w art. 178 ust. 2 Konstytucji – w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej – obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności

urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji – wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziego, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistniania rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji 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. Te nieprzekraczalne „warunki brzegowe” są w szczególności następujące²:

- Wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość – zarówno wobec całej tej grupy zawodowej – ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy.
- Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.
- Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.
- W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.
- Niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji RP (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. K 1/12

Konkluzja

1. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, w zgodzie z polskim porządkiem konstytucyjnym pozostaje jedynie jednorazowe, incydentalne odstępstwo od zobiektywizowanego systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jako materialnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej.
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 ma miejsce trzeci rok z rzędu.
3. Przejście do systemu arbitralnego (politycznego) kształtowania systemu wynagrodzeń sędziów przez wskazanie kwoty 7,8 % wzrostu stanowi 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.
4. Rozwiązanie takie utrwała się systemowo i traci charakter wyjątkowości, a co za tym idzie - nie jest zgodne z przyjętymi wzorcami kontroli i w sposób rażący łamie dyrektywy wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu w sprawie o sygn. K 1/12.
5. W świetle powyższego niniejszy wniosek należy uznać za uzasadniony.



Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka