

Zbigniew Gromek

Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 1/12

Draft of the Sejm's opinion on the First President of the Supreme Court's application (reference symbol of files K 1/12) with regard to the Act of 22nd December 2011 on Amendment of Certain Acts Related to the Implementation of the Budget Act: The presented opinion illustrates the Sejm's position on the application lodged to the Constitutional Tribunal by the First President of the Supreme Court for an adjudication upon the conformity of the Act of 22nd December 2011 on Amendment of Certain Acts Related to the Implementation of the Budget Act (reference symbol of files K 1/12) to the Constitution. Sponsor deems the regulations retaining in 2012 the levels of judicial remunerations from previous year inconsistent with article 2, article 31(3), article 64(1–2), article 88(1–2), article 216(5), article 219(1–2), article 220(1) and article 221 of the Constitution. Sejm has rejected the sponsor's claims, concluding that the contested regulations shall be deemed consistent with the Constitution.

Keywords: The Constitutional Tribunal | remuneration | judges | courts
Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny | wynagrodzenie | sędziowie | sądy

Doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, ekspert ds. legislacji BAS;
z.gromek@wpia.uw.edu.pl.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt K 1/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):

1) **są zgodne z:**

- art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji,
- art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji,
- art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 Konstytucji,
- art. 219 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

2) **nie są niezgodne** z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasady poprawnej legislacji, oraz z art. 88 ust. 2, art. 220 ust. 1 i art. 221 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowią art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, dalej: ustawa o budżetowa, u.o.) w brzmieniu:

Artykuł 22 ust. 1: „W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”

Ustęp 2: „Ilekoć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”

Artykuł 23 ust. 1: „W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”

Ustęp 2: „Ilekoć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”

Kwestionowane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) przepisy określają podstawę wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych oraz sędziów Sądu Najwyższego w 2012 r. Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów tych sądów reguluje odpowiednio art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej: u.p.u.s.p.) oraz art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm., dalej: ustawa o SN). Wysokość wynagrodzenia stanowi iloczyn podstawy oraz mnożnika określonego w ustawie. Za podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w trybie określonym w art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), tj. w drodze komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Z kolei mnożnik zależy od zajmowanego stanowiska służbowego i wynosi od 2,05 do 3,23

w przypadku sędziów sądów powszechnych oraz 4,13 w przypadku sędziów Sądu Najwyższego.

Na mocy art. 22 i art. 23 u.o. wprowadzono odstępstwo od mechanizmu ustalania wynagrodzeń uregulowanego w art. 91 §1c u.p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 ustawy o SN. W myśl zakwestionowanych przepisów podstawę ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego w 2012 r. stanowić ma przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r., które wynosiło 3197,85 zł (por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., M. P. Nr 57, poz. 774). Skutkują one tym samym utrzymaniem w 2012 r. wysokości wynagrodzeń sędziowskich („zamrożeniem”) na poziomie z 2010 r. Gdyby przepisy te nie zostały uchwalone, podstawę wynagrodzenia sędziego w 2012 r. stanowiłoby przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2011 r., które wynosiło 3366,11 zł (por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., M. P. Nr 71 poz. 708). W rezultacie podstawa wynagrodzenia sędziowskiego byłaby o 168,20 zł wyższa, niż przy przyjęciu za podstawę średniego wynagrodzenia w II kwartale 2010 r.

Podkreślenia wymaga, że zaskarżone przepisy mają charakter epizodyczny i obowiązują wyłącznie w 2012 r. Wpływają one jednocześnie na wysokość wydatków z budżetu państwa w części obejmującej wynagrodzenia sędziowskie. Ustalając poziom wydatków w tym zakresie, w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. uwzględniono zmiany wynikające z kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów.

II. Obowiązek zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu (art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy uregulowane w art. 91 § 1c u.p.u.s.p. oraz w art. 42 ust. 2 ustawy o SN zasady ustalania wynagrodzeń odpowiednio sędziów sądów powszechnych oraz sędziów Sądu Najwyższego wyrażają autonomiczne założenia względem pozostałych pracowników tzw. sfery budżetowej. Jak się wskazuje, przyjęty mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jest: „wynikiem kompromisu przedstawicieli władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej co do rozumienia art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i takiego ukształtowania mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego, które w ich ocenie odpowiada rozumieniu konstytucyjnego wyrażenia «wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu»” (wniosek, s. 3). Mechanizm ten został wprowadzony na mocy 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, dalej: ustawa z 2009 r.) i zapewnia utrzymanie dotychczasowej

wysokości uposażenia sędziowskiego także w wypadku, gdy wysokość przeciętnego wynagrodzenia w skali kraju podlega obniżeniu. Jednocześnie zakłada: „automatyczne podwyższenie wynagrodzeń sędziów w przypadku wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia (...) niezależnie od przejściowych trudności finansowych czy sytuacji gospodarczej kraju”, przyznając sędziom: „podmiotowe prawo do podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego, którego przesłanką jest wzrost przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego” (wniosek, s. 4). Uprawnienie to ma charakter bezwarunkowy, z uwagi zaś na jego zakotwiczenie konstytucyjne podlega znacznie bardziej intensywnej ochronie w porównaniu z waloryzacyjnym mechanizmem ustalania wynagrodzeń pozostałych grup zawodowych.

Z chwilą opublikowania przez Prezesa GUS komunikatu w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., co nastąpiło 12 sierpnia 2011 r., sędziowie spełnili przesłanki do nabycia prawa do wynagrodzenia ustalonego na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., choć realizacja tego uprawnienia mogła nastąpić dopiero z początkiem kolejnego (2012) roku. W tym zakresie nabyli prawo, a co najmniej ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, do wynagrodzenia zasadniczego w tej wysokości na przyszły rok.

Charakteryzując konstytucyjne wymogi dotyczące kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich, wnioskodawca wskazał, opierając się na tezach wyrażonych w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 12/03), że uposażenie sędziów ma się odróżniać od innych wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa. Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziowskich wprowadzony ustawą z 2009 r. gwarantuje utrzymanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich na dotychczasowym poziomie także w sytuacji, gdy w danym roku przeciętne wynagrodzenie było niższe niż w roku poprzedzającym. Celem tej regulacji jest uniezależnienie wysokości wynagrodzenia sędziów od wahań koniunktury gospodarczej i stanu finansów publicznych, co stanowi konkretyzację art. 178 ust. 2 Konstytucji. Konieczność wprowadzenia oszczędności w budżecie państwa nie stwarza samodzielnej podstawy do ingerencji w sferę wynagrodzeń sędziowskich – ograniczenia z tego względu są bowiem dopuszczalne wtedy, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy $\frac{3}{5}$. Tylko w takim wypadku aktualizuje się wymóg zachowania równowagi budżetowej, którą wnioskodawca wywodzi z art. 220 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji wnioskodawca uznał za niedopuszczalne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich jako stanowiące odstępstwo od mechanizmu ustalania wysokości tych wynagrodzeń, zagwarantowanego w art. 91 §1c u.p.u.s.p. oraz w art. 42 ust. 2 ustawy o SN. Z tego względu art. 22 i art. 23 ustawy o budżetowej są – jego zdaniem – niezgodne z art. 178 ust. 2 w związku z art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

2.1. Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu: „Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, stanowi jeden z przepisów wyznaczających konstytucyjny status sędziego. Pozostałymi przepisami określającymi na szczeblu ustawy zasadniczej pozycję sędziów są: art. 103 ust. 2, art. 178 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 179–181 Konstytucji. Wymaga podkreślenia, że unormowane w tych przepisach uprawnienia i obowiązki sędziów nie mają charakteru autonomicznego, ale stanowią instrumenty służące zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości (por. m.in. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Stąd też nie mogą być one traktowane w kategoriach personalnych przywilejów (por. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

Z uwagi na treść zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę analiza wzorca zawartego w art. 178 ust. 2 Konstytucji odnosi się wyłącznie do zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Pominąć można natomiast w tym miejscu kwestie dotyczące zapewnienia odpowiednich warunków pracy sędziego.

Sędziowie stanowią jedyną grupę zawodową, w stosunku do której zasady ustalania wynagrodzeń zostały uregulowane na szczeblu konstytucyjnym. Nakłada to na ustawodawcę szczególne obowiązki zarówno w kwestii kształtowania poziomu wynagrodzeń, jak i tworzenia gwarancji ich ochrony (por. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Podkreśla się, że zasadniczym celem wprowadzenia tych przepisów było dążenie do zapewnienia stabilności statusu materialnego osób sprawujących funkcję orzeczniczą, pozwalającej na unikanie sprzeniewierzenia się obowiązkowi bezstronnego orzekania oraz jednocześnie na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (por. wyroki TK z: 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99; 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Zasady kształtowania wynagrodzeń sędziowskich są bardziej korzystne w porównaniu z pozostałymi grupami zawodowymi, czego przejawem jest także brak obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne od przychodu osiągniętego z tytułu sprawowania funkcji sędziego, jak również szczególna regulacja dotycząca stanu spoczynku.

„Godność urzędu” sędziowskiego, która obok „zakresu obowiązków” stanowi kryterium ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziowskiego, jest pojęciem nieostrym. Ogólnie jest ono rozumiane jako świadomość wartości urzędu sędziego oraz szacunek do tego urzędu, co odnosi się zarówno do samych sędziów, jak i osób postronnych (por. postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98), ponadto godne sprawowanie urzędu jest obowiązkiem każdego sędziego (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00).

Na podstawie systematyki Konstytucji przyjmuje się, że adresatem art. 178 ust. 2 Konstytucji są przede wszystkim organy państwa (zwłaszcza ustawo-

dawca), do których zakresu działania należy kształtowanie wynagrodzeń sędziowskich. Mają one obowiązek urzeczywistniania gwarancji zawartych we wspomnianym przepisie. Norma ta nie ustanawia zaś prawa podmiotowego, a więc nie może być samoistną podstawą roszczeń sędziów wobec państwa. Podkreśla się również, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie determinuje jednoznacznie wysokości wynagrodzenia sędziowskiego, w związku z czym kryteria wymienione w art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogą podlegać przeliczeniu na konkretną stawkę wynagrodzenia. Ustawodawca określa, jakie składniki i stawki wynagrodzenia są zgodne z tymi kryteriami. Z drugiej strony gwarancja ustanowiona w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyłącza możliwość uznaniowości w zakresie wyznaczenia wysokości wynagrodzenia, jak też ustalania indywidualnych stawek wynagrodzenia dla poszczególnych sędziów (por. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00).

Pomimo braku wyznaczenia w komentowanym przepisie precyzyjnych kryteriów określenia wysokości wynagrodzeń sędziowskich, Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że: „[N]orma ta wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich. Jej ogólne i niejednoznaczne sformułowanie, przybierające charakter konstytucyjnej klauzuli generalnej, nie stoi na przeszkodzie poszukiwaniu w niej przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny kwestionowanych przepisów ustawy i rozporządzenia” (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; por. też wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03).

2.2. Powołane w charakterze związkowych wzorców kontroli art. 216 ust. 5 i art. 220 ust. 1 Konstytucji mają następujące brzmienie:

Artykuł 216 ust. 5: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”

Artykuł 220 ust. 1: „Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”

Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji wyznacza granice (limit) długu publicznego, rozumianego jako suma zobowiązań sektora finansów publicznych. Podobnie jak w innych państwach, limit ten został wyznaczony przez odniesienie do produktu krajowego brutto (PKB).

Przyjęte ograniczenie w istotnym zakresie kształtuje ramy prowadzenia gospodarki finansowo-budżetowej państwa. Opiera się ono na założeniu, że wprawdzie dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym we współczesnym państwie, to jednak jest on akceptowany tylko, o ile jego łączna wysokość nie

przekroczy określonego pułapu. Osiągnięcie tej granicy jest zjawiskiem wysoce niekorzystnym dla stanu finansów państwa – coraz większa część dochodów publicznych musi zostać przeznaczona na spłatę zaciągniętych zobowiązań, co ogranicza konieczne wydatki budżetowe w innych obszarach. Wpływa to negatywnie na realizację przez państwo zadań publicznych – są wykonywane w mniejszym zakresie, ze względu na mniejszą pulę wydatków, niższy rozwój gospodarczy itd. Głównym źródłem długu publicznego jest deficyt budżetowy (przewidziana w ustawie budżetowej nadwyżka wydatków nad dochodami państwa), który jest finansowany przez emisję papierów wartościowych oraz zaciąganie pożyczek. Wysokość ewentualnego deficytu budżetowego określa Rada Ministrów w projekcie ustawy budżetowej, jednocześnie deficyt nie może być pokrywany przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa (art. 220 Konstytucji).

Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji może dojść do sytuacji, w której wysokość długu publicznego przekroczy wyznaczony w nim limit. W każdym jednak przypadku skutkiem przekroczenia limitu będzie zakaz zaciągania dalszych zobowiązań.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 216 ust. 5 Konstytucji jedynie incydentalnie stanowił wzorzec kontroli (por. w szczególności wyroki TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03 i 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02). W judykatach tych sąd konstytucyjny uznał odpowiednio, że przekroczenie przez dług publiczny limitu $\frac{3}{5}$ PKB stanowi okoliczność dopuszczającą zmniejszenie wynagrodzeń sędziowskich oraz ograniczenia ukształtowanego w ustawie modelu opieki państwa nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: u.f.p., ustawa o finansach publicznych) przewiduje procedury ostrożnościowe, które mają zapobiegać przekroczeniu przez dług publiczny limitu 60% PKB. Ich uruchomienie, z czym wiąże się obowiązek podjęcia określonych działań oszczędnościowych, następuje odpowiednio w wypadku przekroczenia limitu 50% i 55% PKB (por. art. 86–88 u.f.p.). Podmiotem zobowiązanym do kontroli przestrzegania limitu długu publicznego jest Minister Finansów (art. 74 ust. 1 u.f.p.).

Zgodnie z dyspozycją art. 216 ust. 5 zdanie drugie Konstytucji określenie sposobu obliczania wartości rocznego PKB oraz państwowego długu publicznego stanowi materię ustawową (por. w szczególności art. 72 ust. 1 u.f.p.).

Drugi z przywołanych związkowo wzorców kontroli – art. 220 ust. 1 Konstytucji – wyłącza możliwość zwiększenia przez Sejm wysokości deficytu budżetowego ponad poziom określony w projekcie ustawy budżetowej. Deficyt budżetowy stanowi nadwyżkę wydatków budżetu państwa nad dochodami, ustaloną w ustawie budżetowej (por. art. 113 ust. 1 oraz art. 110 pkt 3 u.f.p.). Źródła finansowania deficytu określa ustawa (por. art. 113 ust. 2 u.f.p.), ustro-

jodawca wyłączył natomiast możliwość pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Wskazać trzeba, że określona w ustawie budżetowej kwota deficytu stanowi jedynie prognozę; ostateczna wysokość deficytu może być niższa (co wynika np. z wyższych od założonych dochodów czy też niższych wydatków) albo może przekroczyć założony limit.

Przyjmuje się, że ograniczenie wynikające z art. 220 ust. 1 Konstytucji sprzyjać ma realizacji wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa (por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 220 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 1).

Komentowany przepis wyznacza zarazem uprawnienia Sejmu w zakresie kształtowania wysokości deficytu budżetowego, które obejmują w szczególności możliwość: 1) ustalenia niższej kwoty deficytu budżetowego niż przewidziana w projekcie, co może polegać zwłaszcza na zmniejszeniu planowanych wydatków przy zachowaniu planowanej kwoty dochodów; 2) zwiększenia wydatków przy równoczesnym zwiększeniu dochodów o tę samą kwotę, zachowując nominalnie wysokość deficytu budżetowego przewidzianą w projekcie ustawy budżetowej. W ustawie budżetowej uchwalonej przez Sejm nie może natomiast zostać ustalona wyższa kwota deficytu niż w projekcie. Choć nie wskazuje na to wyraźnie art. 220 ust. 1 Konstytucji, to zaproponowanie przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji poprawki zwiększającej deficyt budżetowy również należy uznać za niedopuszczalne. Gdyby jednak Senat zaproponował taką poprawkę, na Sejmie ciąży konstytucyjny obowiązek jej odrzucenia. Artykuł 220 ust. 1 jest jedynym przepisem Konstytucji, który w sposób wyraźny zawężył w aspekcie treściowym możliwość wnoszenia przez posłów poprawek do projektów ustaw. Powyższe ograniczenie ma przeciwdziałać powiększaniu sfery wydatkowej budżetu, przy równoczesnym braku zapewnienia środków finansowych na realizację wydatków. Przepis ten koresponduje z wiodącą rolą Rady Ministrów w opracowaniu projektu ustawy budżetowej (art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji), jej wykonywaniem (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji) oraz ogólnie odpowiedzialnością Rady Ministrów za stan finansów państwa i ochroną interesów Skarbu Państwa (art. 144 ust. 4 pkt 4 Konstytucji).

3. Analiza zgodności

3.1. Wnioskodawca zakwestionował przyjęte w ustawie okołobudżetowej regulacje skutkujące „zamrożeniem” wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, a także sędziów w stanie spoczynku, na poziomie z 2011 r. Przystępując do oceny zasadności sformułowanych w tym względzie zarzutów, w pierwszej kolejności przedstawić należy przyczyny, które legły u podstaw regulacji przyjętej w art. 22 i art. 23 u.o.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu tej ustawy jej zasadniczym celem było wprowadzenie oszczędności w sferze wydatków budżetu państwa, które miały zahamować wzrost wysokości deficytu finansów publicznych. Jak wskazano: „W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych niezbędne jest podjęcie kroków umożliwiających zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r. (55%). W tym celu, poza zastosowaniem przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej, niezbędne jest podjęcie wielu działań, których efekty nie pozwolą przekroczyć poziomu deficytu budżetowego państwa określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 oraz przyczynią się do nieprzekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do PKB. (...) W założeniach do budżetu państwa na rok 2012 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej. W związku z tym nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w szczególności sędziów i prokuratorów) dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. (...) 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” (por. druk sejmowy nr 29/VII kad., uzasadnienie, s. 1 i 3–5).

Ustawa o budżecie, z samej istoty, pozostaje ściśle powiązana z ustawą budżetową. Zawiera ona zmiany w innych ustawach konieczne do realizacji budżetu państwa, które nie mogły zostać ujęte w budżecie ze względu na jego zakres (por. art. 219 ust. 1 Konstytucji). Jednym z podstawowych założeń przyjętych w projekcie budżetu na 2012 r. było zastosowanie tzw. tymczasowej reguły wydatkowej: „Zgodnie z art. 112a pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (...) Zastosowanie reguły dyscyplinującej jest niezbędne w celu zahamowania szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. Elementem wzmacniającym efekt reguły dyscyplinującej jest utrzymanie w 2012 r. zamrożenia funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej”. Wprowadzone ustawą o budżecie „zamrożenie” wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej znalazło odzwierciedlenie w przewidzianym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 r. poziomie wydatków osobowych i pozaosobowych.

Tło dla kwestionowanych regulacji stanowią pozostałe przepisy ustawy o budżecie, które realizują szeroki plan oszczędności w sferze wydatków publicznych. Trzeba wskazać, że korpus sędziowski stanowi tylko jedną z grup

zawodowych, których wynagrodzenia są finansowane z budżetu państwa, objętych „zamrożeniem” płac na 2012 r. „Zamrożenie” płac w jednostkach i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych (w ustawie określane jako „niepowiększanie wynagrodzeń w sektorze publicznym”) dotyczy niemal całej sfery budżetowej, a więc w szczególności osób zatrudnionych w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych (art. 24 ust. 1 u.o.), Narodowym Funduszu Zdrowia (art. 29 u.o.) czy też w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (art. 30 u.o.). Ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą wysokość wynagrodzeń w tych jednostkach w 2012 r. nie może przekroczyć wysokości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011. Z kolei w odniesieniu do grup zawodowych, których wysokość wynagrodzeń jest określana przez odniesienie do średniego wynagrodzenia w roku ubiegłym (np. sędziowie), przyjęto zasadę, że wynagrodzenie tych osób wyznacza się na podstawie średniej wysokości miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2010 r. Nadmienić trzeba, że oprócz objętych wnioskiem sędziów, których wynagrodzenia są ustalane w trybie art. 91 § 1c u.p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 ustawy o SN, „zamrożenie” wynagrodzeń objęło również m.in. prokuratorów (por. art. 20 u.o.), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 21 u.o.) oraz osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (art. 5 u.o.). Natomiast tylko nieliczne grupy zawodowe, których wynagrodzenia są finansowane z budżetu państwa, nie zostały dotknięte zasadą niepowiększania wynagrodzeń w sektorze publicznym, co dotyczy przede wszystkim nauczycieli – ich wynagrodzenia wzrosną od 1 września 2012 r. o 3,8%.

„Zamrożenie” wynagrodzeń w sektorze publicznym jest tylko jednym z instrumentów oszczędnościowych, wprowadzonych ustawą o budżecie. Innymi działaniami realizującymi ten cel są m.in.: 1) podwyższenie stawek podatku akcyzowego od paliw silnikowych i wyrobów tytoniowych (art. 11 u.o.); 2) zmiana zasad naliczenia odsetek od lokat bankowych w celu objęcia nimi także końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy (art. 4 u.o.); 3) „zamrożenie” funduszu świadczeń socjalnych na poziomie z 2011 r. (art. 1 u.o.); 4) zmiana zasad dotyczących zwrotu kosztów dojazdu funkcjonariuszy Służby Więziennej do miejsca pełnienia służby (art. 14 u.o.).

3.2. Zachowanie odpowiedniej proporcji długu publicznego do poziomu PKB uznaje się powszechnie za jeden z kluczowych wskaźników obrazujących stan finansów oraz gospodarki współczesnego państwa. W wymiarze bezpośrednim wskaźnik ten wyznacza poziom wydatków w odniesieniu do PKB, które państwo – w ujęciu rocznym – przeznaczają na obsługę swoich zobowiązań, na co składa się wysokość rat od udzielonych pożyczek (koszty związane z obsługą wyemitowanych papierów wartościowych itd.) oraz wynikających stąd odsetek. Jednocześnie powyższy wskaźnik decyduje o możliwości pokry-

cia bieżących wydatków budżetowych, które – w wypadku państw o znacznym stopniu zadłużenia – w istotnym stopniu finansowane są przez zaciąganie nowych zobowiązań. Jeżeli przekroczony zostanie pewien pułap zadłużenia, państwo zmuszone jest płać coraz wyższe odsetki od pożyczanych kwot, jako że jego sytuacja finansowa (i perspektywy obsługi zadłużenia) są postrzegane jako coraz bardziej ryzykowne. Z kolei w szerszym horyzoncie czasowym poziom długu publicznego przesądza, jako jeden z podstawowych czynników, o możliwościach rozwoju danego państwa – nadmierne zadłużenie nieuchronnie prowadzi do stagnacji, a w dalszej perspektywie do recesji. Zawsze też sytuacja taka, choć w różnym czasie, wymagać będzie sanacji. Obecny kryzys finansowy w niektórych państwach europejskich jednoznacznie potwierdza, że negatywne skutki wynikające z przekroczenia bezpiecznego poziomu długu publicznego są zjawiskiem jak najbardziej realnym.

Potrzeba zachowania odpowiedniej (niskiej, a co najmniej bezpiecznej) relacji poziomu długu publicznego do PKB nie jest kwestionowana. Panuje zgoda co do tego, że dług publiczny, którego wysokość przekracza określone ramy, jest dla państwa wysoce niekorzystny. Nie ma jednak jednolitej dla wszystkich państw granicy bezpiecznej wysokości tego wskaźnika – wpływ na nią wywierają m.in. takie okoliczności, jak poziom rozwoju gospodarczego danego państwa, struktura PKB, sytuacja gospodarcza na świecie czy też zaufanie inwestorów.

W tym kontekście wymaga wskazania, że od wielu lat w Polsce utrzymuje się stała tendencja wzrostu wysokości długu publicznego, co wyraża się nie tylko w ujęciu nominalnym, ale przede wszystkim w odniesieniu do poziomu PKB. Na tle innych państw europejskich o relatywnie zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego Polska, z wyjątkiem Węgier, ma najwyższy wskaźnik długu publicznego (zgodnie z danymi Europejskiego Urzędu Statystycznego za 2010 r. wskaźnik długu publicznego w stosunku do PKB wynosił: w Bułgarii – 16,3%; w Republice Czeskiej – 37,6%; w Estonii – 6,7%; na Łotwie – 44,7%; na Litwie – 38%; na Węgrzech – 81,3%; w Polsce – 54,9%; w Rumunii – 31%; w Słowenii – 38,8% i na Słowacji – 41%; Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu, por. też *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–15*, s. 56, www.mf.gov.pl).

3.3. Konieczność zahamowania wzrostu poziomu zadłużenia należy postrzegać nie tylko jako priorytet polityki budżetowo-finansowej władz publicznych. W płaszczyźnie normatywnej obowiązek zachowania odpowiednich granic poziomu długu publicznego został wyrażony wprost w Konstytucji.

W art. 216 ust. 5 Konstytucji ustanowiono zakaz zaciągania pożyczek (udzielania gwarancji i poręczeń finansowych), których wartość przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Oznacza to, że ustrojodawca wyraźnie uznał poziom $\frac{3}{5}$ (60%) za górną dopuszczalną granicę długu publicznego w Polsce, który nie może zostać przekroczony. Należy uznać, że konsekwencje wynikające z po-

wyższej regulacji mają wielopłaszczyznowy charakter. Z jednej strony zawiera ona swoistą normę kompetencyjną, która upoważnia do zaciągania zobowiązań tak długo, aż nie zostanie osiągnięty wyznaczony wskaźnik. Jego przekroczenie wywołuje skutek w postaci obowiązku zrównoważenia finansów publicznych (zakaz zaciągania nowych zobowiązań jest równoznaczny z wyłączeniem części źródeł finansowania ewentualnego deficytu budżetowego). Z drugiej strony art. 216 ust. 5 Konstytucji powinien być postrzegany jako przepis o charakterze prewencyjnym. Z punktu widzenia ustawy zasadniczej niedopuszczalne jest zatem nie tylko osiągnięcie progu zadłużenia określonego w art. 216 ust. 5, ale niepożądane jest również samo bezpośrednio zbliżanie się do tej granicy. Dlatego też art. 216 ust. 5 Konstytucji powinien być postrzegany jako wprowadzający obowiązek podjęcia przez organy władzy publicznej (w szczególności Radę Ministrów) wszelkich działań zapobiegających przekroczeniu powyższego limitu, także jeżeli przekroczenie progu $\frac{3}{5}$ zadłużenia nie jest jeszcze na dany rok prognozowane. Przedstawione rozumienie art. 216 ust. 5 Konstytucji przyjmuje także ustawodawca, przewidując odpowiednie procedury ostrożnościowe i sanacyjne na wypadek przekroczenia przez dług publiczny wysokości odpowiednio 50% i 55% PKB (por. art. 86 i n. u.f.p.). Jednocześnie art. 216 ust. 5 Konstytucji powinien być odczytywany w sposób dynamiczny – im bardziej wysokość długu publicznego zbliża się do wyznaczonej granicy, w tym większym stopniu ustawodawca oraz Rada Ministrów jako podmiot, na którym spoczywa odpowiedzialność za stan finansów państwa, zobowiązane są podejmować działania zmierzające do zabezpieczenia przed przekroczeniem omawianego limitu.

Brak podjęcia szybkich działań oszczędnościowych w sferze finansów publicznych w Polsce powodowałby realną groźbę przekroczenia wskaźnika 55% już w 2012 r. (tzw. drugi próg ostrożnościowy – por. art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p.), zaś w najbliższych dwóch latach – poziomu 60%. Stąd też wprowadzenie szeroko zakrojonych oszczędności w sferze wydatków sektora publicznego, co znalazło wyraz w ustawie budżetowej na rok 2012 oraz ustawie o budżecie, oceniać należy nie tylko jako zasadne, ale i konieczne. W tym kontekście dążenie do zahamowania wzrostu długu publicznego oraz zapewnienie nieprzekroczenia progu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji uznano w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej za zasadniczy cel polityki budżetowej i finansów publicznych. W tym miejscu wskazać trzeba, że to na Radzie Ministrów spoczywają w pierwszej mierze obowiązki w zakresie inicjowania działań oszczędnościowych, jako na organie, który został konstytucyjnie zobowiązany do ochrony interesów Skarbu Państwa (por. art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji) oraz uchwalenia projektu ustawy budżetowej (por. art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji). Natomiast swoboda parlamentu w kształtowaniu polityki budżetowej została istotnie zawężona przez zakaz zwiększania długu publicznego ponad poziom określony w projekcie ustawy budżetowej wniesionym przez Radę Ministrów (por. art. 220 ust. 1 Konstytucji).

3.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że treść art. 216 i art. 220 Konstytucji, a także art. 1 Konstytucji nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych za wartości podlegające ochronie ustawy zasadniczej (por. wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). W wyroku z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 40/02) do katalogu wartości podlegających ochronie zaliczono również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu. Sąd konstytucyjny wskazywał jednocześnie, że wartości te są usytuowane bardzo wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych, czego wyrazem jest szczególna ochrona wynikająca z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Od zapewnienia realizacji tych wartości zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywanie jego różnorodnych problemów (por. orzeczenia TK z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92, oraz wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04; 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07), obowiązek zaś realizacji tych zasad ciąży m.in. na parlamencie (wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04). Wymóg zachowania równowagi budżetowej zalicza się także do katalogu wartości konstytuujących zasadę sprawiedliwości społecznej (por. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95, oraz wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

Zgodnie z jednoznacznym stanowiskiem Trybunału konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznaczają granice urzeczywistniania przez ustawodawcę wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (wyroki TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, oraz 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03), stanowiąc samodzielnie przesłankę, która może uzasadniać ograniczenie praw socjalnych (wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). W orzecznictwie wskazywano, że: „Pomimo że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględnić sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego” (wyrok TK z 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07), a także: „w warunkach recesji gospodarczej (...), państwo może być zmuszone zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznawał za dopuszczalne, z uwagi na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z podstawowych obowiązków:

1. ingerencję w sferę praw nabytych jednostki (por. m.in. wyroki TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09);

2. ustanowienie przepisów prawnych ingerujących w treść ukształtowanych stosunków prawnych, w tym umów, w sposób niekorzystny dla stron tych umów (wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96);
3. wprowadzenie mniej korzystnych zasad waloryzacji świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych (wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01; por. także wyroki TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

3.5. Obecny stan finansów publicznych, a przede wszystkim realne zagrożenie osiągnięcia poziomu długu publicznego, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji, sprawiają, że konieczność ochrony równowagi budżetowej poprzez wprowadzenie intensywnych działań oszczędnościowych zyskuje szczególnie na znaczeniu. Tym samym ochrona wartości konstytucyjnej wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji powinna zostać uznana za mającą priorytet, także w razie wystąpienia ewentualnego konfliktu z innymi wartościami konstytucyjnymi (np. ochroną praw nabytych).

Uznanie, że groźba przekroczenia konstytucyjnie określonego progu zadłużenia stanowi okoliczność uzasadniającą – w świetle ustawy zasadniczej – wprowadzenie oszczędności w sferze budżetowej (także przez „zamrożenie” wynagrodzeń) nakazuje w dalszej kolejności rozważyć, czy szczególny status sędziów nie wyłącza tej kategorii zawodowej spod dopuszczalnych działań oszczędnościowych. Zdaniem wnioskodawcy, z uwagi na gwarancję wyrażoną w art. 178 ust. 2 Konstytucji, zachodzi właśnie powyższa sytuacja, z czego wynika zakaz „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich.

Na tym tle wypada w pierwszej kolejności zauważyć, że wynagrodzenia sędziowskie, podobnie jak całość wynagrodzeń tzw. sfery budżetowej, zaliczają się do kategorii wydatków finansowanych z budżetu państwa. Wynikający z art. 91 § 1c u.p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 ustawy o SN mechanizm wzrostu tych uposażeń prowadzi niewątpliwie do zwiększenia obciążeń budżetowych państwa w porównaniu z rokiem ubiegłym. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o budżecie realna kwota oszczędności wynikających z „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów i prokuratorów (w tym sędziów w stanie spoczynku oraz osób, których wysokość wynagrodzeń jest określona przez odniesienie do wysokości wynagrodzenia sędziowskiego) wynosi ok. 140 mln zł.

Argumentacja przytoczona przez wnioskodawcę wskazuje, że w jego ocenie z art. 178 ust. 2 Konstytucji wynika bezwzględny zakaz dokonywania przez ustawodawcę zmian dotyczących zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich, o ile miałyby one, w jakimkolwiek zakresie, wprowadzać rozwiązania mniej korzystne dla sędziów od dotychczasowych regulacji. Przy czym obowiązek zachowania dotychczasowych zasad wynagradzania sędziów ma występować także w przypadku zmniejszenia średniego poziomu wynagrodzeń w państwie. Jedyną sytuacją, w której wnioskodawca dopuścił wprowadzenie odstępstw

(przyjęcie mniej korzystnych zasad dla sędziów), jest przekroczenie przez dług publiczny poziomu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowane zostały minimalne wymogi, które zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji spełniać muszą regulacje ustawowe określające wysokość wynagrodzeń sędziowskich (por. wydane w pełnym składzie wyroki TK: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). I tak, wysokość tego wynagrodzenia powinna być ustalana przez odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, przy czym poziom wynagrodzenia sędziowskiego powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej. Po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej. Po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami. Po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych. Trybunał jednocześnie wyraźnie dopuścił w tych judykatach możliwość „zamrożenia” wzrostu wysokości wynagrodzeń sędziowskich.

Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wymogów dotyczących kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Ustawodawca zachował dotychczasową proporcję wysokości wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej – ustawa o budżecie wprowadziła bowiem „zamrożenie” wzrostu wynagrodzeń w całej sferze budżetowej. Trzeba przy tym jednocześnie zauważyć, że większość wynagrodzeń w sferze budżetowej była faktycznie „zamrożona” już w latach 2009–2011, co nie dotyczyło jednak sędziów. Stawia to ostatnią z wymienionych kategorii zawodowych w pozycji uprzywilejowanej względem pozostałych pracowników sfery budżetowej. Ustawa o budżecie ma jednocześnie charakter czasowy (epizodyczny), obowiązując tylko w 2012 r. Treść art. 91 § 1c u.p.u.s.p. oraz art. 42 ust. 2 ustawy o SN, przewidująca waloryzację wynagrodzeń sędziowskich stosownie do wzrostu wysokości średniego wynagrodzenia, została zachowana; jedynie na mocy przepisu przejściowego, zawartego w ustawie o budżecie, ich stosowanie zostało czasowo wstrzymane. Brak tym samym podstaw do stwierdzenia, że odstąpiono od zachowania tendencji wzrostowej wynagrodzeń sędziowskich „w dłuższym okresie czasu”. Wreszcie kwestionowane przepisy nie obniżyły dotychczasowego poziomu wynagrodzeń sędziowskich. W wyroku z 18 lutego 2004 r. Trybunał dopuścił „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich w sytuacji, gdy poziom długu publicznego był znacząco niższy niż obecnie (nie został przekroczony żaden z progów oszczędnościowych), jednocześnie ówczesny mechanizm waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich był mniej korzystny niż ukształtowany na tle art. 91 § 1c u.p.u.s.p. oraz w art. 42 ust. 2 ustawy o SN.

Trybunał zwracał ponadto uwagę, że kształtowanie poziomu wynagrodzeń sędziowskich musi odbywać się z poszanowaniem równowagi budżetowej. Jak wskazał: „[W]ynagrodzenia sędziowskie są kategorią trwale związaną z budżetem państwa; ich więc kształtowanie, jak także ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych. (...) nie sposób w świetle tak określonych warunków brzegowych dojść do takiego oto wniosku, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone. Takiej powinności nie da się z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji z pewnością wyprowadzić. Nie oznacza to jednak, że znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wcześniej wyrażony pogląd o niedopuszczalności, co do zasady, obniżania wynagrodzeń sędziowskich, wyjątkowo silnie – co wyżej już podkreślono – konstytucyjnie chronionych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady mogłaby być konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji)” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). W obliczu stanu finansów publicznych towarzyszącego wniesieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 r. oraz uchwaleniu ustawy okołobudżetowej, obowiązek realizacji konstytucyjnej zasady równowagi budżetu stał się szczególnie aktualny. W imię jej realizacji za dopuszczalne należy uznać podjęcie wielu działań oszczędnościowych, w tym także działań niekorzystnych z punktu widzenia osób zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej.

W tym miejscu wskazać trzeba, że ustawodawcy przysługuje stosunkowo szeroki zakres swobody w kwestii wyboru mechanizmu ustalania wysokości wynagrodzeń sędziowskich. Przesądza o tym przede wszystkim sposób sformułowania art. 178 ust. 2 Konstytucji, w którym posłużono się zwrotami nieodokreślonymi („godność urzędu”, „zakres obowiązków”, „wynagrodzenie odpowiednie do”). W rezultacie na podstawie art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest możliwe określenie nominalnej wysokości wynagrodzeń sędziowskich ani trybu ich ustalania. Tymczasem wnioskodawca zdaje się reprezentować stanowisko, że obecnie obowiązujący model kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jest jedynym, który wypełnia standard określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji, wszelkie zaś ograniczenia na niekorzyść sędziów są niedopuszczalne. Taki pogląd nie zasługuje jednak na uznanie – ustawodawcy przysługuje swoboda w tym względzie, o ile jednak respektowane będą wymienione wyżej wymogi. Brak jest również podstaw dla przyjęcia za zasadne dwóch dalszych twierdzeń wnioskodawcy. Za jedyny słuszny mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich wnioskodawca uznał taki, w którym utrzymywany jest dotychczasowy poziom wzrostu wynagrodzeń sędziowskich, także w razie pogorszenia

sytuacji dochodowej pozostałych grup zatrudnionych. Mechanizm ten musi przy tym gwarantować zawsze zwielokrotniony wzrost wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do poziomu wzrostu wynagrodzeń pozostałych grup zawodowych (w przypadku, jeżeli średni poziom wynagrodzenia w stosunku do roku poprzedzającego podniósł się o np. 200 zł, to w przypadku sędziów kwota ta jest zwielokrotniona przez zastosowanie szczególnych mnożników). Analogicznie brak podstaw dla przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym ustawodawca zobowiązany jest zachować mechanizm waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich tak długo, aż nie zostanie przekroczony próg wyznaczony w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

3.6. Wskazać należy także dalsze okoliczności, które nie pozostają bez wpływu na ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Po pierwsze, w orzecznictwie Trybunału wielokrotnie wskazywano na dopuszczalność wstrzymania waloryzacji różnych świadczeń z uwagi na trudny stan finansów publicznych. W wyroku z 17 listopada 2003 r. (sygn. akt K 32/02) sąd konstytucyjny stwierdził, że: „[U]stawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie gwarantuje w sposób bezwarunkowy pracownikom sfery budżetowej stałego corocznego wzrostu ich wynagrodzeń w określonej wysokości. (...) wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. (...) nawet jeżeli przyjąć, że pracownicy państwowej sfery budżetowej ponieśli w roku 2002 uszczerbek finansowy noszący pewne znamiona ograniczenia praw majątkowych ujmowanych *in abstracto*, to wbrew temu, co twierdzi wnioskodawca, znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji)”.

Po drugie, brak „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich, w sytuacji równoczesnego „zamrożenia” płac w odniesieniu do zdecydowanej większości zatrudnionych w sferze budżetowej oraz znacznie wyższego poziomu wynagrodzeń sędziów w porównaniu z pozostałymi grupami zawodowymi, mogłyby być odbierany jako regulacja wprowadzająca nieproporcjonalne zróżnicowanie, a przez to niesprawiedliwa (mimo tego że wynagrodzenia sędziowskie są przewidziane wprost w Konstytucji). W tym miejscu wskazać trzeba, że w ustawie budżetowej oraz w ustawie o budżecie – co do zasady – równomiernie rozłożono na pracowników sfery budżetowej oszczędności związane z „zamro-

zeniem” wynagrodzeń. Z drugiej strony należy mieć na względzie, że wysokość wynagrodzeń sędziowskich wpływa na poziom wydatków budżetowych, co z kolei może powodować powstanie (zwiększenie) deficytu budżetowego. Z tego względu za bezpodstawny trzeba uznać pogląd prezentowany przez wnioskodawcę, zgodnie z którym problem „zamrożenia” płac sędziowskich powinien być rozpatrywany w całkowitym oderwaniu od kwestii „zamrożenia” wynagrodzeń pozostałym grupom zawodowym.

Po trzecie, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że wynagrodzenia sędziowskie nie zaliczają się do tej grupy wynagrodzeń, których wypłata powoduje przekroczenie limitu długu publicznego (por. wniosek, s. 21). Otóż wskazać trzeba, że wynagrodzenia sędziowskie nie są finansowane z dochodów celowych, w stosunku do których z góry przypisany byłby cel, na które mają zostać wydatkowane. Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy nie da się zatem wykazać, że kwoty przeznaczone na podwyższenie wynagrodzeń sędziowskich względem roku ubiegłego są właśnie tymi, których wydatkowanie spowoduje (czy też nie spowoduje) przekroczenie przez dług publiczny granicy $\frac{3}{5}$ PKB.

Po czwarte, jak słusznie podniósł wnioskodawca, wynagrodzenie sędziowskie nie może być traktowane jako osobisty przywilej sędziów, ale jako jeden z mechanizmów gwarantujących realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym miejscu przywołać należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04), zgodnie z którym: „Na status prawny sędziego patrzeć więc należy przede wszystkim przez pryzmat ogólnych założeń konstytucyjnych odnoszących się do instytucji publicznych oraz ich konkretyzację wynikającą dla sądów z art. 45 Konstytucji. Szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. (...) przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów nie zawierają regulacji, które byłyby «celem samym w sobie», a zwłaszcza nie statuują osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego. Niemniej jednak pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji”.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że wnioskodawca nie wykazał, aby „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich prowadziło do sytuacji, w której nastąpiło podważenie zasady niezawisłości sędziowskiej.

3.7. Jako związkowy wzorzec kontroli wnioskodawca powołał także art. 220 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu nie przedstawiono jednak argumentacji, która odnosiłaby się do sposobu naruszenia tego przepisu. Niezależnie od tego trudno także dopatrzeć się związku między zarzutem „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich a zakazem zwiększania przez Sejm wysokości deficytu budżetowego ponad poziom wyznaczony w projekcie ustawy budżetowej. Na tym tle art. 220 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli. Jednocześnie stwierdzić trzeba, że w toku uchwalania ustawy budżetowej na rok 2012 r. nie doszło do naruszenia dyspozycji art. 220 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na rok 2012 (druk sejmowy nr 44/VII kad.) wysokość deficytu budżetu została ustalona na kwotę nie większą niż 35 000 000 tys. zł (art. 1 pkt 3). Natomiast w ustawie uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji wysokość deficytu została ustalona na kwotę 34 999 560 tys. zł.

3.8. Mając na względzie powyższe uwagi, należy uznać, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są **zgodne** z art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 216 ust. 5 oraz **nie są niezgodne** z art. 220 ust. 1 Konstytucji.

III. Ochrona praw nabytych i zasady zaufania do państwa w zakresie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich (art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji)

■ 1. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy uprawnienie do kształtowania wynagrodzeń na dany rok zgodnie z mechanizmem przyjętym w art. 91 § 1c u.p.u.s.p. i art. 42 § 2 ustawy o SN stanowi prawo podmiotowe, które sędziowie nabywają z chwilą publikacji wysokości przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał. W tym momencie dochodzi do spełnienia wszystkich przesłanek ustawowych do nabycia prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości w przyszłym roku i ewentualne późniejsze zmiany ustawowe nie mogą wprowadzać zmian w tym zakresie.

W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca przypomniał, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego. Można od niej odstąpić, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne, przy czym ocena taka powinna być dokonywana *a casu ad casum*. Odnosząc się do problematyki wynagrodzeń sędziowskich, stwierdził jednak, że wymóg zachowania równowagi budżetowej nie stanowi wartości konstytucyjnej, która dopuszczałaby ingerencję w dotychczasowe zasady

kształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Stąd też wkroczenie w tę sferę ma charakter arbitralny i jest nieuzasadnione.

Natomiast naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wnioskodawca powiązał z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz zakazem nieoczekiwanych zmian prawodawstwa w sposób ich zaskakujący, co obejmuje także nagłe wycofywanie się przez państwo ze złożonych wcześniej obietnic. W tym kontekście wskazano w uzasadnieniu wniosku, że przyjęty w art. 91 § 1c u.p.u.s.p. i art. 42 § 2 ustawy o SN mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich stanowił wyraz kompromisu środowiska sędziowskiego oraz władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jednocześnie przepisy te obowiązywały stosunkowo krótko. Stąd, w ocenie wnioskodawcy: „ingerencja w kształtowanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich stanowi nagłe wycofywanie się przez państwo z obietnic złożonych przez państwo grupie sędziów, tym bardziej, że zostały one spełnione i zaakceptowane” (wniosek, s. 12). O niedopuszczalności zmian tych regulacji przesądzać mają przy tym te same okoliczności, co w kontekście zarzutu naruszenia praw nabytych.

2. Wzorce kontroli

2.1. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności państwa względem obywateli, stanowi jeden z komponentów składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, treść tej zasady wyraża się w nałożeniu na organy państwa obowiązku stanowienia i stosowania prawa: „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (zob. np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07). Trybunał wskazywał ponadto, że w procesie stanowienia prawa prawodawca nie może formułować obietnic bez pokrycia oraz nagłe wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).

Sąd konstytucyjny powiązał realizację zasady ochrony zaufania z takimi wartościami, jak pewność prawa oraz bezpieczeństwo prawne jednostki. Pewność prawa nie oznacza niezmienności stanu prawnego w danej dziedzinie,

ale należy ją utożsamiać z przewidywalnością działań prawodawczych władz publicznych (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). Zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego wymaga z kolei, aby miała ona możliwość: „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa znajduje zastosowanie przede wszystkim w wypadku wprowadzania przez prawodawcę zmian normatywnych. Przyjmuje się, że prawodawca podlega w tym względzie ograniczeniom, w szczególności nie jest dopuszczalne wprowadzanie dowolnych zmian w odniesieniu do podmiotów, których sytuacja prawna była dotychczas normowana odmiennie. Na tym tle Trybunał wyróżnił takie zasady szczególne, jak (m.in.) ochrona praw słusznie nabytych czy też ochrona interesów w toku (zob. np. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; wyrok TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa powinna być dokonywana z perspektywy adresata norm prawnych. „W pierwszej kolejności należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04).

2.2. Zasada ochrony praw nabytych ma ustalone rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niej zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym. Poza zakresem obowiązywania tej zasady znajdują się natomiast stany, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Precyzując bliżej treść tej zasady, sąd konstytucyjny wskazywał, że: „1) ochrona praw nabytych dotyczy zarówno praw podmiotowych prywatnych, jak i publicznych praw podmiotowych, a także ich ekspektatyw, 2) źródłem tych praw jest ustawa, ale są one funkcjonalnie związane z prawami gwarantowanymi przez Konstytucję, gdyż stanowią realizację tych praw, 3) do naruszenia zasady ochrony praw nabytych dochodzi, gdy pozbawia się jednostkę dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, a także przez jego ograniczenie, które naruszy istotę tego prawa; 4) zasada ochrony praw nabytych nie oznacza, że prawa te są niezmiennicze; ustawodawca

ma pewną swobodę w zakresie kształtowania treści danego prawa” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ochrona praw podmiotowych nie ma charakteru absolutnego. Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte jest dopuszczalna w szczególnych sytuacjach i w niezbędnym zakresie, gdy przemawia za tym konstytucyjnie chroniony interes publiczny (por. np. orzeczenie TK z 12 stycznia 1995, sygn. akt K 12/94). Ocena dopuszczalności wyjątków do zasady ochrony praw nabytych: „wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Sąd konstytucyjny sprecyzował ponadto wymagania, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie dopuszczalności ingerencji w prawa nabyte. W tym zakresie konieczne jest uwzględnienie następujących okoliczności: „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji” (*ibidem*). Realizacja ostatniego ze sformułowanych wymogów może nastąpić w szczególności przez ustanowienie odpowiedniej *vacatio legis* (por. np. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że zasada ochrony praw nabytych nie może być rozumiana jako uniemożliwiająca prawodawcy wprowadzenie (jakichkolwiek) zmian w przepisach prawnych, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa (wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Wskazywano w tym kontekście, że: „Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99; por. również wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99), jak również: „bezwzględna ochrona

praw nabytych prowadziłyby bowiem do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych” (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

3. Analiza zgodności

3.1. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na wyłaniającą się wątpliwość, czy kwestia zachowania dotychczasowych zasad ustawowych dotyczących ustalania wynagrodzeń sędziowskich może być kwalifikowana jako konstytucyjne prawo jednostki, objęte ochroną praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny przyjmował dotychczas powściągliwe stanowisko, jeżeli chodzi o dopuszczalność dokonania takiej kwalifikacji. W wyroku z 4 października 2000 r. (sygn. akt P 8/00) oraz w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt K 12/03) podkreślono, że za przyjęciem takiego ujęcia nie przemawia ani systematyka Konstytucji (przepisy kształtujące status sędziego zostały zawarte w rozdziale regulującym pozycję ustrojową sądów, a nie w rozdziale II Konstytucji), ani brzmienie właściwych przepisów (ustrojodawca posłużył się sformułowaniem: „sędziom zapewnia się”, nie zaś: „sędziowie mają prawo do”), ani też uczynienie adresatem tych przepisów organów państwa. W związku z powyższym Trybunał wyraził pogląd, że z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie wynika „prawo podmiotowe porównywalne z wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II konstytucji” (wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00), jak również: „norma art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogłaby więc być traktowana jako źródło praw podmiotowych samych sędziów, z wszystkimi tego konsekwencjami, także w płaszczyźnie art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03) oraz: „pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Z uwagi jednak na to, że w orzecznictwie dopuszczano kontrolę zagadnienia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich z perspektywy ochrony praw nabytych (por. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03) za dopuszczalne należy uznać rozpatrzenie powyższego zarzutu w niniejszym postępowaniu.

3.2. Także w przypadku uznania prawa do uposażenia sędziowskiego jako chronionego konstytucyjnie prawa (ekspektatywy) należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego, zatem objęcie ich ochroną nie jest równoznaczne z nienaruszalnością tych praw (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02 i 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Stąd zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza wprowadzania przez ustawodawcę zmian niekorzystnych dla adresatów przepisów

prawnych, o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna oraz wartości tej w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo w stosunku do obowiązku respektowania praw nabytych. Do katalogu wspomnianych wartości w szczególności zalicza się konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa (por. wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Zapewnienie powyższej równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa on jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego (por. orzeczenie TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94; wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyznawał pierwszeństwo obowiązkowi zachowania równowagi budżetowej kosztem ochrony praw nabytych m.in. w odniesieniu do przejściowego zniesienia indeksacji i waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej (por. orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92; wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02), zawieszenia podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych (por. wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03), ograniczenia uprawnień kombatanckich (por. wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02), zawieszenia wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (por. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w uprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym (por. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01) czy też ograniczenia lub zniesienia ulg podatkowych (por. orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01) oraz przejściowego ograniczenia subwencji przysługujących partiom politycznym (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

Rozpatrując zasadność sformułowanych w tym względzie zarzutów, nie można także pomijać, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów stanowiło jedynie element całego systemu przedsięwzięć oszczędnościowych, polegających na generalnym „zamrożeniu” tzw. wydatków osobowych w sferze budżetowej. Występujące zagrożenie dla zachowania równowagi budżetowej oraz stały wzrost zadłużenia publicznego, którego poziom zbliża się do limitu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, jednoznacznie uzasadniały wprowadzenie restrykcji w wydatkach budżetowych, w tym również polegających na „zamrożeniu” wzrostu wynagrodzeń sędziowskich.

Podkreślić wypada ponadto, że wykreowany w 2009 r. system ustalania wynagrodzeń sędziowskich, wprowadzający regulacje korzystne z punktu widzenia sędziów i prokuratorów, nie jest jedynym możliwym rozwiązaniem w tym względzie. Kształtując mechanizm ustalania tych wynagrodzeń, ustawodawca

jest zobowiązany nie tylko do respektowania wymogów wynikających z art. 178 ust. 2 Konstytucji, ale w równym stopniu musi mieć wzgląd także na inne wartości konstytucyjne, jak choćby zachowanie równowagi finansowej. Jeżeli stan finansów publicznych drastycznie się pogorszy lub zachodzi bezpośrednie zagrożenie jego pogorszenia, ustawodawca może zmienić dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich, o ile zachowany zostanie minimalny standard wynikający z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Trybunał wskazywał – jak już wspomniano – że na standard ten składa się w szczególności obowiązek ustalenia poziomu wynagrodzeń sędziowskich tak, by był on znacząco wyższy niż średnia wynagrodzeń w skali państwa, po drugie wysokość tych wynagrodzeń, poza przypadkiem określonym w art. 216 ust. 5 Konstytucji, nie może zostać obniżona, dopuszczalne jest natomiast ich „zamrożenie”. Dopiero przekroczenie tych granic stanowiłoby ingerencję ustawodawcy w sferę ochrony praw nabytych w stopniu, który naruszałby bezpośrednio istotę konstytucyjnego obowiązku zapewnienia uposażenia sędziowskiego odpowiadającego godności sprawowanego urzędu. Kwestionowane regulacje granic tych jednak nie przekraczają, w kontekście czego zarzut naruszenia praw nabytych sędziów należy uznać za nietrafny.

3.3. Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, trudno jest przyjąć, że planowana regulacja dotycząca „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich stanowiła zaskoczenie dla środowiska sędziowskiego. Plany Rady Ministrów dotyczące „zamrożenia” wynagrodzeń w sferze budżetowej zostały ujawnione już na etapie przygotowania założeń do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. W założeniach projektu budżetu państwa na rok 2012 r. z kwietnia 2011 r. wskazano, że: „Elementem wzmacniającym efekt reguły dyscyplinującej jest przewidywane utrzymanie w 2012 r. zamrożenia funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej” (dokument dostępny na stronie internetowej www.mf.gov.pl, s. 12; por. także „Wieloletni plan finansowy państwa 2011–2014”, s. 23, M. P. z 2011 r. Nr 29 poz. 324). Plany te wywołały niezwłoczną reakcję ze strony środowiska sędziowskiego. W uchwałach Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) z 13 maja 2011 r. (nr 1378/2011 i nr 1379/2011), zwołujących nadzwyczajne zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji wskazano na konieczność poddania pod dyskusję informacji „o planowanym w projekcie budżetu państwa na 2012 rok «zamrożeniu» waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich”. Natomiast w uchwale KRS z 16 listopada 2011 r. (nr WOK 020-101/11) dotyczącej projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej Rada podtrzymała jednoznacznie negatywne stanowisko względem propozycji „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich. Powyższe okoliczności nie pozwalają uznać, aby wprowadzenie kwestionowanych przepisów stanowiło zaskoczenie dla środowiska sędziowskiego.

Jednocześnie brak podstaw do przyjęcia, że sędziowie mieli uzasadnione oczekiwanie (obietnicę złożoną przez ustawodawcę) co do niezmienności mechanizmu ustalania ich wynagrodzeń. Korzystne dla sędziów regulacje przewidujące – w praktyce – coroczną waloryzację ich wynagrodzeń zostały przyjęte w określonej sytuacji finansów publicznych. Istotna zmiana w stanie finansów publicznych, a w szczególności groźba przekroczenia limitu zadłużenia publicznego określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji nie uzasadniają oczekiwania ze strony sędziów co do niezmienności tych regulacji. Wielokrotnie formułowane przez Radę Ministrów zapowiedzi dotyczące zasadniczego ograniczenia wzrostu wydatków budżetowych, a także „zamrożenie” wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej we wcześniejszych latach także nakazuje przyjąć, że sędziowie nie mogli pozostawać w przekonaniu o bezwarunkowym utrzymaniu korzystnych dla nich regulacji płacowych.

3.4. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są zgodne z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

IV. Zasady poprawnej legislacji (art. 2 w związku z art. 219 ust. 1–2 oraz art. 221 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy o naruszeniu zasad poprawnej legislacji przesądza okoliczność, że nie wystąpiły przesłanki merytoryczne przesądzające o dopuszczalności uchwalenia kwestionowanych przepisów, a ponadto zmiany te zostały wprowadzone niewłaściwym aktem. W tym zakresie wnioskodawca wskazał, że „zamrożenie” wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej: 1) jest dopuszczalne w roku budżetowym, po roku, w którym wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest wyższa od 55%; 2) nie obejmuje wynagrodzeń sędziów i sędziów Sądu Najwyższego; 3) może nastąpić wyłącznie w ustawie budżetowej” (wniosek, s. 13).

Wnioskodawca stwierdził, że odesłanie zawarte w art. 219 ust. 2 Konstytucji zostało zrealizowane w ustawie o finansach publicznych, zaś jej art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugi przewiduje zamrożenie wzrostu wynagrodzeń w projekcie ustawy budżetowej w sytuacji, gdy relacja długu publicznego do PKB w roku poprzedzającym zawiera się w przedziale 55–60%. W konsekwencji, w ocenie wnioskodawcy, cytowany przepis: „limituje więc swobodę ustawodawcy zwykłego w zakresie «zamrażania» wzrostu wynagrodzeń” (wniosek, s. 14). Z kolei, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 23 maja 2011 r. relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB wyniosła w 2010 r. 52,8%, tym samym nie zostały spełnione przesłanki „zamrożenia” wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej określone w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugi u.f.p.

Jednocześnie wnioskodawca stwierdził, że płace sędziów nie podlegają mechanizmowi określonymu w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugi u.f.p., także w wypadku przekroczenia limitu 55% zadłużenia. Przepis ten odnosi się bowiem wyłącznie do tych zatrudnionych, w przypadku których wzrost wynagrodzeń odbywa się na podstawie mechanizmu określonego w art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.). Przepis ten posługuje się pojęciem kwoty bazowej, tymczasem art. 91 § 1c u.p.u.s.p. i art. 42 § 2 ustawy o SN wprowadziły odmienny model kształtowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich. W konsekwencji sędziowie nie są objęci mechanizmem wzrostu płac (a także konsekwencjami jego „zamrożenia”), określonym w art. 4 przywołanej wyżej ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. i w rezultacie nie odnosi się do nich art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugi u.f.p.

Przechodząc bezpośrednio do zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 221 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że przepisy te: „określają zakres swobody, zarówno Rady Ministrów w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej, jak i potem ustawodawcy w podejmowaniu działań ostrożnościowych wynikających z osiągnięcia określonej relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dlatego uzasadnienie do projektu ustawy o kołobudżetowej, w której stwierdza się, że ustawa ta ma na celu «zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie ze sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r.» (s. 1 uzasadnienia) nie zasługuje na uwzględnienie. W kontekście regulacji ustawy o finansach publicznych przedmiotowe działania uznać trzeba za przedwczesne i podjęte niezgodnie z procedurą wynikającą z przedmiotowego aktu prawnego. W ten sposób naruszono również zasadę poprawnej legislacji” (wniosek, s. 16).

Zarzut naruszenia wyłączności ustawy budżetowej wnioskodawca powiązał natomiast z tym, że: „zamrożenie wzrostu wynagrodzeń pracownikom jednostek, których dotyczy art. 139 ust. 2 ustawy o finansach, musi nastąpić w ustawie budżetowej. Wynika to wprost z powołanych regulacji” (wniosek, s. 16).

2. Wzorce kontroli

2.1. W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada prawidłowej (poprawnej) legislacji uznawana jest za składnik zasady państwa prawnego, mający związek z zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zob. np. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 48 wraz z przywoływanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Jednocześnie nie został w sposób jednoznaczny sprecyzowany katalog wymogów, które powszechnie uznaje się za elementy składowe zasady prawidłowej legislacji. Dokonywana przez przedstawicieli doktryny prawa, na podstawie orzecznictwa

Trybunału Konstytucyjnego, rekonstrukcja komponentów zasady prawidłowej legislacji pozwala na wyodrębnienie wielu bardziej szczegółowych postulatów, które ją dookreślają. Przykładowo T. Zalasiński zauważa, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano następujące elementy zasady prawidłowej legislacji: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (*ibidem*, s. 51).

Wnioskodawca nie wskazał, z którą z wymienionych wyżej zasad poprawnej legislacji powiązał zarzuty podniesione pod adresem art. 22 i art. 23 u.o. Jednocześnie merytoryczna analiza tych zarzutów nakazuje uznać (por. pkt V.3.1 stanowiska), że w istocie dotyczą one dopuszczalności zastosowania w określonych okolicznościach procedur ostrożnościowych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, nie są natomiast objęte żadną z zasad szczegółowych, zaliczonych do kanonu poprawnej legislacji. W związku z powyższym szczegółową analizę elementów składowych tej zasady należy uznać za zbędną.

2.2. Związkowymi wzorcami kontroli wnioskodawca uczynił art. 219 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 221 Konstytucji, w brzmieniu:

Artykuł 219 ust. 1: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”;

Ustęp 2: „Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.

Artykuł 221: „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów”.

Wskazane przepisy regulują na poziomie ustawy zasadniczej kwestie związane z formą budżetu (art. 219 ust. 1–2) oraz inicjatywą ustawodawczą w zakresie projektu ustawy budżetowej (art. 221).

Artykuł 219 ust. 1 Konstytucji wyznacza trzy fundamentalne zasady dotyczące budżetu. Po pierwsze, stanowi, że budżet, rozumiany jako plan finansowy państwa obejmujący kompletne zestawienie dochodów i wydatków państwa w danym okresie (por. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 219 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki, (red.) Warszawa 2005, s. 14), jest uchwalany przez Sejm. Oznacza to, że realizowane przez organy władz państwowych dochody i wydatki muszą być ujęte w postaci jednolitego planu finansowego, przygotowanego przez Radę Ministrów, ale przyjmowane-

go przez władzę ustawodawczą. Po drugie, komentowany przepis ustanawia obowiązek, adresowany bezpośrednio do Sejmu, uchwalenia budżetu państwa corocznie i na okres roku budżetowego w formie ustawy budżetowej (*ibidem*). Jeżeli obowiązek ten nie zostanie zrealizowany do początku roku budżetowego (albo też nie zostanie do tego momentu ogłoszona ustawa budżetowa), Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową państwa na podstawie przedłożonego projektu. Po trzecie, budżet jest uchwalany na okres jednego roku budżetowego; początek i koniec roku budżetowego jest określony na poziomie ustawowym (ustawa o finansach publicznych). Konstytucja dopuszcza odstępstwa w kwestii jednoroczności budżetu, przewidując możliwość uchwalenia tzw. prowizorium budżetowego na okres krótszy niż rok (art. 219 ust. 3 Konstytucji). Trzeba też wskazać, że Sejm został wyposażony w wiele instrumentów służących kontroli realizacji przez Radę Ministrów wykonania budżetu (por. m.in. art. 226 Konstytucji).

Artykuł 219 ust. 2 Konstytucji zawiera delegację do określenia w ustawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa, stopnia jego szczególności oraz wymagań, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasad i trybu wykonywania tej ustawy. Z przepisu tego wynikają dwie istotne konsekwencje – po pierwsze, materie te muszą zostać unormowane w akcie rangi ustawowej, co wyłącza ich swobodne ukształtowanie (także w drodze praktyki) przez podmioty przygotowujące projekt budżetu. Po drugie, zasady te, częstokroć bardzo szczegółowe, są wiążące w procesie przygotowania ustawy budżetowej, co w znaczącym stopniu determinuje jej treść, formę i tryb przygotowania, kompetencje realizowane przez poszczególne organy oraz obowiązujące w tej mierze terminy. Aktem, który realizuje delegację zawartą w art. 219 ust. 2 Konstytucji, jest ustawa o finansach publicznych. Z uwagi na to, że uchwalenie oraz poprzedzające je przygotowanie projektu ustawy budżetowej stanowi kompetencję Rady Ministrów (por. art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji), wyznaczone ustawą o finansach publicznych zasady i tryb przygotowania projektu ustawy budżetowej adresowane są przede wszystkim do Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej.

Z kolei art. 221 Konstytucji zastrzega na rzecz Rady Ministrów wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie najważniejszych projektów ustaw dotyczących finansów publicznych, zaliczając do nich na pierwszym miejscu projekt ustawy budżetowej oraz projekt ustawy zmieniającej budżet. Powyższa kompetencja koresponduje wyraźnie z przywołanym wyżej art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji, który do uprawnień Rady Ministrów zalicza w szczególności uchwalenie projektu ustawy budżetowej oraz ogólnie prowadzenie polityki państwa (por. art. 146 ust. 1 Konstytucji), co obejmuje w szczególności politykę finansowo-budżetową. Jednocześnie wskazać należy, że art. 221 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji, pozbawiając wskazane tam podmioty (inne niż Rada Ministrów) uprawnienia wniesienia

do Sejmu projektu ustawy zawierającej roczny plan dochodów i wydatków państwa. Dopełnieniem omawianego przepisu jest art. 222 Konstytucji, który nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projektu ustawy budżetowej na rok następny.

3. Analiza zgodności

3.1. Zarzut podjęcia działań ostrożnościowych, mimo niewystąpienia przesłanek warunkujących ich zastosowanie, wnioskodawca powiazał w pierwszej kolejności z naruszeniem art. 86 ust. 1 u.f.p. W tym kontekście trzeba podnieść, że Trybunał Konstytucyjny sprawuje kontrolę hierarchicznej zgodności norm. Jeżeli przedmiot kontroli stanowią przepisy rangi ustawowej, wówczas wzorcami kontroli mogą być Konstytucja oraz umowy międzynarodowe ratyfikowane za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie (art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji). Natomiast zagadnienie wzajemnej zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich przepisów) o tej samej mocy prawnej nie podlega kognicji sądu konstytucyjnego. Samo występowanie takiej niezgodności jest wprawdzie niekorzystne i niepożądane z punktu widzenia spójności i niesprzeczności systemu prawnego, nie stanowi jednak *per se* podstawy do uchylecia przepisów pozostających w kolizji. Ewentualne wątpliwości, który z przepisów powinien znajdować zastosowanie w danej sytuacji, są rozstrzygane w procesie wykładni, przy zastosowaniu stosownych reguł kolizyjnych. W związku z powyższym zarzut dotyczący wzajemnej niezgodności przepisów ustawowych, pomijając jego niezasadność, nie może w ogóle podlegać rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu.

Wnioskodawca sformułował jednocześnie zarzut, zgodnie z którym podjęcie działań oszczędnościowych w sytuacji niewystąpienia okoliczności warunkujących ich wdrożenie prowadzi do naruszenia zasad poprawnej legislacji (nie wskazując jednocześnie, które z zasad poprawnej legislacji wątpliwość ta miałyby dotyczyć). Również ten zarzut nie może zostać uznany za zasadny. Do zasad poprawnej legislacji nie zalicza się warunek, uzależniający dopuszczalność wydania określonych przepisów ustawowych od wystąpienia okoliczności, wymienionych w innych przepisach rangi ustawowej. Kwestia dopuszczalności ustanowienia określonych przepisów ustawowych może być oceniana wyłącznie z punktu widzenia Konstytucji, jako aktu normatywnego nadrzędnego nad ustawą. Nawet jednak w takim wypadku adekwatnym wzorcem nie będą zasady poprawnej legislacji, ponieważ odnoszą się one do treści kontrolowanych przepisów, nie zaś kwestii wystąpienia przesłanek warunkujących ich uchwalenie. W tej sytuacji należy uznać, że na tle sformułowanych zarzutów zasady poprawnej legislacji nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli. W związku z tym art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie – zdaniem Sejmu – **nie są niezgodne** z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.2. W charakterze uzupełnienia trzeba dodać, że art. 86 u.f.p. określa tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które Rada Ministrów zobowiązana jest wdrożyć, jeżeli wysokość długu publicznego w relacji do PKB przekroczy określony ustawą pułap. Gdy wysokość długu publicznego za rok ubiegły osiągnie wartość pomiędzy 50% a 55% PKB, wówczas na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym wysokość deficytu budżetowego w odniesieniu do dochodów jest nie wyższa niż w roku poprzedzającym (art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p.). Jeżeli natomiast wysokość długu publicznego za rok ubiegły mieści się w granicach 55%–60% PKB (tzw. drugi próg ostrożnościowy), w projekcie ustawy budżetowej może zostać przewidziany deficyt tylko w sytuacji, gdy równocześnie wysokość długu publicznego na koniec roku budżetowego będzie niższa niż w roku poprzedzającym. Ponadto w razie przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego przedłożony przez Radę Ministrów projekt ustawy budżetowej przewidywać ma m.in. „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie kwot roku ubiegłego, natomiast waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Analogiczne ograniczenia jak w wypadku osiągnięcia drugiego progu ostrożnościowego obowiązują w razie przekroczenia przez dług publiczny poziomu 60% PKB (art. 86 ust. 1 pkt 3 u.f.p.).

Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia procedur ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych, wyrażający się w zastosowaniu tych procedur mimo braku wystąpienia przesłanek warunkujących ich wdrożenie, nie może zasługiwać na uwzględnienie. Wnioskodawca przyjął bowiem założenie, które nie znajduje oparcia ani w Konstytucji, ani w przepisach ustawy o finansach publicznych, a mianowicie, że Rada Ministrów jest uprawniona do podjęcia działań oszczędnościowych (sanacyjnych) wtedy, gdy dojdzie do przekroczenia określonej w ustawie wysokości długu publicznego (konkretnie: 55% i 60%). Tym samym, w ocenie wnioskodawcy, w wypadku nieprzekroczenia tych progów Rada Ministrów nie może w projekcie ustawy budżetowej (odpowiednio: w powiązanim z nią merytorycznie projekcie ustawy o budżecie) wprowadzać ograniczeń wynikających z tych przepisów.

Powyższa interpretacja nie znajduje oparcia w treści art. 86 ust. 1 u.f.p., nie spełnia również celu, który związany był z ustanowieniem procedur sanacyjnych. Procedurom tym należy przypisać charakter obligatoryjny w tym znaczeniu, że zobowiązują one do podjęcia określonych działań (przyjęcia projektu budżetu bez deficytu, „zamrożenia” wynagrodzeń), o ile wystąpią wskazane w ustawie okoliczności (np. zostanie przekroczony określony poziom zadłużenia publicznego). Nie można natomiast odczytywać tych przepisów jako warunkujących podjęcie opisanych w nich czynności tylko w sytuacji, gdy spełnione zostały określone tam przesłanki. Innymi słowy, nie mają one zatem charakteru

norm kompetencyjnych, określających enumeratywnie przesłanki, od których spełnienia uzależniona została możliwość podjęcia opisanych w nich działań. Oznacza to zatem, że Rada Ministrów może podejmować takie (bądź podobne) działania również wtedy, gdy poziom długu publicznego nie przekroczył granic zakreślonych w przedmiotowym przepisie. Trzeba zauważyć, że jeżeliby przyjąć interpretację wnioskodawcy, wówczas Rada Ministrów byłaby uprawniona do przyjęcia zrównoważonego projektu budżetu państwa (bez deficytu) dopiero w sytuacji przekroczenia poziomu 55% długu publicznego w relacji do PKB. Równocześnie, do czasu osiągnięcia tego progu, niedopuszczalne byłoby „zamrożenie” wynagrodzeń w sferze budżetowej. Takie ograniczenia nie znajdują oparcia ani w przepisach Konstytucji, ani ustawy o finansach publicznych. W świetle wyznaczonych Konstytucją zadań Rady Ministrów w sferze finansów publicznych (por. art. 146 ust. 4 pkt 4 i 5) oraz konstytucyjnych zasad równowagi budżetowej i ochrony przed nadmiernym zadłużeniem powyższe stanowisko wnioskodawcy tym bardziej nie zasługuje na uwzględnienie. Z tej perspektywy zbędna staje się także analiza wątpliwości wnioskodawcy, czy faktycznie doszło do przekroczenia progów oszczędnościowych, co stanowić miałyoby niezbędny warunek podjęcia działań oszczędnościowych.

W tym kontekście należy także odnotować, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie dopuszczono podjęcie działań oszczędnościowych także przed przekroczeniem ustawowego progu zadłużenia. W wyroku TK z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 4/02) wskazano, że: „Należy jeszcze raz podkreślić, iż chociaż państwowy dług publiczny w roku 2002 nie był jeszcze wyższy niż 50% PKB, to ustawodawca, kierując się oceną polityczną zagrożenia równowagi finansów państwa, mógł wprowadzić nadzwyczajne instrumenty prawne, ograniczające samodzielność wydatkową samorządów”.

3.3. Za chybione trzeba ponadto uznać stwierdzenie wnioskodawcy, w myśl którego zmiany wprowadzone w kwestionowanych przepisach powinny być wprowadzone w obrębie samej ustawy budżetowej, nie zaś ustawy o budżetowej. Mimo że, w przeciwieństwie do poprzednich aktów konstytucyjnych (por. art. 20 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), Konstytucja nie wyznacza bezpośrednio materii ustawy budżetowej, to jednak budżet powinien ograniczać się do kwestii ustalenia szczegółowego planu dochodów i wydatków na rok budżetowy (por. w tym względzie art. 219 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa (...) może określać ustawa o prowizorium budżetowym”). W ustawie budżetowej nie powinny być zatem zamieszczane przepisy nieokreślające bezpośrednio dochodów i wydatków oraz najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, na podstawie których skonstruowany został budżet. Dotyczy to także

przepisów, których wprowadzenie jest konieczne dla osiągnięcia dochodów lub też realizacji wydatków określonych w budżecie. Przepisy takie mogą natomiast zostać ujęte w osobno uchwalonych ustawach, w tym w tzw. ustawie okołobudżetowej. Interpretacja ta znajduje oparcie w ustawie o finansach publicznych – zgodnie z jej art. 109 ust. 5 ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Przyjąć trzeba, że wymóg ten odnosi się nie tylko do przepisów nowelizujących, ale także czasowo zawieszających stosowanie innych przepisów, bez wprowadzania formalnie zmian w ich treści. Uzupełniająco trzeba dodać, że również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd o niedopuszczalności zawarcia w ustawie budżetowej zmian w innych ustawach (por. wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06). Z tych względów należy stwierdzić, że art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej **są zgodne** z art. 219 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty w żaden sposób nie zostały natomiast powiązane z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 221 Konstytucji. Trudno dopatrzeć się również relacji między zarzutem podjęcia przez Radę Ministrów działań oszczędnościowych w sytuacji braku ku temu podstaw określonych w ustawie o finansach publicznych a wynikającą z art. 221 Konstytucji wyłączną kompetencją Rady Ministrów w zakresie wniesienia projektu ustawy budżetowej. W konsekwencji trzeba przyjąć, że art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej **nie są niezgodne** z art. 221 Konstytucji.

V. Odpowiednia *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji w związku z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Uzasadniając zarzut niedochowania odpowiedniej *vacatio legis*, wnioskodawca stwierdził, że skarżone w niniejszym postępowaniu przepisy zostały uchwalone 22 grudnia 2011 r., ich ogłoszenie nastąpiło 30 grudnia 2011 r., a weszły one w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. W tym kontekście wskazał, że kontrola dochowania wymogu odpowiedniej *vacatio legis* opierać się musi na wyznaczeniu okresu, który powinien być pozostawiony adresatowi norm prawnych na pokierowanie swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej.

Podstawowy argument wnioskodawcy przesądzający o naruszeniu art. 2 Konstytucji w omawianym zakresie stanowi okoliczność, że w uzasadnieniu projektu ustawy okołobudżetowej nie wskazano przyczyn skrócenia 14-dniowego okresu *vacatio legis* – „już tylko z tego powodu naruszenie zasad poprawnej legislacji należy uznać za oczywiste i uzasadnione” (wniosek, s. 18). Wnioskodawca przytoczył ponadto tezy podniesione w kontekście wcześniejszych zarzutów – konieczność zachowania równowagi budżetowej nie może stanowić okoliczności uzasadniającej „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich,

a tym samym przesądzającej o dopuszczalności odstąpienia od 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

2. Wzorce kontroli

1. Zasada odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z elementów składowych zasad poprawnej legislacji oraz – szerzej – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, które wywodzą się z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). *Vacatio legis* oznacza okres spoczynania aktu prawnego, a więc czas między jego ogłoszeniem w odpowiednim dzienniku publikacyjnym a wejściem w życie. Ustanowienie tego okresu służy realizacji dwóch zasadniczych celów. Po pierwsze, ma umożliwiać adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowym prawem, a po drugie – zapewniać im czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. np. wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99).

W praktyce kluczowym elementem omawianej zasady staje się określenie odpowiedniości *vacatio legis*, a więc, ile powinien wynosić, przy uwzględnieniu treści nowych norm i wywołanych nimi skutków prawnych, okres między ich ogłoszeniem a wejściem w życie. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[O]cena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (...) «Odpowiedniość» *vacatio legis* należy oceniać w konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem nie tylko przedmiotu i treści nowej ustawy, lecz także kręgu podmiotów prawa, których normy ustawy dotyczą” (wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03; 20 stycznia 2010, sygn. akt Kp 6/09).

Podkreśla się, że nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca może wręcz zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Standard w tym względzie w sposób ogólny wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95; dalej: u.o.a.n.), przewidująca 14 dni jako minimalny okres *vacatio legis* (art. 4 ust. 1). W dotychczasowym orzecnictwie sąd konstytucyjny przyjmował, że w zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy przysługuje znaczący margines swobody. Nie może być to jednak arbitralność niezajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy (por. np. wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału uzasadnionymi okolicznościami, które pozwalają na większą swobodę ustawodawcy w kwestii ustalenia krótkiej *vacatio legis* (łącznie z możliwością jej całkowitego pominięcia), jest: „ważny interes pu-

bliczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (por. np. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że ocena, czy przewidziana w ustawie *vacatio legis* jest odpowiednia, powinna zostać dokonana ze szczególną ostrożnością: „Jeżeli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom przyjętym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uznanie przez Trybunał, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach” (wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02).

Przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy także wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji prawnej w trakcie postępowania ustawodawczego. Inaczej należy oceniać np. rozwiązania prawne poddane uprzednio konsultacjom społecznym, inaczej zaś regulacje wprowadzone np. na ostatnich etapach procesu. Jak wskazał Trybunał: „[W] pierwszym przypadku zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw” (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

2. Jako związkowy w stosunku do art. 2 Konstytucji wzorzec kontroli wnioskodawca przywołał art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu:

Artykuł 88 ust. 1: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”

Ustęp 2: „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”.

Artykuł 88 ust. 1 Konstytucji wprowadza wymóg ogłoszenia (publikacji) aktu normatywnego jako warunek jego obowiązywania. Ogłoszenie rozumiane jest jako „przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom” (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Wymóg ten został odniesiony do ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego (art. 88 ust. 1 Konstytucji), ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 91 ust. 1 i art. 88 ust. 3 Konstytucji) oraz ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Mimo braku w tym zakresie wyraźnej regulacji przyjąć należy ponadto, że wymóg ogłoszenia jako warunek obowiązywania odnosi się także do pozostałych aktów o mocy powszechnie obowiązującej, tj. prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji oraz rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w trakcie trwania stanu wojennego. Konstytucja nie odnosi się natomiast do kwestii ogłaszania aktów normatywnych, które nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych stanowią, w myśl art. 88 ust. 2 Konstytucji, materię ustawową. Obecnie delegację tę realizuje usta-

wa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określa ona w szczególności: 1) rodzaje dzienników urzędowych i organy je wydające, 2) rodzaje aktów normatywnych i innych aktów prawnych ogłaszanych w poszczególnych dziennikach urzędowych, 3) ogólne zasady dotyczące terminu ogłoszenia i wejścia w życie aktu normatywnego. Podstawową formą publikacji aktu normatywnego jest ogłoszenie tekstu we właściwym dzienniku urzędowym; w wypadku przepisów porządkowych dopuszcza się ponadto ich ogłoszenie w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (art. 14 ust. 1 u.o.a.n.). Akty normatywne i inne akty prawne podlegające publikacji ogłasza się także w formie dokumentu elektronicznego (art. 2a ust. 1 u.o.a.n.).

Z punktu widzenia zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę istotne znaczenie odgrywają przepisy tej ustawy dotyczące okresu *vacatio legis*. Ustawa określa jako zasadę 14-dniową *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.); okres ten może podlegać skróceniu, dopuszcza się także wejście aktu normatywnego z dniem ogłoszenia (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.), a nawet nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej, o ile zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.).

3. Analiza zgodności

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że ustawodawca zobowiązany jest pozostawić adresatom norm okres dostosowawczy, pozwalający na pokierowanie swoimi sprawami w sposób uwzględniających treść nowej regulacji i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej. Wnioskodawca nie wskazał jednak, jakiego rodzaju działania bądź decyzje sędziowie zostali zmuszeni podjąć, dostosowując się do zmienionego stanu prawnego. Uwzględniając niewątpliwie niekorzystny skutek kwestionowanych regulacji dla sędziów pod względem finansowym (ich wynagrodzenia w 2012 r. nie wzrosną, mimo że skutek taki powinien wynikać z przyjętego w latach ubiegłych mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziowskich), nie można jednak uznać, iż w następstwie ich wejścia w życie sędziowie zostali zmuszeni do podjęcia jakichkolwiek działań dostosowujących. O takich skutkach można by mówić co najwyżej w przypadku, gdyby doszło do zmniejszenia wysokości wynagrodzeń sędziowskich poniżej pewnego pułapu, czego jednak skarżone przepisy w ogóle nie wprowadziły.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, brak wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy przyczyn skrócenia 14-dniowej *vacatio legis* nie może być traktowane jako okoliczność przesądzająca o niekonstytucyjności art. 22 i art. 23 u.o. Stwierdzić trzeba, że art. 4 ust. 2 u.o.a.n. wyraźnie dopuszcza skrócenie 14-dniowej *vacatio legis*. Co więcej, przepis ten – jak już wspomniano – dopuszcza wejście w życie przepisu także w dniu ogłoszenia, o ile: „ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, zaś art. 5 tej

ustawy – nadawanie przepisom wstecznej mocy obowiązującej. Skrócenie okresu *vacatio legis* podlega zatem ocenie z perspektywy określonych w cytowanych przepisach przesłanek, samo zaś wskazanie w projekcie ustawy przyczyn takiego stanu miałyby jedynie walor informacyjny. Co jednak ważniejsze, skrócenie 14-dniowego okresu *vacatio legis* nie było bezpośrednio wpisane w samą ustawę (przewidywała ona wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a nie po upływie oznaczonego w niej okresu), ale stanowiło następstwo zakończenia procesu ustawodawczego oraz ogłoszenia ustawy w określonym dniu (30 grudnia 2011 r.). W tym miejscu należy przypomnieć, że ustawa o budżecie ma charakter epizodyczny, będąc aktem wprowadzającym zmiany niezbędne dla realizacji dochodów i wydatków zaplanowanych w projekcie ustawy budżetowej. Z uwagi na zmianę kadencji Sejmu, projekt ustawy budżetowej nie został wniesiony w przewidzianym przez przepisy terminie (co dotyczyło także projektu ustawy o budżecie), co z kolei przełożyło się na późniejsze ich uchwalenie. Jednocześnie, z uwagi na ramy roku budżetowego, wprowadzenie tych zmian mogło nastąpić tylko z mocą prawną od początku roku budżetowego.

Warto podkreślić, że także w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca może skrócić okres *vacatio legis*, a nawet całkowicie od niego odstąpić, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (por. orzeczenia TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, oraz wyroki TK z: 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 1 czerwca 2004 r., sygn. akt U 2/03; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Akcentuje się, że interes publiczny przejawia się zwłaszcza w razie konieczności ochrony stabilności interesów finansowych państwa i zachowania równowagi budżetowej (por. wyroki TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02). Na tle niniejszego postępowania zachowuje w pełni aktualność stanowisko Trybunału, zgodnie z którym: „W rozpoznawanej sprawie ustawodawca dokonywał zmian prawa w niekorzystnym stanie finansowym państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, równoległe z innymi przedsięwzięciami oszczędnościowymi. W sytuacji motywowanej ważnym interesem publicznym, mającym na uwadze zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej w ustanowieniu okresu dostosowawczego” (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

Jak już wskazywano wyżej (por. pkt III.3.2–3 stanowiska), podjęcie działań oszczędnościowych ze skutkiem od 1 stycznia 2012 r. było konieczne dla realizacji konstytucyjnej zasady równowagi budżetowej. Czyni to nietrafną tezę wyrażoną przez wnioskodawcę, iż dążenie do urzeczywistnienia tej wartości konstytucyjnej nie mogło przesądzać o dopuszczalności odstąpienia od 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

Wśród wzorców kontroli wnioskodawca przywołał także art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu brak jednak wskazania sposobu naruszenia tych wzorców przez przepisy kwestionowane w niniejszym postępowaniu. Na marginesie wypada tylko zauważyć, że podniesione w tym względzie zarzuty są oczywiście bezzasadne. Ustawę o budżecie ogłoszono w Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707, który został wydany z datą 30 grudnia 2011 r., natomiast weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Zestawienie tych dat dowodzi, że spełniony został warunek, o którym mowa w art. 88 ust. 1 Konstytucji, tj. wejście w życie kwestionowanych przepisów poprzedziło ich ogłoszenie. Trudno wskazać także logiczny związek między skróceniem zasady 14-dniowej *vacatio legis* a treścią art. 88 ust. 2 Konstytucji, który przekazuje do określenia w ustawie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych. Przepis ten wyznacza jedynie zakres spraw przekazanych do uregulowania w ustawie, nie wyraża natomiast samoistnie zasad dotyczących kształtowania okresu *vacatio legis*. Na szczeblu konstytucyjnym rolę tę pełni art. 2 Konstytucji. Tym samym art. 88 ust. 2 Konstytucji, w kontekście podniesionych zarzutów, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie są **zgodne** z wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, wywodzonym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w związku z art. 88 ust. 1 oraz **nie są niezgodne** z art. 88 ust. 2 Konstytucji.

VI. Ochrona majątkowego prawa sędziów do wynagrodzenia (art. 64 ust. 1–2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

W ocenie wnioskodawcy prawo do wynagrodzenia zasadniczego sędziów wynikające z 91 § 1c u.p.u.s.p. i art. 42 § 2 ustawy o SN zalicza się do kategorii praw majątkowych, które podlega ochronie gwarantowanej przez art. 64 Konstytucji. Nabycie tego prawa przez sędziów nastąpiło z chwilą podania do publicznej wiadomości przeciętnego wynagrodzenia za drugi kwartał 2011 r.

Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku, konieczność zachowania równowagi budżetowej nie stanowi samodzielnej przesłanki pozwalającej na ograniczenie prawa sędziów do wynagrodzenia. Po pierwsze, przesłanka ta nie została wyrażona *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie może być także wywodzona z zawartej w tym przepisie klauzuli bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Również rozpatrywany indywidualnie art. 220 ust. 1 Konstytucji nie stanowi wystarczającej podstawy do ograniczenia prawa do uposażenia sędziego. Wnioskodawca dopuścił wprowadzenie ograniczeń w tym zakresie tylko w razie przekroczenia limitu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Po drugie, ustanowienie ograniczeń przewidzianych w kwestionowanych przepisach nie jest także konieczne i niezbędne. Jak stwierdził wnioskodawca: „[Z]mniejszenie

wynagrodzeń sędziów jest ingerencją nadmierną w porównaniu z zakładanym celem ukierunkowanym na oszczędności budżetowe. Według obliczeń zawartych w uzasadnieniu ustawy okołobudżetowej planowane oszczędności z tytułu zmniejszenia płac w grupie sędziów i prokuratorów wyniosą ok. 140 mln zł. (...) Wprawdzie nie jest to kwota mała, ale z punktu widzenia wielkości wydatków budżetowych, jest to kwota oszczędności nie stanowiąca nawet promila. (...) Trudno więc przyjąć, że jest to kwota istotna, czy też taka, która realnie ma wpływ na zachowanie równowagi budżetowej” (wniosek, s. 20–21).

2. Wzorce kontroli

2.1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji proklamuje objęcie ochroną prawną wszystkich praw majątkowych przysługujących jednostce, do których zalicza się prawo własności, prawo dziedziczenia oraz inne prawa majątkowe. Ustrojodawca posłużył się tym samym otwartą formułą, która jednoznacznie świadczy o intencji objęcia konstytucyjną gwarancją możliwie szerokiego katalogu praw majątkowych (por. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Naruszenie istoty prawa majątkowego chronionego przez art. 64 Konstytucji występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwią realizację przez nie funkcji, którą ma pełnić w porządku prawnym (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08), lub w ogóle uniemożliwią korzystanie z tego prawa (zob. wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. m.in. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). Sąd konstytucyjny wyraził także stanowisko, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych powinna polegać nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści prawa, które w znacznym stopniu ogranicza niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanego z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi

przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

Zasada równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) stanowi pochodną konstytucyjnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji (por. np. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99), z drugiej zaś strony art. 64 ust. 2 Konstytucji dopełnia regulacje zawarte odpowiednio w art. 21 ust. 1 oraz w art. 64 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Omawiana zasada nabiera istotnego znaczenia w perspektywie regulacji prawnych przyjmowanych przed 1989 r., które przewidywały szczególne instrumenty ochrony własności społecznej (państwowej), niedostępne dla podmiotów prywatnych. Ten aspekt wyraźnie akcentował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wskazując na zakaz wprowadzania preferencji w zakresie ochrony praw majątkowych dla podmiotów państwowych (por. wyroki TK z: 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma charakteru bezwzględnego. Prawodawca może wprowadzić w tym względzie zróżnicowanie co do zakresu bądź środków ochrony, o ile ma to racjonalne uzasadnienie, jest proporcjonalne oraz znajduje oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (por. wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; L. Garlicki, Komentarz do art. 64 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 17).

2.2. Wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji zasada proporcjonalności określa przesłanki, od których spełnienia uzależniona została możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka. Zasada ta stanowiła wielokrotnie przedmiot szczegółowej analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. ostatnio np. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09), przy czym jest ona interpretowana w jednolity sposób.

Sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mają charakter formalny (odnoszą się do formy aktu, wprowadzającego ograniczenia), jak i materialny (dotyczą treści wprowadzonych ograniczeń). Do wymogów formalnych zalicza się obowiązek ustanowienia wprowadzonych ograniczeń „tylko w ustawie”. Natomiast wymogiem materialnym jest konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zasada proporcjonalności wyznacza tym samym granice, w ramach których ograniczeniom mogą podlegać konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Ocena spełnienia wskazanych wymogów następuje przy wykorzystaniu tzw. te-

stu proporcjonalności, obejmującego odpowiedź na następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, należy uwzględnić specyfikę poszczególnych praw i wolności – zaostrzone standardy dotyczą praw osobistych i politycznych, w porównaniu z prawami ekonomicznymi i socjalnymi (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94).

Ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji mają charakter uniwersalny, dotyczą bowiem wszystkich konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK z 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08).

3. Analiza zgodności

W pierwszej kolejności nasuwa się wątpliwość, czy wzrost wynagrodzenia sędziowskiego o określoną kwotę może być traktowany jako prawo chronione konstytucyjnie. Z jednej strony prawo do wynagrodzenia (a w pewnym zakresie także ekspektatywa tego prawa) stanowi ogólnie kategorię praw majątkowych, które mogą podlegać ochronie gwarantowanej przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony wynagrodzenie sędziowskie zostało uregulowane w sposób odrębny na szczeblu konstytucyjnym, przy czym w ocenie Trybunału: „pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji” (wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, por. szerzej orzecznictwo wskazane w pkt III.3.1 stanowiska). Niezależnie jednak od powyższego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zagadnienie „zamrożenia” waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej było poddawane kontroli z punktu widzenia zgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (por. m.in. wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02). Jednocześnie Trybunał dopuścił ocenę sytuacji prawnej sędziów w kontekście zasady równości (art. 32 Konstytucji) oraz ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Przesądza to o dopuszczeniu kontroli w niniejszym postępowaniu kwestionowanych przepisów co do zgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodzić się można z wnioskodawcą, że mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziowskich określony w 91 § 1c u.p.u.s.p. i art. 42 § 2 ustawy o SN sprawiał, że sędziowie z chwilą ogłoszenia przez Prezesa GUS informacji o wysokości średniego wynagrodzenia w II kwartale danego roku wiedzieli, w jakiej wysokości będą otrzymywać wynagrodzenia w roku następnym. Trzeba jednak zastrzec, co pomija wnioskodawca, że wynagrodzenie to przysługiwać będzie

sędziom w powyższej wysokości, o ile w międzyczasie nie zostaną dokonane zmiany przepisów ustawowych w tym zakresie.

W sytuacji, gdy uposażenie sędziowskie jest wypłacane „z dołu” (za przepracowany okres), prawo do wynagrodzenia w określonej wysokości aktualizuje się dopiero po przepracowaniu okresu, za jaki należy się wynagrodzenie. Trudno bezwarunkowo zgodzić się z tezą wnioskodawcy, że przed tym okresem mamy do czynienia z w pełni ukształtowanym prawem majątkowym do wynagrodzenia, które jednocześnie nie może podlegać żadnym modyfikacjom.

Konstytucja wprowadza nakaz, aby wysokość wynagrodzenia sędziowskiego odpowiadała godności urzędu i zakresowi wykonywanych obowiązków. Oznacza to, że zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich powinny być unormowane w ustawie. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie znacznym zakresem swobody, choć równocześnie regulacje te muszą realizować wymogi wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Z przepisu tego nie wynika jednak obowiązek wprowadzenia ustawą mechanizmu corocznego wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w wymiarze procentowym odpowiadającym wzrostowi średniej płacy w skali kraju. Z interpretacji art. 178 ust. 2 Konstytucji ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wynika zaledwie, że ustawodawca nie może obniżyć wysokości wynagrodzeń sędziowskich, chyba że zostanie przekroczony próg, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. W konsekwencji, nawet jeżeli ustawodawca wprowadził mechanizm corocznego wzrostu wynagrodzeń sędziowskich, w którym wysokość ta jest ustalana ze znacznym wyprzedzeniem, to może od tych regulacji odstąpić. Należy zatem stwierdzić, że – przynajmniej do chwili aktualizacji prawa do wynagrodzenia – ustawodawca jest władny kształtować zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich także przez wprowadzenie mniej korzystnych regulacji dla sędziów, o ile jednak nie pozostają one w sprzeczności ze standardem wynikającym z art. 178 Konstytucji. Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy, przewidujące zachowanie w roku 2012 r. wysokości wynagrodzenia sędziów z roku ubiegłego (a więc nieprowadzące do zmniejszenia wysokości tych wynagrodzeń) – zdaniem Sejmu – nie naruszają powyższego standardu.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy trzeba także przyjąć, że konieczność zachowania równowagi budżetowej jest okolicznością, która samodzielnie stanowi podstawę do wprowadzenia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich, zaś z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera się w przesłance „bezpieczeństwa państwa”. We współczesnych warunkach bezpieczeństwo dotyczy niewątpliwie także sfery ekonomicznej (przy czym może być nawet przedmiotem sporu, czy z punktu widzenia jednostki nie jest to najważniejsza z płaszczyzn, w której oczekuje ona zapewnienia bezpieczeństwa). Podstawowym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego jest zaś właściwy (zdrowy) stan finansów publicznych, który wyraża się w szczególności w unikaniu nadmiernego zadłużenia. Tylko właściwy stan finansów publicznych umożliwia realiza-

cję przez państwo w należyty sposób jego podstawowych funkcji, a więc także „zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 5 Konstytucji) oraz realizację dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji).

Powyższe wywody znajdują również uzasadnienie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponownie przywołać należy niektóre tezy zawarte w uzasadnieniu wyroku z 17 listopada 2003 r. (sygn. akt K 32/02), w myśl których: „[W]ysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej [pracowników sfery budżetowej – uwaga Z.G.] determinowana jest i to bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku z tym trzeba dopuścić występowanie ryzyka możliwości ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń, a to w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych składników określających sytuację budżetową państwa. W tych uwarunkowaniach nie można mówić o pracowniczym prawie podmiotowym do automatycznej waloryzacji wynagrodzenia i co za tym idzie – o nabyciu takiego prawa przez pracowników państwowej sfery budżetowej. (...) nawet jeżeli przyjąć, że pracownicy państwowej sfery budżetowej ponieśli w roku 2002 uszczerbek finansowy noszący pewne znamiona ograniczenia praw majątkowych ujmowanych *in abstracto*, to wbrew temu, co twierdzi wnioskodawca, znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji). (...) Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w tym stanie prawa nie nastąpiło naruszenie zasad konstytucyjnych, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Nie doszło też do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych w zakresie wyraźnie wynikającym z zasady ustrojowej z art. 21 ust. 1, a nadto z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”. Argumentacja ta zachowuje w pełni aktualność w niniejszym postępowaniu – dążenia do zachowania równowagi budżetowej i nieprzekroczenia limitu zadłużenia określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji uzasadniały podjęcie działań oszczędnościowych, nawet jeżeli skutkowałyby one ingerencją w sferę praw majątkowych jednostki.

Wnioskodawca uznał jednocześnie, że kwoty wydatków zaoszczędzone wskutek wprowadzenia „zamrożenia” uposażeń sędziowskich są nieistotne z punktu widzenia ogółu wydatków budżetowych i nie wpływają na zachowanie równowagi budżetowej. Tym samym nie spełniają one przesłanki celowości oraz niezbędności. Trudno jest podzielić ten pogląd. Wzrost poziomu długu publicznego zawdzięczany jest głównie stałemu deficytowi finansów publicznych, a więc stanowi, w którym wydatki budżetowe są wyższe niż dochody. Jedynym instrumentem ograniczenia dalszego wzrostu długu publicznego pozostaje, w sytuacji ograniczonej możliwości zwiększenia dochodów, redukcja strony wydatkowej. Wydatki osobowe z budżetu, obejmujące w szczególności wynagrodzenia, są jednym z podstawowych czynników generujących wydatki budżetu państwa. Jest to jednocześnie ten element, który może być w pewnym stopniu kształtowany w ustawie budżetowej (znaczna część wydatków budże-

towych ma charakter sztywny, ich wysokość nie pozostaje zatem w dyspozycji twórców budżetu).

Wynagrodzenia sędziowskie są jedną z kategorii wydatków publicznych. Sfera wydatkowa budżetu, podobnie jak i sfera dochodowa, musi być ujmowana jako jedność. Nie może zatem znaleźć oparcia argumentacja, że określona kategoria wydatków jest właśnie tą, która doprowadzi (bądź też nie) do przekroczenia określonych progów. Ustawodawca przyjął w budżecie, że sfera wydatków osobowych, jako całość, generuje w istotnym stopniu deficyt budżetowy; tym samym utrzymanie tendencji wzrostowej wynagrodzeń w sferze budżetowej prowadzić będzie do dalszego wzrostu długu publicznego. Wyłączenie niektórych grup zawodowych z mechanizmu „zamrożenia” wynagrodzeń, o ile nie wynika to z innych, szczególnie istotnych okoliczności (np. wcześniejszych zapowiedzi podniesienia wynagrodzeń w oświacie, w sytuacji, gdy wynagrodzenia te są niższe niż średnia wynagrodzeń w skali kraju), mogą budzić wątpliwości ze względu na arbitralność i dowolność takich rozstrzygnięć. W tym kontekście brak podstaw do przyjęcia stanowiska, że działania oszczędnościowe obejmujące sędziów, także w wypadku ograniczenia przysługujących im na podstawie ustawy *pro futuro* praw majątkowych, nie były konieczne, celowe ani też proporcjonalne.

Przechodząc natomiast do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, stwierdzić trzeba, że wnioskodawca nie wskazał, w czym miałyby się wyrażać naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych. Odnosząc się do kwestii ewentualnego różnicowania praw majątkowych (na tle niniejszego postępowania – prawa do uposażenia osób zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej), należy dodać, że ustawodawca objął „zamrożeniem” niemal wszystkie kategorie zatrudnionych, których wynagrodzenia są finansowane z budżetu państwa (por. szerzej pkt III.3.1 stanowiska). W konsekwencji także ten zarzut trzeba uznać za nietrafny.

W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 22 i art. 23 ustawy o kołobudzetowej są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.