

## UZASADNIENIE

Z. C. pozwem z 21 sierpnia 2023 r. wniósł o zasądzenie od pozwanego Sądu Apelacyjnego w (...) 22.345,85 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia złożenia pozwu tytułem wyrównania uposażenia za rok 2022. Na dochodzoną pozwem kwotę składała się należność główna w wysokości 19.752,50 zł oraz skapitalizowane odsetki ustawowe za opóźnienie liczone od każdego niepełnego miesięcznego świadczenia od dnia ich wymagalności do dnia wezwania do zapłaty, tj. do 14 sierpnia 2023 r. w wysokości 2.593,35 zł

W uzasadnieniu powód wskazał, że jest (...) Sądu Apelacyjnego w(...), a pracodawca w 2022 roku wypłacał mu zaniżone wynagrodzenie. Za podstawę prawną roszczenia powód podał art. 91 § 1c ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, kształtujący zasady wynagradzania sędziów. Argumentował, że ustawodawca, wbrew treści tego przepisu, ustawodawca rozwiązaniem zawartym w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 doprowadził do zaniżenia przysługującego mu w 2022 roku wynagrodzenia. Obszerną część argumentacji pozwu powód skierował na niezgodność z Konstytucją RP rozwiązania zawartego przez ustawodawcę w przepisach ustawy o budżecie.

Sąd Rejonowy(...) w (...) wydał 20 października 2023 r. nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym zgodnie z żądaniem pozwu.

Nakaz zapłaty został w całości zaskarżony przez pozwanego Sąd Apelacyjny w (...), który wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na jego rzecz od powoda zwrotu kosztów postępowania.

Pozwany podniósł, że jako pracodawcę obowiązują go przepisy prawne i nie może on według swojego uznania kształtować samodzielnie wynagrodzenia, jeśli ustawy wprost wskazują, że dla danej grupy pracowników wynagrodzenie ma być obliczane na wskazanej przez ustawodawcę podstawie. W gestii pracodawcy nie leży badanie czy dana ustawa bądź przepis prawny jest zgodny z innymi przepisami a szczególnie z Konstytucją. Od tego czy dana ustawa jest zgodna z prawem, w tym przede wszystkim z Konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny. Pracodawca nie ma zatem możliwości aby samoistnie stwierdzać, iż dany przepis jest niezgodny z Konstytucją i nie będzie go stosował. Co więcej, pozwany będący pracodawcą powoda jest jednostką budżetową, a to wyłącza swobodne ustalanie wynagrodzenia dla danego pracownika.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

Z. C. jest sędzią w Sądzie Apelacyjnym w (...). Jego uposażenie jest określane według ósmej stawki awansowej.

### **Niesporne .**

Podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia Z. C. od 1 stycznia 2022 r., przy zastosowaniu przypisanego mu mnożnika 2,92 oraz dodatku za długoletnią pracę w wysokości 20% uposażenia zasadniczego, stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. 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 FUS powiększone o 26 zł. Wynosiło ono 5.050,48 złotych. Obliczona na tej podstawie wysokość wynagrodzenia zasadniczego Z. C. wynosiła 14.747,40 zł, a uwzględniając dodatek za długoletnią pracę – 17.696,88 zł. Z. C. otrzymał dodatkowe roczne wynagrodzenie za rok 2022 w wysokości 17.295,83 zł.

**Niesporne,** a nadto dowód: pismo Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) w sprawie uposażenia zasadniczego – k. 12, listy płac – k. 13-25.

Wysokość wynagrodzenia Z. C. (wraz z dodatkiem za wieloletnią pracę) w 2022 r., przy uwzględnieniu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia

17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (5.504,52 zł) – wynosiłoby 19.287,84 zł , a dodatkowe roczne wynagrodzenie za 2022 r. – 17.957 zł. Różnica pomiędzy kwotami wynagrodzeń obliczonymi w ww. sposób za cały 2022 r. wynosi 22.345,85 zł, pomiędzy kwotami dodatkowego rocznego wynagrodzenia za 2022 r. – 661 zł.

**Niesporne** , a nadto dowód: wyliczenie powoda – k. 10, listy płac – k. 13-25.

W myśl § 40 Regulaminu Pracy obowiązującego u pozwanego wynagrodzenie jest płatne z dołu do trzeciego dnia poprzedzającego koniec danego miesiąca. Jeżeli dzień wypłaty wynagrodzenia przypada na dzień wolny od pracy wypłaty dokonuje się w dniu poprzedzającym ten dzień.

**Niesporne** , a nadto dowód: wyciąg z regulaminu pracy – k. 50-51.

Pismem z 14 sierpnia 2023 r. Z. C. wezwał pracodawcę do zapłaty kwoty 22.345,85 zł w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma. W odpowiedzi Sąd Apelacyjny w (...) odmówił uczynienia zadość żądaniom powoda wskazując, że jest on związany jako jednostka sektora finansów publicznych obecnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi ustalania wynagrodzenia sędziów i nie może samodzielnie przyjąć niekonstytucyjności przedmiotowych przepisów.

**Niesporne** , nadto dowód: pismo powoda z 14 sierpnia 2023 r. – k. 8-9, pismo pozwanego z 17 sierpnia 2023 r. – k. 11.

### **Sąd zważył co następuje:**

Powyższy stan faktyczny był ostatecznie bezsporny i został ustalony na podstawie oświadczeń stron zawartych w składanych pismach procesowych, znajdujących nadto potwierdzenie w przedłożonej dokumentacji, która została uznana przez Sąd za wiarygodną i miarodajną. Pozwany nie wypowiedział się w przedmiocie terminów płatności wynagrodzeń, stąd terminy wskazane przez powoda, wynikające z kształtu zgłoszonego roszczenia, uznano za przyznanie w oparciu o art. 230 k.p.c. Termin płatności dodatkowego wynagrodzenia rocznego wynikał zaś z obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Oś sporu pomiędzy stronami nie uległa zmianie w toku postępowania i miała charakter prawny. Strona pozwana nie kwestionowała zasad ustalania wynagrodzenia powoda, zarówno w zakresie wynikającym z art. 91 § 1c PrUSP jak i faktycznie ustalonym w 2022 r. w oparciu o przepisy art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na 2022 r., w tym także wysokości dodatku stażowego, ani prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Przechodząc do rozważań prawnych w niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należało odnieść się do ogólnych zasad ustalania wynagrodzenia sędziego i wynagrodzenia dodatkowego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 178 ust. 2, gwarantuje sędziom prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wzorzec ten ustanawia szczególną ochronę wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, a w konsekwencji ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Stanowi wyraz materialnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej będącej nieodłącznym warunkiem sprawowania władzy sądowniczej przez niezależne sądy. Dodatkowo, przywołana norma oceniana przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozumiana winna być jako podlegające ochronie prawo podmiotowe do ustalania wynagrodzenia w oderwaniu od arbitralnych decyzji władz ustawodawczej i wykonawczej.

Obecny model urealnienia uposażenia sędziów stanowi konsekwencję 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). Jego istotę można sprowadzić do iloczynu przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika. Wcześniej był to podlegający waloryzacji iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. W nowej koncepcji ustawodawca przyjął więc nie waloryzację, lecz koncepcję progresywnego wynagrodzenia. Owo rozwiązanie legislacyjne sprzyja obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwala na wyeliminowanie uznaniowości i wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich.

Zgodnie z przepisem art. 91 § 1c ustawy z dnia z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 217) 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 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461), z zastrzeżeniem § 1d. Z kolei tenże art. 91 § 1d stanowi, że jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 1c, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Regulacja ta miała zapobiegać realnemu zmniejszeniu wartości uposażenia, w sytuacji kiedy to przeciętne wynagrodzenie jest niższe, niż analogiczne, ogłoszone w roku poprzedzającym. Nie budzi wątpliwości, że przepis art. 91 § 1c PrUSP nie ma jedynie charakteru technicznego, wskazującego matematyczny sposób ustalania corocznej wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów, lecz stanowi realizację ustanowionej w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, zasady godnego wynagrodzenia sędziów. Przepis ten stanowi, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Prawo powoda do dodatkowego wynagrodzenia rocznego wynikało z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1690). Jego wysokość – zgodnie z art. 4 cyt. ustawy - ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy. Wynagrodzenie roczne wypłaca się, co do zasady, nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie.

Natomiast podstawę dokonania przez stronę powodową kapitalizacji odsetek od dochodzonych pozewem sum stanowił art. 482 k.c., w myśl którego od zaległych odsetek można żądać odsetek za opóźnienie dopiero od chwili wytoczenia o nie powództwa, chyba że po powstaniu zaległości strony zgodziły się na doliczenie zaległych odsetek do dłuższej sumy.

Co do szczególnej konstytucyjnej ochrony zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 roku (sygnatura akt I K 1/12), uznając, że najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy - niejako "automatycznie", bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. W przywołanym wyroku sformułowano nieprzekraczalne warunki brzegowe wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków. Te nieprzekraczalne warunki brzegowe określono następująco:

- 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 (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jego rozstrzygnięcie, dopuszczające możliwość zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich nie może być rozumiane jako akceptacja dla takiej praktyki. Prowadziłaby ona bowiem w istocie do spadku realnej wartości uposażeń i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet. Zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w tym ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Trybunał zaznaczył, że 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" stosowanym przez przedstawicieli władzy wykonawczej.

Należy zgodzić się ze stroną powodową, że począwszy od 2021 r. ustawodawca pozostawał w sprzeczności z tak ustalonymi zasadami. Pierwszy wyłom stanowiło unormowanie zawarte w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, stanowiący, że w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c USP, stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zgodnie z komunikatem GUS z dnia 9.08.2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. wynosiło ono 4.839,24 zł. Tymczasem zgodnie z przepisami (...) podstawą do obliczania wynagrodzeń sędziów powinna być kwota przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r., które wynosiło 5.024,48 zł. W kolejnych latach ustawodawca zabieg ten powielił. W 2022 r. ustawodawca w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 wskazał, że podstawą wynagrodzenia sędziego ma być przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału 2020 r., którą to podstawę zwiększył w ust. 2 wskazanego przepisu o 26 zł. Zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z 11 sierpnia 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. wyniosło 5.024,48 zł, co powiększone o 26 złotych daje 5.050,48 zł. Tymczasem zgodnie z przepisami (...) podstawa wynagrodzenia za 2022 r. winna wynosić 5.504,52 zł (komunikat Prezesa GUS z 10 sierpnia 2021 w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r.). Odnośnie natomiast 2023 r. - w ustawie z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022, poz. 2666), ustawodawca wskazał w art. 8 ust. 1, że w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowi kwota w wysokości 5.444,42 zł. Stało się tak w sytuacji kiedy wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. i podstawa do wyliczenia wynagrodzenia sędziego zgodnie z (...) wynosiła 6.156,25 złotych (komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r.). Zgodność tego przepisu z normami konstytucyjnymi był podstawą rozważań Trybunału Konstytucyjnego (sygnatura akt K 1/23). Wyrokiem z 8 listopada 2023 r. Trybunał orzekł o jego niezgodności z art. 178 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazując, że w ostatnich latach wynagrodzenia sędziów kształtowane są przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy - zarówno co do mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka, w ocenie Trybunału, nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagradzania odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków i jako taka jest niedopuszczalna. Nadto, Trybunał Konstytucyjny odwołując się do warunków brzegowych postawionych w wyroku K 1/12 wskazał, że w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być „bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami”. Tymczasem analiza sytuacji gospodarczej Polski, co zostało również podkreślone w opinii

Ministra Finansów, wskazuje na to, że budżet państwa w najbliższych latach może znaleźć się w sytuacji trudnej, chociaż nie krytycznej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczone według metodyki unijnej) może wzrosnąć na koniec 2024 r. do poziomu 55% (...) (z poziomu 51,7% (...) na koniec 2022 r.). Jednocześnie, państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% (...) wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji – zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% (...) tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. Nawet gdyby przyjąć, że nieprzekraczalna relacja 3/5 pomiędzy długiem publicznym a wartością rocznego (...) powinna odnosić się nie do długu liczonego według metodyki krajowej, lecz do długu liczonego według metodyki unijnej, który z uwagi na swoją konstrukcję, dużo bardziej transparentnie przedstawia rzeczywisty stan zadłużenia państwa, to nie istnieje w najbliższej przyszłości ryzyko jej przekroczenia.

Wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedzającego, ustawodawca nie dokonał żadnej zmiany unormowania art. 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych, ani też formalnie nie zawiesił jego mocy obowiązującej. W sytuacji wątpliwości dotyczącej mocy obowiązującej przepisów o sprzecznej treści zawartych w aktach prawnych wydanych w różnym czasie i w sytuacji, kiedy przepisy późniejsze nie uchylają wcześniejszych, należy przyznać prymat przepisowi późniejszemu, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori* (por. uchwała Sądu Najwyższego z 27 maja 1993 roku, I PZP 12/03, L., wyrok z 12 kwietnia 1994 roku, I PRN 12/94, L., wyrok z 21 czerwca 1994 roku, I PRN 38/94, L.). Warto przy tym wskazać, że technika legislacyjna polegająca na uchyleniu mocy obowiązującej przepisu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przez późniejszy przepis tej samej rangi i przy braku wyraźnej klauzuli derogacyjnej, co do zasady może być uznana za dopuszczalną i zgodną z normami rangi konstytucyjnej. Warunkiem zastosowania tej techniki jest jedynie to, aby normy prawne nie były stanowione jednocześnie i aby norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 roku, I P 1/94 OTK 1994, cz. II, poz. 37 oraz z 12 stycznia 1995 roku, K 12/94, OTK 1995, cz. II, poz. 2).

Podkreślić również należy, że ustawy o budżecie są w systemie źródeł prawa aktami posiadającymi moc tożsamą do zwykłych ustaw. Odmienne ich usytuowanie lub przypisanie im innego znaczenia, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Tym samym każda ustawa późniejsza może uchylić wcześniejszą, jak i ustanowić czasowe wyjątki od jej postanowień (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1994 roku, K 4/94, OTK 1994 cz. II poz. 39).

Nie ma w tym wypadku możliwości zastosowania reguł kolizyjnych wynikających z nadrzędności jednej ustawy nad drugą. Prawo o ustroju sądów powszechnych reguluje urząd i organizację sądownictwa powszechnego, a wymienione wcześniej ustawy o budżecie dotyczące lat 2021-2023 mają charakter epizodyczny. Nie zmienia to jednak faktu, że polskie prawo konstytucyjne nie zna kategorii ustaw organicznych, a więc aktów o mocy prawnej sytuującej się pomiędzy konstytucją a zwykłą ustawą. Brak jest podstaw do różnicowania mocy prawnej nawet tak doniosłej ustawy, jaką jest Prawo o ustroju sądów powszechnych i twierdzenia, że jej moc jest wyższa niż moc ustaw o budżecie (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 roku, P 1/94). Zatem przypadki materialnej sprzeczności pomiędzy ustawami muszą być rozpatrywane na tle ogólnych zasad określających wzajemne stosunki norm o tej samej mocy prawnej. Jedną z tych zasad jest przyznanie ustawie późniejszej nieograniczonej w zasadzie możliwości ingerowania w treść ustaw wcześniejszych i modyfikowania, uchylania czy zawieszania ich postanowień. W braku wyraźnych stwierdzeń konstytucyjnych nie ma podstaw, aby uznać, że zasada *lex posterior derogat priori* nie może odnosić się do relacji pomiędzy ustawą „stałą”, a epizodyczną. Trybunał Konstytucyjny zwracał już wielokrotnie uwagę, że relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 1994 roku, K 2/94, OTK 1994/2/36, a także K 14/91; K 13/92; K 10/92). Z tych względów niezasadnym byłoby rozstrzygnięcie powstałej kolizji ustawowej poprzez wskazanie ustawy nadrzędnej (*lex superior derogat legi inferiori*).

Rozstrzygając opisaną wcześniej kolizję ustaw, należy rozważyć kwestię tego, czy normę kolizyjną dla stwierdzonej sprzeczności stanowi przepis art. 109 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 roku

poz. 1270), zgodnie z którym ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Należy jednak zauważyć, że przepisy dotyczące wstrzymania waloryzacji wynagrodzenia sędziów nie były zamieszczane w ustawie budżetowej, lecz w ustawach okołobudżetowych, zaś przepis art. 109 ust. 5 dotyczy samej ustawy budżetowej. Co prawda brak jest legalnej definicji pojęcia „ustawy budżetowej”, lecz ustawodawca posłużył się „pojęciem zastanym” (S. Rozmaryn, Konstytucja, s. 114–115). Uznaje się, że ustawa budżetowa to „akt prawny, uchwalany corocznie przez parlament w celu określenia budżetu państwa oraz jego powiązań z innymi planami finansowymi państwa” (C. Kosikowski, w: System PrFin, t. II, 2010, s. 201), „forma, w jakiej uchwalany jest budżet państwa”. Ustawa budżetowa określana jest także jako „podstawa prowadzenia gospodarki finansowej państwa (publiczny akt zarządzania finansowego państwem)”. Przepis art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych wprowadza zakaz obładowania ustawy budżetowej, przy czym zakaz ten omijany jest właśnie z pomocą tzw. ustaw okołobudżetowych, których pojawienie się związane było z wyrażeniem przez Trybunał Konstytucyjny tejże zasady obładowania ustawy budżetowej (por. M. Zubik, Budżet, s. 111–118; C. Kosikowski, Odmienności, s. 13, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, 2023). Ustawy dotyczące wykonania budżetu na lata 2021-2022 należą do takich właśnie ustaw okołobudżetowych i ich zakaz wyrażony w art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie dotyczy. Tym samym art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie rozstrzyga ocenianej w niniejszej sprawie kolizji ustaw.

W dalszej kolejności należało zatem przejść do rozważań dotyczących zgodności poczynań ustawodawczych i wykreowanego na nowo modelu kształtowania wynagrodzeń sędziów z normami rangi konstytucyjnej.

W polskim porządku prawno-konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem dysponującym kompetencją do eliminacji przepisu z obrotu prawnego. Sposobem rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu ustawy z postanowieniami Konstytucji jest skierowanie pytania prawnego przez sąd do Trybunału, o czym stanowi art. 193 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Tylko ten organ może w sposób władczy orzec, że zaskarżony przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją, względnie pozbawić go mocy obowiązującej w razie jego niekonstytucyjności (art. 190 Konstytucji RP). Sąd natomiast jest obowiązany stosować ustawę, bowiem według art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom.

Sąd nie znalazł jednak podstaw do skierowania w tej sprawie pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) nie jest tożsame z dokonywaniem oceny konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. Należy zauważyć, że Sąd Najwyższy już w uchwale z 4 lipca 2001 roku, III ZP 12/01, OSNP 2002/2/34), a więc w uchwale podjętej na długo przed aktualnymi sporami dotyczącymi praworządności i roli Trybunału, podkreślił, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Istota tego stanowiska bazowała na wskazaniu, że przedmiot orzekania sądu dotyczy indywidualnego stosunku społecznego, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o prawie. Wykonując władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji) sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Z kolei rola Trybunału przypomina bardziej władzę ustawodawczą tzw. ustawodawcy negatywnego (mimo że art. 10 ust. 2 Konstytucji zalicza go do władzy sądowniczej).

Należy przy tym wskazać na art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który daje podstawę do bezpośredniego stosowania Konstytucji w sytuacji, kiedy sąd stwierdzi konflikt między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi, a przepisem ustawy, który ma zastosować. Poprzez taki zabieg sąd nie wyeliminuje kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego, lecz odmówi jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Staje się to często aktualne w stosunkach prawnopracowniczych. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło np. w wyroku Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1999 roku, I PKN 438/99, OSP 2000/11/174), w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. (por. wyrok Sadu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6).

W niniejszej sprawie szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2021 roku ( (...), LEX nr 3232398), zgodnie z którym dopuszczalność stosowania „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, a więc, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. W ten nurt wpisuje się wyrok z 17 marca 2016 roku, V CSK 377/15 (OSNC 2016/12/148), w którym Sąd Najwyższy co prawda potwierdził zasadę, że do orzekania o niekonstytucyjności ustaw i ich poszczególnych przepisów jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, ale przyjął, iż rozpoznawana przez niego sprawa jest wyjątkowa, gdyż niezgodność przepisu z Konstytucją jest oczywista, a ocena taka ma dodatkowe wsparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu co w obowiązującej obecnie ustawie. Pogląd ten podtrzymano w późniejszych orzeczeniach, jak wyroki Sądu Najwyższego z 20 lutego 2018 roku, V CSK 230/17 (Biul.SN 2018/6/11) i z 27 listopada 2019 roku, II CSK 493/18 (LEX nr 3226141).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 roku, K 1/12 (OTK-A 2012/9/114), zajmował się już konstytucyjnością czasowego wstrzymania waloryzacji wynagrodzenia sędziów. Kontrola została wówczas zainicjowana wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności: art. 22 i art. 23 ustawy z 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) ze wskazanymi we wniosku przepisami konstytucyjnymi (głównie art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220 Konstytucji RP), a więc sytuacją analogiczną do badanej w tej sprawie. Kwestionowaną tam ustawą okołobudżetową ustawodawca unormował bowiem podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1) w roku 2012, w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. Odstąpił zatem od ogólnej zasady ustalenia go w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedniego. W sferze faktycznej wynagrodzenia tej grupy pozostały w 2012 r. na tym samym poziomie, co w roku 2011.

Z tego orzeczenia, a także z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 roku, I P 1/94, zapadłego jeszcze na gruncie tzw. Małej Konstytucji, wynika, że uznano za zgodną z zapisami konstytucyjnymi wskazaną technikę legislacyjną. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie naruszała ona zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, czy niewłaściwego *vacatio legis*. W badanej w wyroku z 12 grudnia 2012 r. ustawie okołobudżetowej jej projektodawcy uzasadnili zamrożenie wynagrodzeń koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Ustalenie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie roku 2011 uznano za rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych i nie powodującą zmiany samych zasad ustalania tych wynagrodzeń. Za sprawiedliwy uznano podział kosztów działań zmierzających do zwalczania skutków kryzysu pomiędzy wszystkie grupy społeczne. W stanowisku prezentowanym podczas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podkreślano inne, realne działania oszczędnościowe, zmierzające do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych. Stanowiły je w szczególności: wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej (czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%), ustalenie docelowej reguły wydatkowej (zasady, że wzrost wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu, wspierającej stabilność finansów publicznych), wprowadzenie planowania wieloletniego (również w jednostkach samorządu terytorialnego), opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów, „zamrożenie” skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym (zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych), czy też dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Poza tym ze względu na przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Rada Unii Europejskiej, zgodnie z art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zaleciła ograniczenie deficytu do wartości poniżej 3%, najpóźniej w 2012 r. Polska została w tym czasie objęta tzw. procedurą nadmiernego deficytu. Jej sytuacja była więc monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej, a w razie stwierdzenia

braku działań naprawczych, mogły zostać nałożone sankcje finansowe (uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 1/12 w zakresie zawierającym prezentację stanowisk stron).

Trybunał Konstytucyjny uznał więc zakwestionowaną regulację, polegającą w istocie na jednorocznym zamrożeniu wynagrodzeń, za zgodną z Konstytucją. W dużej mierze, jak uzasadniał, stanowisko to wynikało z incydentalnego charakteru rozwiązania oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, którą uznano za wartość konstytucyjną samą w sobie, konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji. Istotne w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego było jednak to, że określono pewne warunki, którymi winien kierować się ustawodawca w takim przypadku, tak aby zamrożenie wynagrodzenia nie naruszało zasady niezawisłości sędziowskiej: (1) wynagrodzenia powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość ze strony władzy wykonawczej, (2) wynagrodzenia powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową, nie mniejszą, niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej, (3) w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia powinny być bardziej, niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami, (4) niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, aby jedna z nich była przez pozostałe władze osłabiana, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet. Podkreślono, że zamrożenie wynagrodzeń może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Z uwagi na brak możliwości wykreowania sztywnych reguł, ocena ewentualnych kolejnych regulacji musi uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze i cały kontekst normatywny.

W oparciu o prezentowane rozważania i wskazywane kryteria oceny regulacji wynagrodzeń, poddać należy w niniejszej sprawie ocenie realia i uzasadnienie rozwiązań normatywnych, jakie legły u podstaw odstąpienia w latach 2021-2023 od wyznaczonych pragmatyką służbową zasad ustalania wynagrodzeń sędziów.

Analiza uzasadnień poszczególnych projektów ustaw „okołobudżetowych” dotyczących lat: 2021, 2022 i 2023 świadczy o ich tendencyjności i instrumentalnym wykorzystywaniu. Można w nich przeczytać, że w związku z obecną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią Covid - 19 nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w tym sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów 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. (M. P. poz. 742). Wskazano, że nie zmienią się dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują „zamrożenie” systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Powyższa propozycja mieści się w ramach całości zmian związanych z „zamrożeniem” wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań (druk sejmowy nr 641 z 30 września 2020 r.).

W kolejnym roku w uzasadnieniu projektu ustawy „okołobudżetowej” na rok 2022 zaproponowano, „aby w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 11 sierpnia 2020 r. (M. P. z 2020 r. poz. 711) zwiększonego o kwotę 26 zł, w następstwie czego podstawa ta wyniesie 5 050,48 zł. Nie zmienią się ogólne zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują bowiem „zamrożenie” waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów liczonej na poziomie podstawy z roku 2021. Przyjęcie podstawy ustalenia wynagrodzenia na poziomie roku 2020 będzie równoznaczne ze wzrostem



wynagrodzeń w roku 2022 w stosunku do roku 2021 o 4,37%...”. Ustawodawca, który w zasadzie w żaden sposób nie uzasadnił swojej decyzji, nie odniósł się do swojej deklaracji złożonej rok wcześniej, że „zamrożenie” systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów miało dotyczyć tylko 2021 r. Sędziów, pomimo ustrojowych gwarancji wysokości ich wynagrodzeń, potraktowano razem z prokuratorami gorzej niż osoby wymienione w art. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136), a zatem niż kierowników przedsiębiorstw państwowych, państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, agencji państwowych oraz państwowych jednostek budżetowych, w stosunku do których ustalono maksymalną wysokość wynagrodzenia miesięcznego przez przyjęcie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r. (tj. 5 655,43 zł) - art. 12 ustawy „okołobudżetowej” na rok 2022. Tym samym okazało się, że kwota bazowa wynagrodzeń w przypadku kierowników przedsiębiorstw i podmiotów państwowych była wyższa nie tylko od kwoty bazowej wynagrodzeń sędziów planowanej na rok 2022, ale wyższa nawet od kwoty bazowej wynagrodzeń sędziowskich na rok 2022 ustalonej zgodnie z prawem (5.504,52 zł).

W tym świetle oszczędności poczynione w związku z zamrożeniem waloryzacji, a następnie redukcją wynagrodzeń sędziowskich nie są przeznaczane na walkę z deficytem budżetowym tylko na podwyżki wynagrodzeń sięgające od 40 do ponad 130% służące osobom tworzącym aparat państwowy.

W założeniach do budżetu państwa na lata 2021-2023 przewidziano zamrożenie wynagrodzeń sędziów i przedstawicieli wąskiej grupy zawodów, której wynagrodzenie jest powiązane z regulacją zawartą w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, uzasadniając to za każdym razem ówczesną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią Covid-19. Ustawodawca nie wyjaśnił przy tym, dlaczego zamrożeniu ulegają wynagrodzenia pewnych grup zawodowych (w tym sędziów), a innych już nie, w tym jakie były przesłanki, które decydowały o tym wyborze. Co istotne, w ustawie okołobudżetowej na rok 2021 projektodawca wyraźnie wskazał, że przepisy tej ustawy miały spowodować zamrożenie systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. W związku z wejściem w życie ustawy okołobudżetowej na rok 2021 powstał zatem swoisty konflikt dwóch wartości konstytucyjnych – z jednej strony zapewnienia sędziom wynagrodzenia godnego ich urzędu (a stanowiącego gwarancję sędziowskiej niezawisłości i tym samym prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w państwie), a z drugiej - równowagi i stabilności finansów publicznych (koniecznej dla normalnego funkcjonowania państwa, jako całości).

Wybuch w kraju epidemii Covid-19 miał miejsce w pierwszym kwartale 2020 r., a związane z jej wybuchem niepewności oraz chaos w podejmowanych na szybko działaniach na wielu płaszczyznach, w tym również przez Rząd czy Sejm, były w pełni zrozumiałe. Oczywistym jest również, że sporządzając ustawę okołobudżetową na koniec danego roku, nie jest projektodawcy znany sposób jej faktycznego wykonania w roku następnym, którego ustawa ta dotyczy. Należy jednak wskazać, że w przeciwieństwie do chociażby w opisaniej wcześniej sytuacji z 2012 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny wydał przywołany wyrok w sprawie I K 1/12, przepisy ustawy okołobudżetowej z 12 listopada 2021 r. nie zostały uchwalone w warunkach poważnych trudności budżetowych, zagrażających równowadze finansów publicznych. Rząd oraz Sejm nie podejmowali w 2021 r. szerokich działań naprawczych, a zamrożeniu wynagrodzeń sędziów nie towarzyszyło choćby wstrzymanie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej oraz uposażeń posłów i senatorów. Co prawda, według danych Ministerstwa Finansów, zadłużenie sektora finansów publicznych w Polsce w 2021 r. wzrosło, lecz już w 2022 r. zaczęło spadać, przy czym dług publiczny Polski za trzeci kwartał 2022 r. wyniósł 50,3%. Poziom ten znajdował się zdecydowanie poniżej średniej unijnej, która wynosiła 85,1%, jak i strefy euro, gdzie wynosiło 92,9%. Co więcej, zaplanowany na rok 2021 budżet został wykonany w sposób pozwalający na poczynienie w budżecie Skarbu Państwa oszczędności. Wiele działań władzy ustawodawczej i wykonawczej kłóci się z przyjętym wobec sędziów uzasadnieniem rozwiązania płacowego za lata 2021-2023. Nie tylko kontynuowano płatność tak zwanych „trzynastych emerytur”, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, lecz kontynuowano rozwiązanie dotyczące także „czternastej emerytury” w oparciu o ustawę z 26 maja 2022 r., a więc o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytur i rencistów. Jak wynika z oficjalnych danych rządowych koszt tych

świadczeń w roku 2022 wyniósł 25 miliardów złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur.

Wskazywanie na ograniczenia budżetowe nie przeszkodziło także w przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą o budżecie na rok 2022 rozwiązań zawartych w ustawie z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834), która zmieniła ustawę z 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 1834). Ustawa nowelizująca i nowe rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960) weszły już w życie 1 listopada. Ze wskazaną datą weszły w życie istotne zmiany dotyczące wynagrodzeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych, które w sposób istotny zwiększyły wartość ich uposażeń. Minimalne wynagrodzenie tych osób nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 tejże ustawy. Ustalono przy tym, że maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów oraz marszałków województwa - także kwoty dodatku. Po drugie, podniesiono także poziom maksymalnego wynagrodzenia wyżej wymienionych osób decydując, że nie może ono przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przed nowelizacją maksymalny poziom nie mógł przekroczyć 7-krotności kwoty bazowej. W ustawie budżetowej na rok 2021 kwota ta została określona na poziomie 1 789,42 zł. Oznacza to wzrost maksymalnego wynagrodzenia o 60% z 12 525,94 zł na 20 041,50 zł. Konsekwencją powyższych zmian ustawowych jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Weszło ono w życie, podobnie jak ustawa nowelizująca, z 1 listopada 2021 r. Określa ono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (kwota w złotych) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych). Przykładowo dla wójta czy burmistrza w gminie do 15000 mieszkańców określono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poziomie 10 250 zł, zaś maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na poziomie 3 150 zł.

Ponadto, na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r., z dniem 1 sierpnia 2021 r. zmienione zostało także rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1394). Zapisy tego rozporządzenia w istotny sposób zwiększały mnożniki kwoty bazowej, stanowiącej podstawę ustalenia wartości uposażenia osób nim objętych. Wreszcie, na mocy ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) ze skutkiem od 1 listopada 2021 r. zwiększono wartość uposażenia Prezydenta RP o około 40%.

Z kolei na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 2164), które weszło w życie z 1 grudnia 2021 r., doszło do zwiększenia wysokości wynagrodzeń m. in. Marszałka Sejmu, Wicemarszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Wicemarszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów, wiceministrów, Prezesa NIK oraz Prezesa IPN.

Powyższe przedstawienie jedynie kilku wybranych przypadków rozwiązań ustawodawczych dotyczących wynagrodzeń nie stanowi wyrazu negacji dla ich zasadności. Jego celem jest jedynie zilustrowanie niekonsekwencji ustawodawcy i braku korelacji między rozwiązaniem wprowadzonym ustawą o budżecie z 17 września 2021 r. a następnie ustawą z 1 grudnia 2022 r., a uzasadnieniem takiego rozwiązania. Dowodzi także, że Skarb Państwa w II połowie 2021 r. był w posiadaniu oszczędności, które pozwoliły mu na podniesienie wynagrodzeń pewnych grup zawodowych. Ponadto, w kolejnych latach systematycznie podnoszona była wysokość wynagrodzenia minimalnego. Powyższe dowodzi, że w 2021 r., a tym bardziej w roku następnym, nie został wdrożony powszechny program oszczędnościowy uzasadniający

podjęcie wyjątkowych działań w postaci zamrożenia wynagrodzeń sędziów, lecz w sposób wybiórczy zahamowano wzrost wynagrodzenia pewnych grup, w tym właśnie przedstawicieli władzy sądowniczej w latach 2021 - 2023.

Brak także uzasadnienia dla wybiórczego traktowania przedstawicieli władzy sądowniczej w porównaniu do przedstawicieli pozostałych dwóch władz, to jest władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ustawodawca w żaden sposób nie uzasadnił, dlaczego jedynie wynagrodzenia jednej z władz zostały zamrożone, zwłaszcza, że na koniec 2021 r. weszły w życie rozporządzenia, na mocy których podwyższeniu uległy wynagrodzenia dwóch pozostałych władz. Ustawodawca decydując się na zamrożenie wynagrodzeń sędziów, powinien był dokonać zamrożenia także wynagrodzeń przedstawicieli pozostałych władz, bądź też nie decydować się na zamrożenia wynagrodzeń żadnej z nich. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej od innych władz (wynikająca z art. 173 Konstytucji RP) nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani w żaden sposób jej nie modyfikuje, przy czym władze te, mimo ich rozdzielności, stanowią jedną konstrukcję, w ramach której współpracują w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zob. (...) (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. LexisNexis 2014). Tym samym zamrożenie plac jedynie przedstawicieli władzy sądowniczej, przy jednoczesnym podwyższeniu wynagrodzeń przedstawicieli pozostałych władz, stanowi naruszenie zasady równego traktowania podmiotów podobnych oraz narusza zakaz dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Postępowanie to jest tym bardziej niezrozumiałe, kiedy weźmie się pod uwagę, że w ustawie o budżecie ustalono także wynagrodzenia przedstawicieli pozostałych władz, a mimo to, w ciągu roku, ich wynagrodzenia zostały zwiększone, podczas gdy pensje sędziów „zamrożono” także na kolejny rok. Niedopuszczalne jest wybiórcze przerzucanie skutków niewydolności systemu finansów państwa na pewne grupy pracowników sfery budżetowej, zwłaszcza gdy równocześnie inne grupy zawodowe nie zostały owym „zamrożeniem” dotknięte, a nawet zagwarantowano im wzrost wynagrodzeń.

Ustawodawca w uzasadnieniu ustaw o budżecie na lata 2021-2023 nie powołał argumentów przemawiających za koniecznością odstępstwa od ustrojowej zasady regulacji wynagrodzeń sędziów zawartej w art. 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych. W każdej z dotychczasowych ustaw o budżecie łamiących mechanizm wskazany w ww. artykule ustawodawca ograniczył się do kilku lakonicznych zdań, odnoszących się w sposób ogólny do stanu budżetu państwa oraz ogólnej sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej w Polsce oraz na świecie (np. pandemia, wojna, inflacja, płace pozostałych pracowników sfery budżetowej). Nie zawarto przy tym wyliczeń wskazujących na to, że sytuacja budżetowa jest tak zła, że ustawodawca nie miał innego wyjścia niż „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich. W ustawach o budżecie nie ma zatem ani jednego argumentu za tym, że zaistniały obiektywne, sprawdzalne okoliczności na tyle ważne dla stanu budżetu, że konieczne stało się podjęcie kroków stanowiących naruszenie gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie było ustawodawcy znane, waga trójpodziału władz również.

Należy uznać, że skoro ustawodawca nie ujawnił w uzasadnieniu ustaw o budżecie argumentów za „zamrożeniem” wynagrodzeń sędziowskich w latach 2021-2023, to takich argumentów nie ma. Sąd z urzędu nie znalazł podstaw do uznania, że sytuacja gospodarcza kraju była i jest tak zła, aby jedynym ratunkiem było podejmowanie kroków naruszających niezawisłość sędziowską, a zatem uderzających bezpośrednio w zasadę trójpodziału władzy. W 2021 r. sytuacja budżetowa nie była zła, skoro w 2021 r. podwyższono znacznie wynagrodzenia przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz kierowników jednostek państwowej sfery budżetowej. Wynagrodzenia te w skali budżetu państwa stanowią niewielki ułamek wartości wydatków budżetowych.

Nie stanowi podstawy do zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich sytuacja pozostałych pracowników sfery budżetowej. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r., K 1/12 sędziowie zostali wyodrębnieni jako grupa zawodowa o szczególnym znaczeniu dla ustroju państwa, której sytuacja ekonomiczna bezpośrednio przekłada się na zasadę trójpodziału władz. Zmiana mechanizmu wynagradzania sędziów jest dopuszczalna jedynie w przypadkach wyjątkowych, które w latach 2021-2023 nie nastąpiły. Nie zmienia to faktu, że państwo jako pracodawca pracowników sfery budżetowej nie we wszystkich przypadkach wywiązało się z obowiązku zapewnienia właściwego wynagrodzenia, odpowiadającego roli poszczególnych pracowników dla pełnienia przez państwo swoich podstawowych obowiązków. Wynagrodzenie pracownika sfery budżetowej powinno być tak ukształtowane, aby

budowało prestiż zawodu, zapewniało dopływ odpowiednich kadr, bowiem jakość kadr sfery budżetowej ma wpływ na jakość samego państwa i realizację jego obowiązków wobec obywateli.

Oceniając zatem kwestionowane przez stronę powodową rozwiązania prawne z punktu widzenia norm konstytucyjnych, należy podnieść, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Już usytuowanie tej klauzuli w normach konstytucyjnych nakazuje jej przyznać wysoki prymat i miejsce. Dostrzegając jej ogólnikowość i konieczność wykładni przez organy stosujące Konstytucję, zanegować jednak należy, aby była ona dowolna. Zakłada ona swoiste minimum i wyrażające ją formuły prawne. Istotne jest, że z zasady państwa prawnego wyprowadzono zasady pochodne. Jedną z nich stanowi zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nieodmiennie związana jest z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (podkreślał to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2015 roku, K 1/14, OTK-A 2015/10/163, czy wyroku z 19 listopada 2008 r. w sprawie K 2/08). Nie oznacza to oczywiście, że określone unormowanie, regulujące uprawnienia płacowe, czy inne prawa lub obowiązki obywateli nie mogą zostać nigdy zmienione. Istotny warunek brzegowy zakłada, aby kreowane zmiany nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob.m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 2/08, cz. III, pkt 5.2 oraz wyroki z: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., K 5/11, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1). Co więcej, ingerencja ustawodawcy może nastąpić tylko wówczas, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do wartości takich Trybunał Konstytucyjny zalicza między innymi konieczność ochrony równowagi budżetowej (zob. wyroki TKz: 20 stycznia 2010 r., K 6/09; 12 grudnia 2012 r., K 1/12), której jednak zabrakło dla lat 2021-2023.

Z prezentowaną zasadą konstytucyjną związana jest zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Gwarantuje ona ochronę praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz ekspektatywę praw maksymalnie ukształtowanych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2005 r. w sprawie P 25/02). Obywatel ma prawo oczekiwać od państwa, że może poruszać się i kształtować swoje uprawnienia i zobowiązania w oparciu o stabilne normy prawne, podlegające zmianom jedynie w przypadkach wyjątkowych i uzasadnionych.

Zestawiając zatem z przedstawioną zasadą konstrukcję wynagrodzeń sędziów (przyjętą ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw), z ustawami okołobudżetowymi w zakresie dotyczącym uregulowania wynagrodzeń sędziów, w relacji do innych poczynań ustawodawczych, zasadna staje się odmowa zastosowania unormowań ustaw okołobudżetowych na lata 2021 - 2023. Wskazywane w uzasadnieniu intencje ustawodawcy odstają bowiem od stanu rzeczywistego. Posługuje się on nimi nierzetelnie, niekonsekwentnie i wybiórczo. Z jednej strony prawodawca odchodzi od ukształtowanych zasad ustalania płac tej grupy, by podnosić uposażenia innym grupom lub przyznawać dodatkowe świadczenia innym osobom. Zauważalna jest dowolność i uznaniowość poczynań ustawodawcy. Zamrożenie wynagrodzeń sędziów w 2021 r., które miało być jedynie incydentalnym postępowaniem z uwagi na ciężką sytuację gospodarczą, stała się w istocie motywacją i rutynowym postępowaniem także w następnym roku, przy braku kryteriów co do warunków ewentualnych zmian przepisów. Ustawodawca nie wykazał podstaw do zamrożenia wynagrodzeń przedstawicieli wyłącznie jednej z trzech władz.

Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca naruszył także zasadę proporcjonalności, zwaną także zakazem nadmiernej ingerencji, którą należy rozumieć jako konieczność zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny (J. Z., Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, 2008). Zawieszenie wzrostu wynagrodzeń okazało się nie być incydentalne, skoro trwało trzy lata, jednocześnie przy wysokiej inflacji oraz relatywnie wysokim wzroście przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Tym samym ustawodawca ograniczył uprawnienie sędziów wynikające z art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych, realnie pomniejszając w warunkach inflacji ich płacę, nie mając ku temu w latach 2021 - 2023 odpowiednio uzasadnionego interesu publicznego.

Sąd nie pozbawia ustawodawcy prawa do kształtowania wynagrodzenia osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej, a więc również sędziów. Zwraca jedynie uwagę, że wprowadzanie ewentualnych zmian powinno przede wszystkim nastąpić w drodze odpowiednio uzasadnionej nowelizacji wskazanego art. 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych, a także nie dyskryminować przedstawicieli jedynie jednej z trzech władz.

Finalnie należy wskazać, że omawiane zapisy ustaw okołobudżetowych nie mogą znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie także z uwagi na fakt, że są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Jedną z podstawowych zasad wynikających z członkostwa Polski w UE jest wyrażana wielokrotnie w orzecznictwie (...) zasada, iż prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państwa członkowskiego, skutkująca m.in. tym, że państwa mają obowiązek zapewnić skuteczność prawa unijnego, krajom członkowskim nie wolno jest wprowadzać przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym a w razie sprzeczności przepisów prawa unijnego i krajowego, zastosowanie mają przepisy prawa unijnego. Przepisy ustaw okołobudżetowych nie powinny zatem znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie także z powodu ich niezgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (...) oraz z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP).

Przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi (...) kreuje obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie „środków” niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Dla urzeczywistnienia tej ochrony, kluczowe jest zapewnienie obywatelowi dostępu do „niezawisłego” sądu w rozumieniu art. 47 akapit drugi KPP. Zdaniem (...) pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że sąd wypełnia swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., W., C 506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., M. P., C 503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). (...) wskazuje przy tym, że nieodłączną gwarancją niezawisłości sędziowskiej stanowi (obok nieusuwalności sędziów) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań (zob. wyroki: z dnia 19 września 2006 r., C-506/04, pkt 51; z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, pkt 45; z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, (...):EU:C:2019:531, pkt 75; opinia (...) z dnia 30 kwietnia 2019 r., 1/17, pkt 202).

Warto też przytoczyć wyrok (...) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C 64/16, w którym stwierdzono, że zamrożenie wynagrodzeń sędziów nie godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej (w rozumieniu art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) w sytuacji, gdy owo zamrożenie dotyczy nie tylko sędziów (a więc wybranej grupy zawodowej), ale szerzej obejmuje różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i jednocześnie jest ono podyktowane koniecznością likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego państwa.

Przenosząc te rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że w Polsce w latach 2021, 2022 i 2023, tj. w czasie, gdy wynagrodzenia sędziów były „zamrażane” - wynagrodzenia przedstawicieli innych władz rosły, co świadczy o wybiórczym i nierównym traktowaniu przez ustawodawcę, co dyskwalifikuje słuszność i legalność rozwiązań przyjętych przez ustawy okołobudżetowe. Konkludując, wobec uznania niekonstytucyjności przepisów art. 8 ust. 1 ustawy okołobudżetowej na 2022 r. należało odmówić ich zastosowania i w efekcie przyjąć, że wynagrodzenie powoda w 2022 r. winno być ustalane w oparciu o art. 91 § 1c PrUSP odnoszące jego wysokość do przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału roku poprzedzającego.

Wysokość zasądzonego wynagrodzenia, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także wysokość skapitalizowanych odsetek nie budziła wątpliwości. W zakresie wysokości zgłoszonych roszczeń powód przedstawił własne szczegółowe wyliczenie dotyczące żądań objętych pozwem, którego pozwany nie zakwestionował, przyjmując je jako prawidłowe. Sąd również dokonując kontroli wyliczeń powoda nie powziął wątpliwości co do ich prawidłowości zarówno pod względem merytorycznym jak i rachunkowym i w konsekwencji uwzględnił żądanie pozwu w całości.

Rygor natychmiastowej wykonalności nadano wyrokowi z urzędu na mocy art. 477<sup>2</sup> § 1 k.p.c., do wysokości miesięcznego uposażenia powoda.

Sędzia Joanna Szyjewska – Bagińska

## ZARZĄDZENIE

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. (...)

**25 lipca 2024 r.**

Sędzia Joanna Szyjewska – Bagińska