

Dr Jakub Grygutis

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-6582-3636

e-mail: jakub.grygutis@wpia.uw.edu.pl

Konstytucyjność wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich

The suspension of indexation of judges' remuneration in the light of the Constitution

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest kwestia wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich przysługującej z mocy prawa na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Sędziowie są jedyną grupą zawodową w Polsce, której prawo do godziwego wynagrodzenia jest chronione wprost w Konstytucji RP, jako jedna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Ustawodawca trzykrotnie zmienił zasady wynagradzania sędziów w ustawach o budżecie przyjmowanych w latach 2020–2022, które zmodyfikowały zasadę ogólną przewidzianą w ustawie ustrojowej. Wskazana trzyletnia praktyka legislacyjna doprowadziła do powstania mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów w oparciu o arbitralne uznanie władzy wykonawczej i ustawodawczej, oderwane od czynników obiektywnych. Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wskazane zasady wynagradzania sędziów ustalone w ustawach o budżecie pozostają w zgodzie z Konstytucją RP oraz czy sędziowie mają roszczenie o wyrównanie wynagrodzenia do poziomu określonego w przepisach ustaw ustrojowych pomimo obowiązywania ustaw o budżecie, w przypadku uznania, że przepisy ustaw o budżecie, modyfikujące zasady wynagradzania sędziów nie spełniają standardów konstytucyjnych.

Słowa kluczowe

wynagrodzenia, sędziowie, niezawisłość sędziowska, Konstytucja RP, prawo o ustroju sądów powszechnych

JEL: K31

Wprowadzenie

Zapewnienie adekwatnej sytuacji materialnej sędziom do sprawowanego urzędu jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej (Wiliński, Karlik, 2016, Legalis, nb. 82). Rolę tej gwarancji dostrzegła E. Łętowska w *Dekalogu*

Abstract

The subject of this paper is the suspension of indexation of judges' remuneration, which is granted by virtue of law based on the law on organization of common courts. Judges are the only professional group in Poland whose right to fair remuneration is directly protected in the Constitution of the Republic of Poland, as one of the guarantees of judicial independence.

Rules for remunerating judges were changed by the legislator three times in budget-related acts adopted in the years 2020–2022, which modified the general principles provided for in the Constitutional Act. The indicated above three-year legislative practice led to the creation of a mechanism for shaping salaries based on the discretion of the executive and legislative authorities, detached from objective factors.

The aim of this paper is to answer the question whether the indicated mechanisms are constitutional and whether judges may have a claim to equalize remuneration to the level specified in the provisions of the constitutional laws despite the budgetary laws in force.

Keywords

remuneration, judges, judicial independence, Constitution of the Republic of Poland, law on organization of common courts

dobrego sędziego. Wskazała ona: „(...) ważną gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest zawsze i wszędzie wolność od trosk materialnych. Jakże może być niezawisły sędzia, którego skazuje się na ubóstwo? Tu przecież nie chodzi nawet o jakieś podejrzenia o nieuczciwość (przez wiele lat pracy w zawodzie prawniczym nie spotkałam się ani razu

z podobnym zarzutem w stosunku do kogokolwiek z sądownictwa – plotki pomijam), ale o to, że sędziowie nie mają w takiej sytuacji ani chęci, ani czasu na pogłębianie kwalifikacji, gromadzenie wiedzy (książki kosztują), na refleksję?” (Łętowska, 2016, s. 5–8).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest problem braku waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich w świetle konstytucji RP w okresie trzech następujących po sobie lat budżetowych od 2021 do 2023 roku. Ustawodawca, na skutek wprowadzania przepisów szczególnych do ustaw o budżetach, co roku zmieniał zasadę ogólną ustalania wynagrodzeń sędziów zawartą w ustawie z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm. (dalej jako p.u.s.p.), w odniesieniu do danego roku budżetowego. Z uwagi na szczególną ochronę prawa do godnego wynagrodzenia sędziego wyrażonego wprost w przepisie Konstytucji RP, uzasadniona jest ocena mechanizmów przewidzianych w ustawach o budżetach z perspektywy standardów konstytucyjnych. Wskazany problem ma charakter nie tylko naukowy, ale i praktyczny. Aktualnie toczą się postępowania o zapłatę wynagrodzeń sędziów w części należnej na podstawie przepisów ustawy ustrojowej, a niewypłaconych na skutek wejścia w życie ustaw o budżetach za rok 2021 i 2022 (Rojek-Socha, 2023).

Wynagrodzenie sędziego jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jak wskazał TK, sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki płacowe są przedmiotem wyrażnej regulacji konstytucyjnej. W Konstytucji RP występują także rozwiązania związane z ochroną wynagrodzeń, jak na przykład w art. 65 ust. 4, który nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia instytucji wynagrodzenia minimalnego. Przepis ten odnosi się jednak do uprawnień wszystkich zatrudnionych, nie zaś do konkretnej grupy. Nie bez powodu sędziom zapewniono konstytucyjną ochronę wynagrodzenia. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że celem art. 178 ust. 2 Konstytucji jest stworzenie realnych oraz odpowiednich podstaw i gwarancji właściwego wypełniania przez sędziów ich roli orzeczniczej. Nie można tej kwestii sprowadzać do samej relacji: praca-wynagrodzenie; choć sędziowie należą do państwowej sfery budżetowej, ich wynagrodzenie ma szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej, gdyż łączy się wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości (por. uzasadnienie wyroku TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK nr 2/2004, poz. 8.). Podstawowy wniosek, jaki wynika z umieszczenia art. 178 ust. 2 w tekście Konstytucji RP jest taki, że ustawodawca nie ma takiej samej kompetencji w zakresie kształtowania składników i wysokości wy-

nagrodzeń, jak ma to miejsce w odniesieniu do wszystkich pozostałych grup z państwowej sfery budżetowej. Przepis ten ogranicza swobodę prawodawczą ustawodawcy w zakresie kształtowania wynagrodzeń sędziów, jednak nie określa konkretnego systemu wynagradzania sędziów, w tym zakresie pozostawia swobodę ustawodawcy.

Wskazany przepis ma charakter zarówno ustrojowy, jak i prawnopracowniczy, i w sposób ogólny wyraża jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, czyli prawo do godziwego wynagrodzenia. Art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia sędziowskiego, czyli dostosować odpowiedni poziom wynagrodzenia do „godności urzędu” i „zakresu obowiązków”. Wskazane kryteria są zwrotami nieostrymi i były rozwijane w orzecznictwie TK, co będzie przedmiotem dalszego wywodu.

Problem godziwości wynagrodzenia sędziego przekłada się w istotny sposób na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej. Jak wskazuje B. Banaszak, kwestia wynagradzania sędziów powinna być postrzegana jako mająca wpływ na ich niezawisłość, zarówno w aspekcie uwolnienia ich od nacisków natury materialnej ze strony legislatury lub egzekutywy, jak i zabezpieczenia ich przed pokusami korupcyjnymi (Banaszak, 2009, Legalis, Nb 13). Problem wynagradzania sędziów jako gwarancji niezawisłości sędziowskiej ma wymiar zewnętrzny i wewnętrzny.

Wymiar zewnętrzny problemu odnosi się do postrzegania zawodu sędziego w opinii publicznej, co współkształtuje autorytet władzy sądowniczej w oczach społeczeństwa. Jak wskazuje J. Sobczak, konstytucyjne prawo do sądu (wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) obejmuje nie tylko prawo do uruchomienia postępowania sądowego, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, ale także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W interesie publicznym jest zachowanie zaufania do władzy sądowniczej. Interes publiczny wymaga od prawodawcy zagwarantowania maksymalnie obiektywnego obrazu osób zaufania publicznego, które orzekają w imieniu państwa. W tym aspekcie niezbędną gwarancją realizacji niezależności, bezstronności i niezawisłości sądów należy uznać odpowiedni status materialny sędziego (Sobczak, 2008, s. 85). Na tę gwarancję ustrojową zwrócono uwagę w rozdziale VI pkt 1 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. Wskazano w niej, że sędziowie zawodowi mają w czasie wykonywania obowiązków prawo do wynagrodzenia w wysokości zapewniającej nieuleganie jakimkolwiek naciskom, które miałyby na celu wpływanie na ich decyzje lub, ujmując rzecz bardziej ogólnie, na ich zachowanie związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a przez to na ich niezawisłość i bezstronność. Nieadekwatne wynagrodzenie może bowiem okazać się niebezpieczeństwem dla niezawisłości sędziów i stwarzać ryzy-

ko podatności na czynniki korupcyjne. W systemach, w których władza wykonawcza i ustawodawcza kontrolują budżety sądownictwa, istnieje potencjalne zagrożenie naruszenia niezależności (Golonka, Czech-Smiałkowski, 2007, s. 16 i n.). Z kolei K. Gonera wskazuje, że w odbiorze społecznym zawód sędziego winien być postrzegany jako ukoronowanie kariery prawniczej, usprawiedliwiający relatywnie wysoki poziom wynagrodzenia, pozostający w proporcji do godności urzędu i zakresu obowiązków (K. Gonera, 2013, s. 435.)

Należy zwrócić uwagę także na aspekt wewnętrzny. Odnosi się on do sytuacji bytowej sędziego, co ma znaczenie dla kształtowania własnego postrzegania, a także działań służących poprawieniu sytuacji bytowej. Dobry przykład wskazanego problemu zobrazowała E. Łętowska, która w dekalogu dobrego sędziego wskazała, iż sędzia, dla którego każda kwota powyżej granicy, jaką wyznacza jego własna sytuacja życiowa, to bardzo dużo, może być skłonny do charakterystycznego rozumowania: „nie wolno dopuścić do nadmiernego bogacenia się”. Tym samym taki sędzia będzie zasądzał niższe zadośćuczynienia, odszkodowania, kary umowny, itp. ze szkodą dla stron postępowania, którym takie świadczenie jest należne, bo wysokość roszczeń będzie odnosił do swojego wynagrodzenia (Łętowska, 2015, s. 5–8). Aspekt psychologiczny problemu często nie jest dostrzegany w doktrynie, a może on mieć przełożenie bezpośrednie na wysokość zasądzanych roszczeń zależnych od uznania sędziowskiego.

Dodatkowo, sędzia znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej może poszukiwać dodatkowego zatrudnienia albo zajęcia. Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia oraz inwestowanie w ryzykowne aktywa mogą negatywnie przekładać się na orzecznictwo, gdyż może to rozpraszać w zakresie podejmowania czynności zawodowych. Wyraźne ograniczenie wynika też z art. 86 §1 p.u.s.p., który stanowi, że sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego. Zakaz ma charakter bezwzględny, nie uchyla go zgoda Prezesa sądu, Ministra Sprawiedliwości lub jakiegokolwiek innego organu. Innymi słowy, sędzia nie może mieć innego miejsca zatrudnienia – oprócz zatrudnienia w sądzie – poza zatrudnieniem w szkole wyższej (publicznej lub prywatnej), Polskiej Akademii Nauk, placówce naukowej lub naukowo-badawczej, bo tylko w tych instytucjach może być zatrudniony na stanowisku naukowym, naukowo-dydaktycznym lub dydaktycznym (K. Gonera, 2013, s. 435.).

W tym miejscu warto podkreślić, że art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie stanowi prawa podmiotowego, bowiem nie został umieszczony w rozdziale II Konstytucji RP oraz nie posługuje się wprost pojęciem „prawa”. Przepis ten dotyczy gwarancji niezawisłości sędziowskiej, co wynika z zamieszczenia w artykule regulującym istotę tej

gwarancji, określając sposób, w jaki powinien być zorganizowany wymiar sprawiedliwości w odniesieniu do warunków zatrudnienia sędziów.

Z uwagi na wskazaną charakterystykę przepisu, nie sposób stosować do uprawnień sędziów w nim zawartych art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wynika to z trzech argumentów. Po pierwsze, prawo do godnego wynagrodzenia sędziego nie stanowi prawa podmiotowego w rozumieniu rozdziału II Konstytucji, zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do tych praw. Po drugie, prawo do godnego wynagrodzenia stanowi gwarancję niezawisłości sędziowskiej, a gwarancje niezawisłości nie powinny podlegać ograniczeniom z uwagi na możliwe pozbawienie obywatela prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP, czyli prawa do rozpoznania sprawy przez „niezawisły” sąd. Po trzecie, gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie powinny podlegać stopniowaniu, jakiemu mogą podlegać prawa podmiotowe w zakresie możliwości ich ograniczenia. Naruszenie niezawisłości sędziowskiej w ocenie autora może stanowić każdorazowo naruszenie „rdzenia” prawa do sądu i tym samym pozbawienie strony tego prawa.

Model kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w Polsce

W świetle prawa o ustroju sądów powszechnych, system wynagradzania wszystkich sędziów jest oparty na takich samych zasadach. Nie stosuje się do niego zasad przewidzianych dla systemu wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia sędziego zależy w nim od następujących obiektywnych przesłanek: zajmowanego stanowiska, stażu pracy (łącznie oraz na danym stanowisku sędziowskim) oraz pełnionych w sądownictwie funkcji. System ten nie zawiera żadnych elementów uznaniowych, w rodzaju nagród lub premii, które mogłyby być uzależnione od oceny wyników czy jakości pracy sędziego i stanowić instrument wpływu na niego (K. Gonera, 2013, s. 435.).

W myśl przepisu art. 91 §1c p.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 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...). Z kolei zgodnie z art. 91 §2 p.u.s.p., wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy¹. Podkreślić należy, że wynagrodzenie sędziego jest kształtowane na innych zasadach niż wynagrodzenie za pracę. Uwzględnia się w nim wprawdzie pośrednio rodzaj wykonywanej pracy i kwalifikacje potrzebne do

jej wykonywania, ale nie uwzględnia się ilości i jakości świadczonej pracy, jak ma to miejsce na podstawie art. 78 § 1 k.p.. Oznacza to w powiązaniu z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, że wynagrodzenie sędziego to nie tyle (a w każdym razie nie tylko) wynagrodzenie za świadczoną pracę, ile wynagrodzenie za pełnienie służby².

Wyżej opisany mechanizm zapewnia automatyczny wzrost wynagrodzeń w powiązaniu z obiektywnym wskaźnikiem – wysokością przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego. Mechanizm gwarantuje utrzymanie wartości wynagrodzeń sędziów w czasie w adekwatnej proporcji do innych pracowników zatrudnionych w polskiej gospodarce. Jego rolą jest waloryzacja wynagrodzeń sędziów w oparciu o wzrost wynagrodzeń innych pracowników nie tylko w sferze budżetowej, ale także w sektorze przedsiębiorców. To właśnie oderwanie wskaźnika od sfery budżetowej sprawia, że wskaźnik jest obiektywny. Nie jest kształtowany na mocy aktu normatywnego, tylko zależny od sytuacji gospodarczej kraju.

Wynagrodzenia sędziowskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Podstawowy problem, który dostrzegał Trybunał w swoim orzecznictwie dotyczył prawidłowego kształtowania zasad wynagrodzeń sędziowskich z perspektywy tego, kto i w jaki sposób powinien decydować o kształcie tych wynagrodzeń.

TK ocenił charakter prawny art. 178 ust. 2 Konstytucji RP w wyroku z 4 października 2000 r., gdzie stwierdził, że głównym adresatem analizowanej normy konstytucyjnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji. System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 Konstytucji RP jest istotnym elementem ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawisłość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP norma ustrojowa nie determinuje jednak w sposób jednoznaczny wysokości wynagrodzeń osób sprawujących urzędy sędziowskie i nie może stanowić samostojnej podstawy roszczeń sędziów wobec państwa³.

Trybunał wskazał także kryteria, jakimi powinien kierować się ustawodawca w określaniu zasad wynagradzania sędziów. Wskazane kryteria ograniczają władzę wykonawczą i ustawodawczą w zakresie dowolnego kształtowania wynagrodzeń sędziów. Po pierwsze, poziom wynagrodzenia sędziego powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej; po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny wykazywać tendencję wzrostową, nie mniejszą niż pozostałe wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej; po trzecie, wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione

oraz po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000, Nr 6, poz. 189; z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 8).

„Zamrożenie” wynagrodzenia sędziów w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Problem zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszym z orzeczeń Trybunału stanowi wyrok z 12 grudnia 2012 r. (K 1/12, OT, K-A 2012, Nr 11, poz. 134). Przedmiotem problemu prawnego w ramach rozpoznawanej sprawy było pytanie: czy incydentalne (na jeden rok) wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów na poziomie z 2010 r. („zamrożenie”), oznaczające zmniejszenie ich realnej wartości (wynikające z inflacji), przy niezmienionej wysokości nominalnej, stanowi naruszenie, wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji, gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego? (zob. uzasadnienie do wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, pkt. 122).

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

Niezwykle istotne było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że „zamrożenie”, czyli niepodwyższenie wynagrodzeń nie może być uznane za ich „obniżenie”. Brak podwyżki nie jest obniżką i nie ma tu znaczenia, że – w związku z inflacją, „postępującym spadkiem siły nabywczej pieniądza i związanym z nim wzrostem cen” – następuje pewien spadek możliwości nabywczych sędziów (zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z 13 stycznia 2012 r., M. P. poz. 23, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wyniósł 104,3%). Okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (np. powołane wyżej wyroki o sygn. P 8/00 i K 12/03) – obniżenie, w ścisłym tego słowa znaczeniu, to jest obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziów przez ustawodawcę, dopuszczalne jest dopiero w sytuacji, gdy wartość relacji długu publicznego do PKB przekracza kon-

stytucyjny limit zadłużenia (zob. uzasadnienie do wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, pkt 239 i 240).

W istocie wskazana teza pokazuje, że TK nie dostrzegł w chwili wydania wyroku potencjalnych zjawisk inflacyjnych, które mogą być generowane, m.in. przez politykę kreowaną przez władzę wykonawczą oraz banki centralne, których skład organów jest kształtowany przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Poprzez inflację *de facto* powoduje spadek realnej wartości wynagrodzeń pozostawiając nominalną wartość na dotychczasowym poziomie, co w konsekwencji może obniżyć standard życia sędziego.

Trybunał Konstytucyjny pomimo uznania, że „zamrożenie” nie stanowi obniżki wynagrodzeń zwrócił uwagę, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by władza 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. Trybunał Konstytucyjny w konkluzji swojego orzeczenia stwierdził, że dopuszczalne jest incydentalne zamrożenie wynagrodzeń. Cytując konkluzję, „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności – jak w niniejszej sprawie – ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Oczywiście, nie jest możliwe ustanowienie sztywnych reguł w tym względzie, na przykład zakazujących ustawodawcy „zamrażania” wynagrodzeń sędziów przez dwa kolejne lata, albo dopuszczających je nie częściej niż co określoną liczbę lat. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać *a casu ad casum*, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych. Należy bowiem podkreślić, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być – nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany – środkiem „dyscyplinującym”, jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej zadłużenia (zob. uzasadnienie do wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, pkt 274).

Powołane tezy wyroku przesądziły jednoznacznie, że w ocenie TK w świetle art. 178 ust. 2 Konstytucji RP dopuszczalne jest incydentalne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich pod warunkami wskazanymi w uzasadnieniu powołanego wyroku. Wyrok wyznaczył standard ochrony wynagrodzeń, do którego każdorazowo powinien odwoływać się ustawodawca w ustawie, jak i projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy w przypadku ustanowienia przepisu wstrzymującego waloryzację wynagrodzeń sędziów.

W mojej ocenie uzasadnienie orzeczenia TK w sposób niedostateczny wyjaśniło, jakie mogą być podstawy zamrożenia wynagrodzeń sędziów. Jedyną wprost wskazaną wartością w uzasadnieniu był stan finansów pu-

blicznych. Jak wcześniej była mowa, prawo do godziwego wynagrodzenia nie jest prawem podmiotowym w rozumieniu rozdziału Konstytucji RP, lecz jest gwarancją niezawisłości sędziowskiej, co za tym idzie nie powinna podlegać ograniczeniu w oparciu o przesłanki zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a tym bardziej o wartości wprost niewynikające z Konstytucji RP. TK jako podstawę ograniczenia przyjął nie wyrażoną wprost w Konstytucji zasadę równowagi budżetowej, jako podstawę do wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziów. W mojej ocenie takie uzasadnienie ograniczenia prawa do godnego wynagrodzenia jest niedostateczne, gdyż w istocie wyrok ten wskazał, że wartości wprost nie wynikające z Konstytucji mogą stanowić uzasadnienie do wpływania na gwarancje niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza posługując się wartością, jaką jest sytuacja budżetowa, która jest w zasadniczej części zależna od władzy wykonawczej, będącej władzą polityczną.

Modele wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich przyjęte w ustawach ołobudżetowych

Od wskazanej ogólnej zasady, wynikającej z art. 91 §1c p.u.s.p., przez ostatnie trzy lata ustawodawca odstępował, ustalając w incydentalnych aktach normatywnych, to jest w ustawach ołobudżetowych, odmiennie podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów. Wskazana ingerencja ustawodawcza sprowadzała się do derogacji temporalnej ogólnego przepisu art. 91 §1c p.u.s.p. i w jego miejsce wprowadzenie odmiennego wskaźnika, który prowadził do ustalenia wynagrodzenia w niższej wysokości niż wynikało to z przepisów p.u.s.p. w roku budżetowym, w którym obowiązywała ustawa incydentalna. W tym samym czasie przepis art. 91 §1c p.u.s.p. pozostawał w mocy.

W ciągu ostatnich trzech lat zostały uchwalone trzy ustawy ołobudżetowe, w których występowały odmiennie modele wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich. W 2021 r. z uwagi na rozwiązania związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii Covid-19 po raz pierwszy od 2011 r. doszło do zamrożenia wynagrodzenia sędziowskiego na poziomie z poprzedniego roku. Zgodnie z art. 12 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400), w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p. stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ustawa zawiera klasyczny model wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich. Było to „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów podobne do tego, które było przedmiotem wyroku TK z 12 grudnia 2012. Wynagrodzenie zostało pozostawione rok do roku bez zmian. W 2020 roku wskaźnik średniorocznej inflacji wynosił 3,4%.

Rok później, w myśl art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących re-

alizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2445), w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p. stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększa się o kwotę 26 zł. Powołany przepis nominalnie zwiększał wysokość wynagrodzeń sędziowskich. Wynagrodzenie w II kwartale 2021 roku wynosiło 5504,52 zł. Z kolei wynagrodzenie w II kwartale 2020 roku wynosiło 5024,48 zł. Ustawa ta w istocie „mroziła” wysokość wynagrodzenia w stosunku do wskaźnika, który powinien mieć zastosowanie i jednocześnie zwiększała je w stosunku do roku poprzedniego, gdy wynagrodzenie było rok do roku niezmienione. W istocie prowadziło to do niepełnej waloryzacji, jednak przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 5,1% rok do roku, doszło do obniżenia realnej wartości wynagrodzeń, gdyż wskaźnik wzrostu wynosił 4,4%. Powyższy przepis wprowadził mechanizm niepełnej waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku, albowiem biorąc pod uwagę, że w 2021 roku wynagrodzenia nie zostały zwaloryzowane, mechanizm określony w ustawie o budżecie z 2021 roku waloryzował poniżej poziomu ustalonego w p.u.s.p. Wskaźnikiem zgodnie z p.u.s.p. powinno być przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2021 roku, a nie II kwartale 2020. Wskazany przepis prowadził do waloryzacji i zwiększenia nominalnego poziomu wynagrodzeń, przy równoczesnym obniżeniu płac realnych. W grudniu 2022 roku wskaźnik inflacji wynosił 8,6%⁴, zaś waloryzacja 4,4%.

Znamienną cechą wskazanej nowelizacji jest podniesienie wartości wskaźnika o 26 zł, co miało zrównywać wzrost wynagrodzeń sędziów i innych pracowników sfery budżetowej. W tym modelu istniało odwołanie do czynnika obiektywnego, powiększonego o ustaloną arbitralnie przez ustawodawcę kwotę, co finalnie prowadzi do ustalenia niższego wynagrodzenia niż wynikającego z przepisów ogólnych. Wskazana waloryzacja dalece odbiegała od celów, dla jakich przepis art. 91§1c p.u.s.p. został ustanowiony, czyli zabezpieczania m.in. realnej wartości wynagrodzenia sędziego i zarazem zapobiegania wpływaniu na tą wysokość przez pozostałe dwie władze. Model ten jednak nie był zupełnie oderwany od obiektywnych wskaźników, gdyż nawiązywał do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce krajowej z II kwartału sprzed dwóch lat w stosunku do roku, w którym miała obowiązywać nowa wysokość wynagrodzenia.

Aktualny model waloryzacji został ustanowiony w ustawie z 1 grudnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. z 2022 r., poz. 2666). W myśl art. 8 ust. 1 powołanej ustawy, w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c p.u.s.p., stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł.

Model ten jest odstępianiem od ustalania wynagrodzeń zgodnie prawem o ustroju sądów powszechnych.

Przepis ustawy o budżecie przestał odwoływać się do przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale jakiegokolwiek roku kalendarzowego. Ustawodawca w sposób arbitralny określił wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów. Jest to typowa waloryzacja kwotowa, która w istocie nie ma żadnego uzasadnienia normatywnego, ani aksjologicznego. Ustawodawca wyznaczył wskazaną kwotę w oparciu o algorytm przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2020 r. powiększone o 7,8% wskazanej kwoty. W uzasadnieniu projektu można wyczytać, że celem wskazanej regulacji jest zrównanie zasad wynagrodzeń sędziowskich z zasadami, które obowiązują w państwowej sferze budżetowej. Zgodnie z zasadami p.u.s.p., kwotą będącą podstawą wynagrodzenia sędziów byłyby kwota 6 156, 25 zł z 2022 r. Dodatkowo wskaźnik oficjalnej inflacji we wrześniu wyniósł 17,2%.

Jako uzasadnienie przyjętego nowego modelu ustalania wynagrodzeń na rok 2023 wskazano trudną sytuację makroekonomiczną w postaci pandemii Covid-19, wojny na Ukrainie oraz wzrostu cen nośników energii, co powoduje zmianę priorytetów w wydatkach publicznych. Nie wskazano jednak, dodatki są priorytetowe. Ustawodawca w sposób następujący uzasadnił zmianę po raz trzeci zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów: „W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa”⁵. Wskazane uzasadnienie jest postawieniem tezy o braku naruszenia zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości bez przedstawienia argumentów. Dodatkowo projektodawca odwołał się do zasady równości w odniesieniu do zupełnie odmiennych grup zawodowych, których jedyną cechą relewantną jest zaliczenie ich do państwowej sfery budżetowej. Stąd sposób sformułowania uzasadnienia w zakresie wpływu na gwarancję niezawisłości sędziowskiej jest daleki od standardu prawidłowej legislacji.

Problem zgodności przepisów ustaw o budżecie z przepisami konstytucji RP

Wskazane trzy specjalne regulacje o budżecie doprowadziły na przestrzeni 3 lat do realnego obniżenia wynagrodzeń sędziowskich i sprawiły, że przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych przestały faktycznie obowiązywać, gdyż poziom wynagrodzeń sędziów jest kształtowany za pomocą obowiązujących incydentalnie aktów normatywnych, których ostateczna treść jest znana niedługo przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego.

W ramach niniejszych rozważań należy postawić pytanie, czy zmiana zasad wynagradzania, jaka miała miejsce w ustawach o budżecie, czyli waloryzacja niepełna odwołująca się do innych kryteriów niż te wynikające z art. 91 §1c p.u.s.p., pozostaje w sprzeczności ze standardem konstytucyjnym z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, skoro do podwyższenia wynagrodzenia nominalnego dochodzi? W tym zakresie należy stwierdzić, że przepis art. 178 ust. 2 Konstytucji RP powinien prowadzić do ustanowienia realnego mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziów w oderwaniu od kryteriów nieobiektywnych wskazanych przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Standardem powinno być zachowanie niezależności od wpływu czynnika politycznego. Rozwiązanie, zgodnie z którym Rada Ministrów składa co roku projekt ustawy o budżecie stwarzającej odstępstwo od zasad ustalania wynagrodzeń sędziów zawartych w p.u.s.p., nie spełnia standardu konstytucyjnego. W okresie trzech lat na podstawie ustaw o budżecie obowiązywały co roku trzy różne modele ustalania wynagrodzeń sędziowskich, gdzie każdy obowiązywał w jednostkowym roku budżetowym.

Ponadto, praktyka legislacyjna doprowadziła do sytuacji, w której sędzia nie jest w stanie przewidzieć według jakich kryteriów będzie ustalane jego wynagrodzenie w kolejnym roku budżetowym, co wypacza także zasadę zaufania obywatela do państwa, która wynika z art. 2 Konstytucji RP – zasady państwa prawa oraz narusza podstawową gwarancję niezawisłości sędziowskiej jaką jest prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu. Co więcej, sędziowie są pozbawieni możliwości indywidualnego negocjowania wysokości wynagrodzeń czy prowadzenia sporów zbiorowych. W sytuacji braku wskazanej przewidywalności prawnik zatrudniony na rynku znajduje się w pewniejszej sytuacji materialnej niż sędzia, którego wynagrodzenia poprzez inflację mogą być stale dewaluowane.

Przepisy określające inne reguły ustalania wynagrodzeń sędziów w obecnych realiach społeczno-gospodarczych jawią się jako sprzeczne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, co znajduje potwierdzenie w powołanych wcześniej poglądach Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, TK zaakcentował, że dopuszczalne jest „incydentalne” zamrożenie wynagrodzeń sędziów. W obecnych realiach brak pełnej waloryzacji ma miejsce po raz trzeci z rzędu. Po drugie, TK wskazał, że zamrożenie może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności – jak w niniejszej sprawie – ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Z uzasadnienia ustawy budżetowej na rok 2023 roku⁶ nie ma mowy o wprowadzeniu jakiegokolwiek programu oszczędnościowego. Co więcej, w uzasadnieniu projektów ustaw, poza ustawą o budżecie dotyczącą budżetu na 2021 r., nie ma odwołania do zagrożenia finansów publicznych. Po trzecie, zamrożenie wynagrodzeń sędziów nie znajduje oparcia w innych zasadach konstytucyjnych. Takimi zasadami nie może

być zasada równości z innymi pracownikami państwowej sfery budżetowej, gdyż już w samej Konstytucji została przewidziana szczególna ochrona wynagrodzeń sędziowskich.

Propozycja rozwiązania problemu poprzez zastosowanie reguły *lex superior derogat legi inferiori*

W momencie powstania niniejszego artykułu, tj. luty 2023 roku obowiązuje przepis art. 91 §1c p.u.s.p. oraz równoległe przepisy ustawy o budżecie uchwalonej w 2022 r. w odniesieniu do wynagrodzeń sędziów w 2023 r. Przepisy te regulują ten sam zakres normowania. Należy odwołać się do znanych w prawodawstwie reguł kolizyjnych. Reguły kolizyjne to zasady rozstrzygania zakresowo zbieżnych, a treściowo niezgodnych ze sobą norm prawnych. Z jednej strony jedną z podstawowych reguł jest *lex posterior derogat legi priori*. Reguła ta w istocie dotyczy ustaw o budżecie, które zostały uchwalone i weszły w życie później niż norma wynikająca z art. 91 §1c p.u.s.p. Zgodnie z tą regułą uznać należałoby, że obowiązuje norma zawarta w ustawie o budżecie w 2023 roku. Z drugiej strony nadrzędną regułą kolizyjną jest reguła hierarchiczności – *lex superior derogat legi inferiori*. Jak pisał Z. Ziemiński, „zasada *lex superior* głosi, iż późniejszość stanowienia nie decyduje w przypadku, gdy miałyby być zmieniona norma hierarchicznie wyższa przez normę hierarchicznie niższą w ramach systemu aktów prawotwórczych” (Ziemiński, 1980, s. 306). Jak wskazuje S. Wronkowska reguły kolizyjne, w tym hierarchiczna reguła kolizyjna *lex superior derogat legi inferiori*, znajdują bezpośrednie zastosowanie w przypadkach niezgodności logicznych (formalnych) między normami (tj. tzw. sprzeczności i przeciwieństwa norm), oraz – ewentualnie – „jaskrawej niezgodności prakseologicznej norm, która jest rażąca” (Wronkowska, 1997, s. 175). W doktrynie wskazuje się też, że stosowanie reguły *lex superior* różni się pojęciowo od rozproszonej kontroli konstytucyjności, przemawiają za tym następujące argumenty (szerzej na temat rozproszonej kontroli konstytucyjności: Podkowiak, 2018, s. 6 i n.; Jabłońska, 2020, s. 23–24.). Po pierwsze, do przeprowadzania takiej kontroli potrzeba przyznanej wprost prawnej kompetencji, a stosowanie reguły kolizyjnej *lex superior* żadnej specjalnej normy kompetencyjnej nie wymaga, co już wykazaliśmy przy pomocy drugiego kontrargumentu. Po drugie, sytuacja argumentacyjna w przypadku tych dwóch czynności jest odmienna. W trakcie badania konstytucyjności ustaw znaczącą rolę odgrywa tzw. domniemanie konstytucyjności, rozumiane jako reguła rozkładu ciężaru argumentacji konstytucyjnej, natomiast w przypadku postępowania sądowego uwzględnienie m.in. zasady *iura novit curia* prowadzi do wniosku, że na stronach kwestionujących konstytucyjność jakiejś regulacji ustawowej w zasadzie nie spoczywa ciężar uzasadnienia takiego zarzutu. Po trzecie, rezulta-

ty tych operacji są odmienne: sąd stosujący regułę *lex superior* zmierza do podjęcia pozytywnej decyzji walidacyjnej (wyrażonej w postaci pozytywnej wypowiedzi walidacyjnej) dotyczącej norm, na których oprze rozstrzygnięcie sprawy sądowej (i *de facto* tym samym pomija wszystkie nieobowiązujące lub irrelewantne dla rozstrzygnięcia normy prawne, a nie tylko normy niekonstytucyjne), natomiast przeprowadzenie konkluzywnej rozproszonej kontroli konstytucyjności prowadzi do stwierdzenia niekonstytucyjności badanych norm (wyrażanego w postaci negatywnej wypowiedzi walidacyjnej o charakterze niederogacyjnym) i podjęcia decyzji o ich pominięciu w trakcie orzekania (Grabowski, 2022, s. 31–53).

W kontekście wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziów od 2020 do 2023 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawy o budżecie stanowią akty normatywne o charakterze ustawowym, więc ich moc z perspektywy prawa konstytucyjnego jest równa. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że reguły kolizyjne służą usuwaniu kolizji norm, a nie tylko przepisów. W odniesieniu do zamrożenia wynagrodzeń sędziów obowiązuje równocześnie norma, zgodna z Konstytucją, oparta na art. 91§1 c p.u.s.p., gdzie wysokość wynagrodzenia sędziego jest ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów i norma niekonstytucyjna wynikająca z ustawy o budżecie, która określa zobowiązanie pracodawcy w oparciu o dowolne kryteria wynikające z woli władzy politycznej. Z uwagi na pierwszeństwo reguły *lex superior degogat inferiori* wynagrodzenia sędziów powinny nadal być kształtowane i wypłacane w oparciu o art. 91 §1 c p.u.s.p. Zastosowanie zasady *lex superior* prowadzi do wniosku, że przepisy ustaw o budżecie uchwalonych w latach 2021–22 nie mogą kreować obowiązującej normy prawnej kreującej wynagrodzenia sędziów, gdyż nie spełniają standardów konstytucyjnych.

Rozwiązanie problemu nie wiąże się z derogowaniem jakiegokolwiek przepisu przez sąd powszechny w indywidualnej sprawie. Rozstrzygnięcie sądu powszechnego nie będzie prowadziło do definitywnego usunięcia z systemu prawnego przepisów ustaw o budżecie. Proponowane rozwiązanie problemu prawnego opiera się na wyborze normy spośród dwóch wyprowadzonych z kolidujących ze sobą przepisów, która w najpełniejszy sposób oddaje wartości konstytucyjne. Ustawodawca wprost nie usunął przepisu art. 91 §1 c p.u.s.p. Wobec tego przepis ogólny nie może być pomijany w procesie stosowania prawa. Wskazane rozwiązanie wynika ze stosowania reguł kolizyjnych w systemie prawa do czego każdy sędzia jest zobowiązany w przypadku sprzeczności przepisów aktów prawnych hierarchicznie niższych z przepisami aktów hierarchicznie wyższych.

Podsumowanie

Prawo do godnego wynagrodzenia jest jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a wartość ta jest chroniona w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Wskaza-

na gwarancja nie stanowi prawa podmiotowego, lecz jest elementem warunkującym prawidłową realizację prawa do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występowały stanowcze poglądy, że władza wykonawcza nie powinna mieć arbitralnego wpływu na zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów.

Ustawodawca, aby zapewnić realizację wskazanej gwarancji, ustanowił art. 91 §1c p.u.s.p. uzależniając wysokość wynagrodzenia sędziów od wysokości średniego wynagrodzenia w gospodarce krajowej. Wskazane rozwiązanie pozwalało na obliczanie wynagrodzenia sędziów w oparciu o miernik obiektywny, zależny od stanu gospodarki, a nie woli władzy wykonawczej.

W tym miejscu powstaje pytanie o dopuszczalność odstępowania w ustawach o budżecie od zasad wynagradzania sędziów opartych o obiektywne kryterium, jakim jest przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w II kwartale poprzedniego roku budżetowego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. K 1/12) uznał za dopuszczalne incydentalne „zamrożenie” wysokości wynagrodzeń sędziowskich na rok, wskazując równocześnie, że takie działanie prawodawcy jest dopuszczalne tylko pod ściśle określonymi warunkami. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać *casu ad casum*, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych. Stąd ogólna konkluzja wynikająca z uzasadnienia tego wyroku jest taka, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być dopuszczalne wyjątkowo.

Ustawodawca zwykły od 2020 roku zaczął wstrzymywać co roku waloryzację wynagrodzeń sędziów w oparciu o czynniki obiektywne, wprowadzając w każdym roku inną zasadę arbitralnie określoną i nie opierającą się na obiektywnych miernikach.

Biorąc pod uwagę, że obowiązujące od 2020 r. do chwili obecnej ustawy o budżecie co roku kształtowały wysokość wynagrodzeń sędziów w sposób odmienny od sposobu wynikającego z art. 91 c §1 p.u.s.p., należy uznać, że ustawodawca nie zmieniał wskazanych zasad w sposób incydentalny i odwołujący się do innych wartości konstytucyjnych, tylko w sposób regularny i w oparciu o nowe kryteria kształtował nowe zasady określenia wynagrodzeń sędziów bez odwoływania się do istotnych wartości konstytucyjnych poza ustawą o budżecie z 2020 r. W mojej ocenie, uchwalona regulacja ustawy o budżecie z 2021 r. i 2022 r. jest sprzeczna z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP z przyczyn opisanych w niniejszym opracowaniu.

Wskazany problem konstytucyjny może być rozwiązany poprzez stosowanie reguł kolizyjnych, tj. zasady *lex superior degogat inferiori*. Reguła ta pozwala na oparcie rozstrzygnięć w przedmiocie wynagrodzeń sędziów w oparciu o przepis, który pozostaje w zgodzie z Konstytucją RP, tj. art. 91 c §1 p.u.s.p. i pominięcie w procesie stosowania prawa przepisów ustaw o budżecie.

Przypisy/Notes

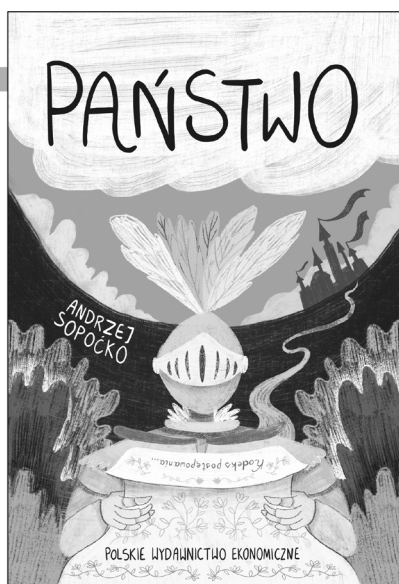
- ¹ Zgodnie z przywołanym załącznikiem najniższym mnożnikiem stawce pierwszej jest kwota 2,05, zaś najwyższym w stawce dziesiątej 3,23.
² Por. uzasadnienie wyroku SN z 16 stycznia 2009 r., I PK 103/08, OSNP 2010, nr 15–16, poz. 181.
³ Wyrok TK z 4 października 2000 r., P 8/00, z głosem A. Wróbla, Przegląd Sejmowy 2001, nr 6, s. 97.
⁴ Komunikat GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2021-roku,2,122.html>.
⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z 1 grudnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, s. 3.
⁶ Projekt Rady Ministrów ustawy budżetowej na rok 2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2025> (dostęp: 22 kwietnia 2023 roku).

Bibliografia/References

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja RP. Komentarz*, Legalis/el.
 Golonka, S. & Czech-Śmiałkowski, C. (2007). Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzynarodowym, *Przegląd Sądowy*, (1).
 Goner, K. (2013). W: Górski, A. (Red. n.) & Godlewska-Michalak, B. & Kremer, J. & Łazarska, A. & Ott, G. & Sawiński, J. & Strus, Z. *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Wolters Kluwer.
 Grabowski, A. (2022). Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa), *Państwo i Prawo*, (10).
 Jabłońska, P. (2020). Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, *Przegląd Sądowy*, (11–12).
 Łętowska, E. (2016). Dekalog dobrego sędziego, *Krajowa Rada Sądownictwa*, (1).
 Podkowik, J. (2018). Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP, *Przegląd Sądowy*, (5).
 Rojek- Socha, P. (2023). *Sędziowie i Prokuratorzy walczą o swoje wynagrodzenia– coraz więcej pozwów*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wynagrodzenia-sedziow-i-prokuratorow-kolejne-pozwy,519179.html> (dostęp: 19 lutego 2023 r.);
 Safjan, M. & Bosek L. (Red.). (2016), *Konstytucja RP. Komentarz*, Legalis/el.
 Sobczak, J. (2008). Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne, *Państwo i Prawo*, (11).
 Wróblewska, S. & Ziemiński Z. (1997). *Zarys teorii prawa, Ars boni et aequi*.
 Ziemiński, Z. (1980). *Problemy podstawowe prawnictwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Dr Jakub Grygutis, adiunkt w Katedrze Prawa Ubezpieczeń na Wydziale Prawa i Administracji UW oraz asesor sądowy w Sądzie Rejonowym dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie, autor publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Dr Jakub Grygutis, PhD- assistant professor at the Department of Insurance and Social Security Law at the Faculty of Law and Administration and Economics of the University of Warsaw, junior judge at the District Court for the capital city of Warsaw, author of studies in the field of labour law and social security law.



Nowości

Więcej informacji
na stronie
www.pwe.com.pl