

WYROK*

z dnia 4 października 2000 r.

Sygn. P. 8/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Trzcíński – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Marek Safjan – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 4 października 2000 r. na rozprawie pytań prawnych Sądu Okręgowego w Krakowie oraz Sądu Okręgowego w Częstochowie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Sądu Okręgowego w Krakowie, Sądu Okręgowego w Częstochowie, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o udzielenie odpowiedzi:

- 1) czy przepisy § 1, § 2 i § 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758) są zgodne z art. 178 ust. 2 oraz z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) czy art. 71 ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i stanowiące jego wypełnienie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758) są zgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z jej art. 10

o r z e k a:

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 83, poz. 947 z 2000 r.

Art. 71 ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 15 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163), a także § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758) w części określającej stawki wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego oraz § 3 tego rozporządzenia w części określającej stawkę dodatku funkcyjnego na stanowisku przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym – są zgodne z art. 178 ust. 2 i nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552) w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Uzasadnienie:

I

1. Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniami z 15 marca 2000 r., w sprawach z powództwa sędziów sądów rejonowych o wynagrodzenie za pracę (*sygn. VI P. 116-125/00*), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, czy przepisy § 1, § 2 i § 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758; dalej: rozporządzenie z 23 grudnia 1996 r.) są zgodne z art. 178 ust. 2 oraz z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

We wskazanych wyżej sprawach sędziowie domagają się zasądzenia od strony pozwanej: 1) kwoty 77 500 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwów do dnia zapłaty, tytułem zaległego wynagrodzenia za pracę w okresie od 17 października 1997 r. do 31 stycznia 1999 r. (*sygn. VI P. 116-123/00*); 2) kwoty 20 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem zaległego wynagrodzenia za pracę w okresie od 1 listopada 1998 r. do 28 lutego 1999 r. (*sygn. VI P. 124/00*); 3) kwoty 32 500 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem zaległego wynagrodzenia za pracę w okresie od 17 października 1997 r. do 31 lipca 1998 r. (*sygn. VI P. 125/00*).

Uzasadniając powyższe pytania prawne Sąd Okręgowy uznał, że w systemie kształtowania wynagrodzeń poszczególnych władz doszło do zachwiania równowagi, o której mowa w art. 10 ust. 1 konstytucji. Spektakularnych, zdaniem Sądu, przykładów w tym zakresie dostarczają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie wielokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz.U. Nr 51, poz. 521) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych,

stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 996).

Członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych otrzymują, zgodnie z pierwszym z powołanych rozporządzeń, wyższe wynagrodzenie niż sędziowie sądów rejonowych, wobec których zarówno wymogi kwalifikacyjne, jak i ograniczenia możliwości wykonywania innej pracy zarobkowej są nieporównywalnie surowsze. W ocenie Sądu Okręgowego świadczy to o braku zachowania proporcji.

Z kolei w drugim z powołanych rozporządzeń dla korpusu służby cywilnej ustalono mnożniki prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej znacznie przekraczające mnożniki przewidziane dla sędziów sądów powszechnych (np.: dla stanowisk wspomagających w służbie cywilnej – 2,713; dla stanowisk wyższych, średniego szczebla zarządzania, koordynujących i samodzielnych oraz specjalistycznych odpowiednio – 10,85; 9,63; 7,154 i 4,3).

W opinii Sądu Okręgowego przedstawione przykłady są dowodem na zachwianie równowagi władz RP w zakresie wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych. Pojęcie “równowaga władz RP” – zdeterminowane zapisem art. 10 ust. 1 konstytucji – obejmuje, zdaniem Sądu, niewątpliwie także równowagę w zakresie wynagrodzeń. “Oczywiście równowaga władz nie będzie nigdy polegała na jakiejś matematycznie sprawdzalnej równości uposażeń, musi jednak odzwierciedlać proporcje określone rangą zajmowanego stanowiska, wymaganymi kwalifikacjami oraz zakresem i charakterem wykonywanych zadań”. Tak rozumiana równowaga w zakresie wynagrodzeń uległa, zdaniem Sądu, zdecydowanej destabilizacji.

Z kolei art. 178 ust. 2 konstytucji stanowi, zdaniem Sądu, wymóg zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków i ma charakter normy gwarancyjnej wobec zasady sformułowanej w ust. 1 art. 178 konstytucji. Sąd zauważa, że wynagrodzenia członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz członków korpusu służby cywilnej zostały ukształtowane także przy zastosowaniu m.in. kryterium godności urzędu i zakresu obowiązków, ale jedynie w stosunku do sędziów kryteria te zostały określone wprost w konstytucji. Doszło zatem, w opinii Sądu, do istotnej dysproporcji wynagrodzeń sędziów i innych funkcjonariuszy publicznych (kształtowanych przy zastosowaniu podobnych kryteriów).

W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu Okręgowego, w pełni uzasadnione są poważne wątpliwości co do konstytucyjności rozporządzenia z 23 grudnia 1996 roku.

Odpowiedź na przedstawione pytania prawne będzie miała decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia wskazanych wyżej spraw toczących się przed Sądem Okręgowym, gdyż w sprawach tych powództwa opierają się na koncepcji bezpośredniego stosowania art. 178 ust. 2 konstytucji. Zatem ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia będzie wymagała określenia charakteru normy zawartej w ust. 2 art. 178 konstytucji, jako przepisu “roszczeniowego” albo jako normy generalnej nie mogącej stanowić podstawy indywidualnych roszczeń.

2. Sąd Okręgowy w Częstochowie postanowieniem z 31 maja 2000 r., rozpoznając apelację w sprawie z powództwa sędziego sądu rejonowego o wynagrodzenie za pracę (*sygn. IV Pa127/98*), przedstawił pytanie prawne, czy art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.; dalej: *usp*) i stanowiące jego wypełnienie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów

sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758) są zgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z jej art. 10.

We wskazanej wyżej sprawie sędzia domaga się odszkodowania w wysokości 6 000 zł, w związku z tym, że w okresie od 17 października 1997 r. do 31 grudnia 1997 r. otrzymywał wynagrodzenie w wysokości niezgodnej z konstytucją. Wyrokiem z 30 czerwca 1998 r. Sąd Rejonowy w Częstochowie uwzględnił w części powództwo, zasądając od pozwanego na rzecz powoda określone w sentencji wyroku kwoty wraz z ustawowymi odsetkami. Apelację od tego wyroku wniosły obydwie strony. Rozpoznając apelację, Sąd Wojewódzki postanowieniem z 18 listopada 1998 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy wypełnienie treści art. 71 ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez rozporządzenie Prezydenta RP z 28 kwietnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w brzmieniu sprzed 1 stycznia 1998 r., jest zgodne z art. 178 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 22 marca 2000 r. umorzył postępowanie w związku z niedopuszczalnością orzekania (*sygn. P. 12/98*). Sąd Okręgowy zdecydował się na ponowne przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego w przedmiocie wyżej wskazanym.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy uznał, że zaistniały wątpliwości co do konstytucyjności art. 71 usp oraz rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r., będących podstawą orzekania w przedmiotowej sprawie. W opinii Sądu Okręgowego z art. 178 ust. 2 konstytucji wynika nie tylko nakaz kształtowania wynagrodzeń sędziów na poziomie korespondującym z ich godnością, ale także zakaz ustanawiania unormowań, które nadawałyby wynagrodzeniom kształt kolidujący z tą zasadą. Skład orzekający sądu nie jest jednak władny rozstrzygać o kolizji treści ustawy z konstytucją, a dostrzeżenie niezgodności winno go skłonić do podjęcia starań o wyeliminowanie z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów. W związku z powyższym Sąd Okręgowy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu wskazane wyżej pytanie prawne.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 1 sierpnia 2000 r. wyżej wskazane sprawy z pytań prawnych Sądu Okręgowego w Krakowie oraz Sądu Okręgowego w Częstochowie zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

4. Przewodniczący Sądu Okręgowego w Krakowie w piśmie z 10 sierpnia 2000 r. przedstawił następujące informacje:

1) w okresie objętym pozwami jeden z powodów od 17 października 1997 do 9 lipca 1998 r. zajmował stanowisko asesora sądowego, a od 10 lipca 1998 r. sędziego sądu rejonowego; pozostali w okresie objętym pozwami zajmowali stanowisko sędziego sądu rejonowego;

2) spornym składnikiem wynagrodzeń jest wynagrodzenie zasadnicze brutto – bez dodatków stażowych i funkcyjnych.

5. Prezydent RP w piśmie z 1 lipca 2000 r. przedstawił stanowisko w sprawie pytań prawnych Sądu Okręgowego w Krakowie, stwierdzając, że przepisy § 1, § 2 i § 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych są zgodne z art. 178 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżone rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 71 § 2 usp, zgodnie z którym wynagrodzenia sędziów określa, w drodze rozporządzenia, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Zdaniem Prezydenta zakwestionowane w pytaniach prawnych przepisy nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego i pozostają w zgodności z art. 71 § 2 usp.

W opinii Prezydenta wątpliwości wyrażone w pytaniach prawnych w istocie rzeczy dotyczą zgodności z konstytucją art. 71 § 1 usp, określającego zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych. Swoboda Prezydenta w ustalaniu szczegółowych zasad wynagradzania sędziów jest bowiem ograniczona po pierwsze, regulacją art. 71 § 1 usp, zgodnie z którą wynagrodzenie zasadnicze sędziów sądów równorzędnych jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska sędziego, wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustalaną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa oraz po drugie, wielkością środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej na finansowanie działalności sądów powszechnych.

Prezydent nie neguje poglądu, że art. 178 ust. 2 konstytucji może być wzorcem kontroli służącym do oceny przepisów normujących wynagrodzenia sędziów. Uważa jednak, że inne postanowienia konstytucji wyłączają możliwość traktowania tego przepisu, jako gwarancji stanowiącej bezpośrednio źródło roszczeń o charakterze materialnym.

Przed wszystkim należy wziąć pod uwagę art. 176 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy zwykłe. Do tej kategorii ustaw należy ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, normująca m.in. ogólne zasady wynagradzania sędziów. Przepisy określające te zasady mają więc umocowanie konstytucyjne i one w pierwszej kolejności mogą stanowić podstawę ewentualnych roszczeń.

Zdaniem Prezydenta należy również uwzględnić fakt, że źródłem finansowania wynagrodzeń sędziów są środki przeznaczone na cele publiczne, a zgodnie z art. 216 ust. 1 konstytucji środki te są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Art. 216 ust. 1 konstytucji wyklucza zatem bezpośrednio stosowania art. 178 ust. 2 konstytucji, jako materialnoprawnej podstawy roszczenia o wynagrodzenie sędziów. Dyspozycja art. 216 ust. 1 konstytucji jest realizowana w drodze ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.) oraz ustawy budżetowej na dany rok. Zasady kształtowania wynagrodzeń, ustalone w pierwszej ze wskazanych ustaw, stanowią podstawę do określenia wielkości środków finansowych na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – w tym w sądownictwie powszechnym. Natomiast wielkość środków budżetowych przeznaczona na finansowanie działalności sądów powszechnych, przewidziana w załączniku do ustawy budżetowej na dany rok, ma charakter limitu, którego przekroczenie oznaczałoby naruszenie dyscypliny budżetowej. Przepisy rozporządzenia Prezydenta nie mogą zatem powodować wydatków przekraczających ten limit.

Ponadto, zdaniem Prezydenta, konstytucyjna dyrektywa, według której sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2), nie może być realizowana w sposób bezwzględny. Ustawodawca, określając zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów oraz wielkość środków przeznaczonych na ten cel w danym roku budżetowym, nie może nie brać pod uwagę wskaźników osiągniętego poziomu rozwoju kraju i zakładanego wzrostu gospodarczego. Nie może on również przeznaczać na wynagrodzenia sędziów takiej kwoty środków, która spowodowałaby uszczerbek dla realizacji innych ważnych celów społecznych i gospodarczych. Wreszcie wielkość środków przeznaczonych na wynagrodzenia sędziów i poziom tych wynagrodzeń nie mogą pozostawać w oderwaniu od przeciętnego poziomu materialnych warunków życia ogółu społeczeństwa.

W opinii Prezydenta subiektywne odczucie sędziego, że nie uzyskuje on jeszcze dochodów, które odpowiadałyby godności urzędu i zakresowi obowiązków, jest wielce

dyskusyjną miarą oceny stopnia realizacji art. 178 ust. 2 konstytucji. Prezydent, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreśla, że “godność urzędu”, jest zwrotem niedookreślonym, trudnym lub wręcz niemożliwym do zdefiniowania. Przyjmując zobiektywizowaną definicję “godności urzędu” (rozumianej, jako społeczna świadomość doniosłej roli i wysokiej rangi tego urzędu oraz wynikający stąd szacunek dla osób piastujących ten urząd) uznaje, że nie istnieje bezpośrednia i decydująca zależność między tak rozumianą godnością urzędu a poziomem wynagrodzeń sędziów.

Ponadto upoważnienie Prezydenta, jako najwyższego organu władzy wykonawczej, do normowania w drodze rozporządzenia zasad wynagradzania sędziów jest rozwiązaniem prawnym, które nie osłabia, lecz umacnia konstytucyjną zasadę równowagi władz (art. 10 ust. 1 konstytucji). Zasada ta zakłada bowiem, że w relacjach między poszczególnymi rodzajami władz występuje czynnik hamowania i wzajemnej kontroli, zapobiegający zachwianiu równowagi. Kompetencje Prezydenta, o których mowa w art. 71 § 2 usp nie naruszają art. 173 konstytucji. Niezależność sądów od innych władz nie może być bowiem rozumiana jako konstrukcja absolutna. Sądy powszechne nie mogą być całkowicie odizolowane od pozostałych struktur państwowych, samorządowych i społecznych. Działalność sądów jest uzależniona od środków budżetowych i w tym sensie są one zależne od władzy ustawodawczej, która uchwała co roku budżet państwa.

Podane w uzasadnieniu pytań prawnych przykłady zachwiania równowagi w zakresie uposażeń funkcjonariuszy publicznych nie mogą stanowić przesłanki kwestionowania konstytucyjności art. 71 § 1 usp. Świadczą one natomiast o braku dostatecznej kontroli i koordynacji aktów prawnych wykonawczych dotyczących wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

6. Szef Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 9 sierpnia 2000 r. przedstawił dodatkową informację o stanowisku, jakie w toku prac nad rozporządzeniem z 23 grudnia 1996 r. zajęła Krajowa Rada Sądownictwa oraz inne organy państwowe.

Minister Finansów, Minister Pracy i Polityki Socjalnej oraz Departament Prawny URM pozytywnie zaopiniowali projektowane wysokości mnożników. Jedynie Krajowa Rada Sądownictwa w uchwale z 11 grudnia 1996 r., aprobując propozycje wzrostu wynagrodzeń sędziów wyraziła pogląd, że wzrost ten w żadnej mierze nie odzwierciedla postulatu ustalania wynagrodzeń sędziów proporcjonalnie do wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 5 września 2000 r. zajął stanowisko, że przepisy §1, § 2 i § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych są zgodne z art. 178 ust. 2 i nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

W opinii Prokuratora Generalnego, przepis §1 kwestionowanego rozporządzenia nie zawiera normy prawnej, którą można by ocenić w aspekcie zgodności z przywołanymi w pytaniach wzorcami, gdyż jego treść jest neutralna.

Natomiast treść przepisów § 2 i § 3 rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. wywiera, zdaniem Prokuratora Generalnego, pewien wpływ na wysokość wynagrodzenia sędziów, jednak jego ostateczny kształt jest przede wszystkim uzależniony od treści art. 71 usp oraz ustawy budżetowej na dany rok.

Prezydent, ustalając w rozporządzeniu mnożniki kwoty bazowej, jest bowiem związany treścią art. 216 ust. 1 konstytucji, który w odniesieniu m.in. do środków na wynagrodzenia sędziów jest realizowany w ustawie z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (określającej zasady kształtowania wynagrodzeń) oraz w ustawie budżetowej (ustalającej

limit środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie sądów powszechnych, którego przekroczenie oznacza naruszenie dyscypliny budżetowej). W związku z powyższym zarzut, że upoważnienie Prezydenta do określania mnożników kwoty bazowej oznacza zachwianie zasady podziału i równoważenia władz wydaje się nieuzasadniony.

Odrębność sądownictwa, będąca konsekwencją podziału władz nie oznacza, że władza ustawodawcza czy wykonawcza nie może posiadać pewnych uprawnień w zakresie kształtowania wynagrodzenia sędziów. “Zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 konstytucji ustroj sądów określa ustawa, zatem >ingerencja< ustawodawcy w zakresie wynagrodzenia nie może być uznana za niekonstytucyjną jedynie z tego powodu, że sądy są trzecią władzą”. Uprawnienia Prezydenta są ograniczone obowiązkiem uzyskania opinii Krajowej Rady Sądownictwa oraz wielkością środków budżetowych. Ponadto niezależność sądów od innych władz nie może być rozumiana jako absolutna, a sądy nie powinny stanowić struktury całkowicie izolowanej od pozostałych struktur państwowych. “Różnice w wysokości wynagrodzeń, jeżeli nawet występują, nie mogą uzasadniać poglądu o naruszeniu zasady trójpodziału władz”.

Prokurator Generalny, przechodząc do oceny zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 178 ust. 2 konstytucji, podzielił negatywną ocenę dotyczącą wysokości wynagrodzenia sędziów. Stwierdził jednak, że ocena ta nie może być równoznaczna z uznaniem niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny nie jest ustawodawcą pozytywnym powołanym do określania wysokości i kształtu wynagrodzeń sędziów, a badając konstytucyjność norm dotyczących wynagrodzenia sędziów musi uwzględniać pełny kontekst rozstrzyganych problemów, w tym wartości takie jak: równowaga budżetowa, sprawiedliwość społeczna oraz nieobciążanie obywateli skutkami ekonomicznych niepowodzeń państwa. W związku z powyższym należy uznać, zdaniem Prokuratora Generalnego, że wysokość wynagrodzenia sędziów nie stoi w sprzeczności z art. 178 ust. 2 konstytucji.

Odnosząc się do koncepcji bezpośredniego stosowania art. 178 ust. 2 konstytucji stwierdził, że konstytucję można bezpośrednio stosować jedynie w obszarze uregulowań konstytucyjnych; przy rozstrzyganiu o treści i zakresie tych obowiązków i uprawnień, które da się bezpośrednio i dostatecznie wyczerpująco normować przepisami konstytucyjnymi; wówczas, gdy okoliczności faktyczne i prawne zezwalają na bezpośrednie stosowanie konstytucyjnych norm. Ponieważ skutek bezpośredniego stosowania konstytucji jest taki sam jak ustawy, nie ulega wątpliwości, że przepis mający charakter klauzuli generalnej nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia dotyczącego roszczenia finansowego. W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 178 ust. 2 konstytucji nie może stanowić podstawy roszczenia i rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących wynagrodzenia sędziów, gdyż w istocie stanowi jedynie wskazanie dla organów państwa, aby wynagrodzenie sędziów odpowiadało godności ich urzędu.

8. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 19 sierpnia 2000 r. przedstawił stanowisko, że w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z konstytucją zakwestionowanych w pytaniach prawnych przepisów wystąpią skutki finansowe nie przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2000.

Rada Ministrów szacuje, że za okres od 17 października 1997 r. do końca 2000 r. – w zakresie dotyczącym wynagrodzeń sędziów – skutki te kształtować się będą na poziomie 2692, 9 mln zł (w tym odsetki – 1. 070, 7 mln zł).

Ponadto należy wziąć pod uwagę skutki finansowe wynikające ze zrównania od 1 lipca 2000 r. zasad wynagradzania prokuratorów z zasadami wynagradzania sędziów (zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o

dyscyplinie wojskowej oraz ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz.U. Nr 48, poz. 553), które w skali półrocznej szacuje się na 176,2 mln zł.

Przedstawione powyżej skutki finansowe dla budżetu nie uwzględniają konsekwencji wynikających z ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. Nr 162, poz. 1125).

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów należy podkreślić, że na różnice w poziomie wynagrodzeń sędziów i reprezentantów władzy ustawodawczej czy wykonawczej znaczący wpływ ma odmienny system naliczania składek na ubezpieczenia społeczne (zgodnie z art. 78¹ usp od wynagrodzeń sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne).

9. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła opinię z 4 lipca 2000 r. w przedmiocie pytań prawnych Sądu Okręgowego w Krakowie stwierdzając, że przepisy § 1, § 2 i § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych są niezgodne z art. 178 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Wynagrodzenie sędziów sądów powszechnych jest kształtowane w sposób złożony, określony w art. 71 usp. Na wysokość tego wynagrodzenia wpływa przede wszystkim ustalenie kwoty bazowej, które następuje w trybie ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Krajowa Rada Sądownictwa w systemie tym dopatruje się naruszenia konstytucyjnych zasad równowagi i odrębności władz oraz niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 konstytucji). Drugim elementem wyznaczającym poziom wynagrodzenia sędziów jest określenie wielokrotności kwoty bazowej (tzw. mnożników), które następuje w drodze rozporządzenia Prezydenta RP. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że Prezydent ma całkowitą swobodę określenia relacji między kwotą bazową a wysokością wynagrodzeń, przy czym ta ostatnia zależy przede wszystkim od określenia mnożników. Jeżeli zatem w rozporządzeniu Prezydenta wysokość mnożników zostanie określona lub utrzymana na zbyt niskim poziomie, to nastąpi naruszenie równowagi władz.

W opinii Krajowej Rady Sądownictwa art. 178 ust. 2 konstytucji, zapewniający sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, ma jednoznacznie gwarancyjny charakter, zwłaszcza w aspekcie wynikającej z ust. 1 tego artykułu – zasady niezawisłości sędziowskiej. “Podkreślenia wymaga fakt, że tylko w stosunku do sędziów ustrojodawca uznał za potrzebne wprowadzenie takiej normy w Konstytucji”, co dodatkowo wzmacnia argument o normatywnym charakterze tego przepisu. Wynagrodzenie sędziego ma zatem odpowiadać godności urzędu, a więc być odpowiednie do ustrojowej pozycji sądów. “Można wobec tego twierdzić, że tym większe uznanie godności urzędu sędziego (władzy sądowniczej), im wyższe wynagrodzenie sędziów”. Próba ustalenia obiektywnego miernika poziomu wynagrodzeń sędziów jest jednak bardzo trudna, dlatego należy posłużyć się metodą porównawczą. Słusznie zatem Sąd Okręgowy przyjął, że jeżeli funkcjonariusze publiczni, zatrudnieni na stanowiskach wymagających niższych kwalifikacji oraz wykonujący obowiązki mniej doniosłe niż sędziowie, otrzymują wyższe wynagrodzenie kształtowane w tym samym systemie, to naruszona jest zasada ustalania wynagrodzeń sędziów w sposób określony w art. 178 ust. 2 konstytucji, a pośrednio także zasada podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 konstytucji).

Na rozprawie 4 października 2000 r. umocowani przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sądu Okręgowego w Krakowie wniósł ponadto o objęcie zakresem pytań prawnych także rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 48, poz. 558).

Przedstawiciel Sejmu RP przedstawił stanowisko, że zakwestionowany art. 71 usp nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

W opinii przedstawiciela Sejmu RP nie ulega wątpliwości, że istnieją dysproporcje między poziomem wynagrodzeń sędziów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych. Jednakże uciekanie się do prostych porównań, szczególnie odnoszących się do wynagrodzeń przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej należy uznać za nietrafne, gdyż w przypadku sędziów zachodzą także znaczące różnice związane np. ze stabilizacją zawodową, nieusuwalnością itp. Dlatego podstawowy wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie powinien stanowić art. 178 ust. 2 konstytucji, a nie art. 10 ust. 1 konstytucji w kontekście równorzędności uposażeń przedstawicieli trzech władz.

Zgodnie z art. 178 ust. 2 konstytucji sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu i zakresowi ich obowiązków. Powstaje zatem pytanie, jakiego rodzaju związek istnieje między wskazanym wzorcem konstytucyjnym a zaskarżonym art. 71 usp.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, treść art. 178 ust. 2 konstytucji wskazuje jednoznacznie, że mamy do czynienia z klauzulą generalną, z której nie można wywodzić "zdecydowanej, wyraźnej normy". Nie ma on także bezpośredniego zastosowania, gdyż zgodnie z art. 8 ust. 2 konstytucji przepisy konstytucyjne stosuje się bezpośrednio, chyba że konstytucja stanowi inaczej. W opinii przedstawiciela Sejmu w kwestii wynagrodzeń sędziów konstytucja stanowi inaczej, a mianowicie art. 216 ust. 1 stwierdza, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Zatem art. 178 ust. 2 konstytucji należy rozumieć jako dyrektywę skierowaną do organów państwa, które są zaangażowane w ustalaniu wynagrodzeń sędziów, by były one na poziomie odpowiadającym godności urzędu sędziowskiego. Adresatem tego przepisu, z woli ustrojodawcy, jest bowiem organ państwa, który w drodze ustawowej kwestię tę ma przesądzić. Wykonywanie tej normy konstytucyjnej nie może jednak stać w sprzeczności z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, tj. równowagą budżetu, sprawiedliwością społeczną. W konsekwencji należy uznać, że art. 178 ust. 2 konstytucji nie mogą stosować bezpośrednio sądy powszechne, gdyż nie da się na jego podstawie zbudować normy prawnej pozwalającej określić konkretną kwotę należną sędziemu tytułem wynagrodzenia. Art. 178 ust. 2 konstytucji nie ma zatem charakteru przepisu roszczeniowego, nie można się na niego powołać w celu ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziowskiego. W związku z powyższym, zdaniem przedstawiciela Sejmu, w pytaniach prawnych mylnie wskazano wzorzec kontroli, bowiem "art. 178 ust. 2 Konstytucji nie może być zastosowany jako próba oceny zaskarżonego przepisu". Art. 71 usp nie stoi w sprzeczności z normami konstytucyjnymi, ponieważ nie przesądza kwestii wysokości wynagrodzeń sędziowskich, określa jedynie mechanizm ich kształtowania, przekazując kompetencję ustalania ich realnej wysokości innemu organowi państwa.

Przedstawiciel Prezydenta RP wniósł natomiast o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758), z uwagi na utratę mocy obowiązującej (od 14 czerwca 2000 r.).

Podkreślił także, że przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego powinien ograniczać się do zbadania konstytucyjności zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich, a nie – jak wynika z treści pytań prawnych – wysokości tych wynagrodzeń. Trybunał Konstytucyjny nie jest ustawodawcą pozytywnym i nie jest powołany do określania wysokości i kształtu wynagrodzeń sędziowskich. W związku z powyższym zawarte w pytaniach prawnych porównanie wysokości wynagrodzeń sędziów i uposażeń przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także innych zawodów prawniczych pozostaje poza zakresem sprawy.

Przedstawiciel Prezydenta RP, powołując się na postanowienie TK z 22 marca 2000 r. (*sygn. P. 12/98*) stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy w zakresie oceny, czy art. 178 ust. 2 konstytucji ma charakter normy gwarancyjnej, czy też materialnoprawnej, utracił bowiem możliwość dokonywania wykładni powszechnie obowiązującej.

III

Rozważając zagadnienie dopuszczalności orzeczenia o zgodności z konstytucją przepisów kwestionowanych w pytaniach prawnych oraz przedmiotu kontroli, Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Kwestionowane rozporządzenie z 23 grudnia 1996 r. zostało w trakcie postępowania przed TK formalnie uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 48, poz. 558). Nie stanowi to jednak przeszkody w dokonaniu przez TK oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów w części, w jakiej mają one zastosowanie w sprawach sądowych rozpoznawanych przez obydwie pytające sądy.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Jeszcze pod rządem analogicznej normy wyrażonej w art. 4 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w orzecznictwie TK utrwalił się pogląd, iż formalne uchylenie aktu normatywnego nie zawsze powoduje automatycznie utratę jego mocy obowiązującej w rozumieniu przepisów regulujących umorzenie postępowania; moc obowiązująca trwa nadal, jeżeli uchylony przepis znajduje jeszcze zastosowanie do ustalania skutków prawnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Pogląd ten zachował aktualność pod rządami art. 39 ustawy o TK z 1997 r. (por. uzasadnienie *postanowienia z 30 września 1997 r.*, *sygn. U. 8/97*, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 46). Nie ma też powodu do jego zrewidowania w związku z nowelizacją art. 39 ustawy o TK dokonaną przez ustawę z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 53, poz. 638). W myśl nowego ust. 3 art. 39 ustawy o TK “przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Przepis ten bowiem należy rozumieć jako odnoszący się do sytuacji, w których skutkiem formalnego uchylenia kwestionowanego aktu normatywnego jest utrata mocy obowiązującej równoznaczna z niemożnością jego dalszego stosowania.

Powołane rozporządzenie Prezydenta RP z 13 czerwca 2000 r., uchylające rozporządzenie z 23 grudnia 1996 r., weszło w życie 14 czerwca 2000 r. Zważywszy na to, że nie ma ono mocy wstecznej, należy uznać, że do ustalenia wynagrodzeń powodów w sprawach rozpoznawanych przez pytające sądy (por. I.1,2) stosuje się nadal przepisy uchylonego rozporządzenia.

2. W okresie od 1 stycznia 1995 r. do 31 grudnia 1999 r. przepis art. 71 usp miał następujące brzmienie, nadane przez art. 15 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163; dalej: ustawa z 23 grudnia 1994 r.): “§ 1. Wynagrodzenie zasadnicze sędziów równorzędnych sądów jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska sędziego, wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej; wysokość wynagrodzenia sędziów sądów równorzędnych różnicuje staż pracy i pełnione funkcje. § 2. Wynagrodzenie sędziów określa, w drodze rozporządzenia, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.”

Brzmienie § 2 cytowanego art. 71 usp dotychczas nie uległo zmianie, natomiast 1 stycznia 2000 r. została dokonana zmiana brzmienia § 1. W nowym brzmieniu § 1, nadanym przez art. 14 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255), zamiast wyrazów “wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej” występują wyrazy “wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa”. Zmiana ta stanowi konsekwencję wprowadzenia pojęcia “kwota bazowa” jako jednego z wyznaczników wynagrodzeń sędziów i asesorów sądowych (por. art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 i art. 4 tej ustawy). Konstrukcja kwoty bazowej zastąpiła pojęcie “prognozowane przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej”, zdefiniowane w ustawie z 23 grudnia 1994 r. W następstwie wskazanej zmiany regulacji ustawowych nastąpiło wydanie na podstawie art. 71 § 2 usp nowego rozporządzenia Prezydenta RP (z 13 czerwca 2000 r., jw.), które zamiast użytego w rozporządzeniu z 23 grudnia 1996 r. pojęcia “prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej” posługuje się pojęciem “kwota bazowa, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa”.

W związku z omówioną zmianą w art. 71 usp należy ustalić na wstępie, jaka treść normatywna tego przepisu jest przedmiotem kontroli zgodności z art. 10 i 178 ust. 2 konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 71 usp w brzmieniu, jakie obowiązywało w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 31 grudnia 1999 r., i stanowiło w tym okresie normatywne dopełnienie tego przepisu ustawowego. Przedmiotem kontroli jest zatem art. 71 usp w brzmieniu nadanym przez ustawę z 23 grudnia 1994 roku.

W poprzednim stanie konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny, w orzeczeniu z 14 marca 1995 r., sygn. K. 13/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6), orzekł o zgodności art. 15 ustawy z 23 grudnia 1994 r. w zakresie, w jakim przepis ten zmienił art. 71 § 1 usp, z art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (zasada trójpodziału władz). Orzeczenie w niniejszej sprawie nie narusza jednak zasady *ne bis in idem*. W sprawie tej szerszy jest bowiem przedmiot kontroli (obejmuje także § 2 art. 71 usp), nietożsama jest treść zarzutów (w poprzedniej sprawie chodziło głównie o zmianę charakteru wielkości bazowej w stosunku do stanu poprzedniego, w którym wielkością bazową było przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej), a także inny jest wzorzec konstytucyjny

kontroli (w szczególności obecnie chodzi także o normę wyrażoną w art. 178 ust. 2 nowej konstytucji).

3. Według art. 193 konstytucji, dopuszczalność pytania prawnego co do zgodności określonego aktu normatywnego (albo jego części) z konstytucją zależy od spełnienia łącznie trzech przesłanek: a) norma wskazana przez pytający sąd znajduje zastosowanie w konkretnej sprawie zawisłej przed tym sądem (stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą tej normy); b) sąd pytający nabrał przekonania lub co najmniej powziął istotne wątpliwości co zgodności tej normy z konstytucją, i to przekonanie lub te wątpliwości przedstawia Trybunałowi w pytaniu – przez wskazanie konstytucyjnego wzorca kontroli i odpowiedniej argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu pytania; c) od odpowiedzi (treści wyroku) TK zależy rozstrzygnięcie danej sprawy przez sąd pytający, co oznacza praktycznie, że w razie uznania przez TK tej normy za niekonstytucyjną wynik sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający mógłby być inny niż w przypadku uznania tej normy za zgodną z konstytucją.

Spełnienie drugiej z wymienionych przesłanek w sprawie niniejszej nie nasuwa żadnych wątpliwości.

Jeśli chodzi o przesłankę pierwszą, to art. 71 usp dotyczy wynagrodzeń wszystkich sędziów sądów powszechnych i asesorów, a tym samym znajduje zastosowanie do oceny roszczeń powodów w sprawach toczących się przed pytającymi sądami. Natomiast w odniesieniu do przepisów rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. przedmiot kontroli wskazany w obu pytaniach określony jest zbyt szeroko w stosunku do przedmiotu spraw zawisłych przed pytającymi sądami. Z omówionych wyżej przedłożeń tych sądów wynika, że powodowie dochodzą wyrównania wynagrodzeń (ich zdaniem zaniżonych) należnych z tytułu sprawowania urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziego sądu rejonowego lub asesora sądowego. W sprawach zawisłych przed Sądem Okręgowym w Krakowie sporna jest tylko wysokość wynagrodzenia zasadniczego, natomiast w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Częstochowie powód dochodzi wyrównania wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem funkcyjnym (z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału) i dodatkiem stażowym. Niewątpliwie zatem pytania prawne są relewantne dla spraw zawisłych przed pytającymi sądami w takim zakresie, w jakim dotyczą stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego (§ 2 w części objętej lp. “3” i “4” tabeli) oraz stawek dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym (§ 3 w części określającej stawkę “3” w związku lp. “7” tabeli stanowiącej załącznik do rozporządzenia). Pozostałe przepisy rozporządzenia nie mają znaczenia dla oceny roszczeń powodów, ponieważ mają charakter porządkowy lub regulują wynagrodzenie z tytułu zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji nie mających związku z roszczeniami powodów. Wprawdzie powód w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Częstochowie dochodzi także wyrównania dodatku stażowego, jednak w kwestii tego dodatku § 10 omawianego rozporządzenia odsyła do przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), która w art. 22 stanowi, że “dodatek za wieloletnią pracę” jest określonym procentem wynagrodzenia zasadniczego. Sąd pytający tego odesłania nie kwestionuje, zaś wysokość dodatku stażowego zależy wprost proporcjonalnie od kwestionowanej wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Wobec istoty sporu w sprawie zawisłej przed Sądem Okręgowym w Częstochowie § 10 jest więc unormowaniem neutralnym.

Należy uznać, że spełniona jest również trzecia z wymienionych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego. Rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed pytającymi sądami zależy od oceny konstytucyjności kwestionowanych unormowań, ponieważ jedynie

uznanie tych unormowań za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny otwierałoby drogę do ustalenia innych podstaw prawnych rozstrzygnięcia zawisłych spraw. W obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną (w tym wypadku z normą wyrażoną w art. 178 ust. 2 konstytucji) i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2), ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 konstytucji). Ogólne wskazania konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu (por. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji* [w:] *Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 22 marca 2000 roku*, Studia i Materiały, tom XI, Warszawa 2000, s. 41-56). W uzasadnieniu postanowienia z 22 marca 2000 r., sygn. P. 12/98 (OTK ZU Nr 2/2000, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać” oraz że dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do TK w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, “nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania”. Przeciwno stosowaniu art. 178 ust. 2 konstytucji, jako samodzielnej podstawy indywidualnego ustalania wynagrodzeń sędziów, przemawiają ponadto szczególne względy ustrojowe i systemowe (zob. niżej, IV.3). Nie ulega wątpliwości, że nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 178 ust. 2 konstytucji, to przepis ten nie mógłby stać się samodzielną podstawą zasądzenia dochodzonego przez powodów wyrównania, lecz musiałby zostać uzupełniony o odpowiednią szczegółową regulację prawną, precyzującą wysokość stawek wynagrodzeń sędziowskich w spornym okresie.

Mając na względzie wskazane wyżej okoliczności, przedmiotem kontroli konstytucyjności należało uczynić art. 71 usp w brzmieniu nadanym przez art. 15 ustawy z 23 grudnia 1994 r. oraz przepisy rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. kwestionowane przez Sądy pytające w związku z rozpoznawanymi przez nie powództwami.

IV

Przechodząc do kwestii merytorycznych, Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przepis art. 10 ust. 1 konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca oceny art. 71 usp i rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. Statuuje on zasadę podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przepis art. 71 usp, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 23 grudnia 1994 r., określa natomiast szczególne zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich, zobowiązując Prezydenta do określenia w tych ramach, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, stawek wynagrodzenia (zob. niżej, IV.2).

Wyrażona w art. 10 ust. 1 konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Konstytucja, mówiąc we

wspomnianym przepisie o “równowadze” władz, w szeregu innych przepisów wyraźnie przewiduje służące tej równowadze kształtujące oddziaływanie między organami należącymi do różnych władz (np. art. 98 ust. 4 i 5, art. 101, art. 105 ust. 1, art. 122, art. 145, art. 154 ust. 2, art. 158-160, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1, art. 179, art. 180 ust. 2-4, art. 183 ust. 3, art. 184, art. 185 i art. 188). Całkowicie pozbawione podstaw byłoby interpretowanie zasady podziału i równowagi władz w sposób prowadzący do sparaliżowania przewidzianego w konstytucji kształtującego wpływu, jaki każda z władz może, w granicach i formach prawem przewidzianych, wywierać na dwie pozostałe.

Z zasady określonej w art. 10 ust. 1 konstytucji wynika natomiast zakaz wkraczania w sferę kompetencji należących ekskluzywnie do każdej z władz. Kształtowanie systemu wynagrodzeń sędziów przez władzę ustawodawczą, znajdujące podstawy w art. 176 ust. 2 oraz w art. 216 ust. 1 konstytucji (o czym niżej), byłoby nie do pogodzenia z art. 10 ust. 1 konstytucji tylko o tyle, o ile system ten ustanawiałby zależność między wynagrodzeniem a wykonywaniem ekskluzywnych kompetencji sądów (np. gdyby uzależniał wielkość wynagrodzeń od liczby wyroków skazujących albo ustanowienia dodatków płacowych proporcjonalnych do wielkości kwot zasądzanych na rzecz Skarbu Państwa).

Ocenie z punktu widzenia art. 10 ust. 1 konstytucji wymyka się również zarzut braku równowagi między wysokością wynagrodzeń otrzymywanych przez asesorów sądowych i sędziów sądów rejonowych z jednej strony a wysokością wynagrodzeń funkcjonariuszy władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej zajmujących, zdaniem stawiających taki zarzut, stanowiska porównywalne z określonymi stanowiskami w sądownictwie. Zasada podziału i równowagi władz nie determinuje bowiem określonych proporcji arytmetycznych między poziomem wynagrodzeń w obrębie poszczególnych władz czy między poziomem wynagrodzeń otrzymywanych z tytułu pełnienia porównywalnych stanowisk. Porównania stanowisk występujących w obrębie różnych władz są przy tym zawsze dyskusyjne, zważywszy złożoność czynników określających pozycję zawodową, często znaczne różnicowanie rodzaju pracy, charakteru i zakresu odpowiedzialności, a także niejednakowy (w przypadku sędziów najwyższy) stopień stabilności sprawowania urzędu czy pewnych uprawnień związanych z funkcją. Z tych m.in. powodów nie znajduje oparcia w treści art. 10 ust. 1 konstytucji sugestia, według której sędzia sądu rejonowego powinien zarabiać nie mniej niż wicewojewoda (czyli zastępca przedstawiciela rządu w jednym z 16 województw). Uznanie wicewojewody za najniższego rangą funkcjonariusza władzy wykonawczej jest przy tym dowolne (abstrahuje od często stosowanych w administracji rządowej upoważnień do wydawania decyzji przez pracowników urzędów, pomija też wykonywanie zadań administracji publicznej, w tym zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przez organy administracji samorządowej). Mierzenie stopnia równowagi między trzema władzami za pomocą kryterium poziomu wynagrodzeń oznaczałoby zbyt daleko idące uproszczenie problemu (np. nietrafny byłby wniosek, że orzekanie przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów prezydenckich, a przez Trybunał Konstytucyjny – o zgodności z konstytucją i ustawami aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta wymaga przyznania sędziom obu organów władzy sądowniczej wynagrodzeń równych temu, jakie ustawa przyznaje Głowie Państwa).

2. Zgodnie z brzmieniem rozpatrywanego art. 71 usp ustawodawca przesądził w nim o następujących elementach systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich: równość stawek wynagrodzenia sędziów równorzędnych sądów; różnicowanie stawek wynagrodzenia zasadniczego według rangi stanowiska sędziego (usytuowania sądu w strukturze sądownictwa); różnicowanie kwot wynagrodzenia sędziów równorzędnych według stażu pracy i pełnionych funkcji (w praktyce oznacza to stosowanie dodatków stażowych i funkcyjnych); ustalanie wynagrodzenia sędziowskiego (wynagrodzenia

zasadniczego i wspomnianych dodatków) jako wielokrotności wskazanej przez ustawodawcę wielkości bazowej – kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (w praktyce oznacza to stosowanie odpowiednich mnożników, odnoszonych do tej kwoty). Szczegółowe zasady i tryb ustalania wspomnianej kwoty bazowej zostały uregulowane w art. 2-6 ustawy z 23 grudnia 1994 r. Kwota ta na każdy rok budżetowy, do 1999 r. włącznie, była określana w ustawie budżetowej (np. w art. 31 ust. 1 pkt 5 w roku 1997 wynosiła 897,80 zł), również w ustawie budżetowej ustalane są kalkulacyjne liczby etatów oraz kwoty środków i limitów wynagrodzeń. Można zatem mówić o zasadniczym i decydującym wpływie regulacji ustawowych na kształtowanie wynagrodzeń sędziowskich, a tym samym o daleko idącym zdeterminowaniu przez normy rangi ustawowej treści rozporządzenia wydawanego przez Prezydenta RP, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, na podstawie art. 71 § 2 usp. Poprzez mnożnikowe określenie stawek wynagrodzenia z tytułu zajmowania poszczególnych stanowisk i pełnienia poszczególnych funkcji, Prezydent dokonuje adaptacji ustawowej regulacji ustroju sądów w zakresie wynagrodzeń sędziowskich do aktualnych, również uregulowanych ustawowo, warunków funkcjonowania budżetu państwa. Innymi słowy, rozporządzenie wydane przy prawidłowym wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 71 § 2 usp jest aktem wykonawczym do obowiązujących ustaw, umożliwiającym, w ramach szczegółowych wytycznych zawartych w § 1 tego artykułu, elastyczne dostosowanie wynagrodzeń sędziowskich do puli środków przeznaczonych na te wynagrodzenia przez ustawodawcę w budżecie.

Trzeba przy tym zauważyć, że Prezydent RP jest jednym z podmiotów konstytucyjnie upoważnionych do wydawania rozporządzeń (art. 142 ust. 1), które dla swej ważności – z wyłączeniem przewidzianym w art. 144 ust. 3 – wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2). Konstytucja umożliwia Prezydentowi RP wywieranie istotnego wpływu na organy władzy sądowniczej nawet w sprawach personalnych (por. art. 179, art. 183 ust. 3 i art. 185). Usytuowanie kompetencji określonej w art. 71 § 2 usp na szczeblu Prezydenta (a nie Rady Ministrów lub Ministra Sprawiedliwości), a więc organu czerpiącego demokratyczną legitymację z wyborów powszechnych i nie uczestniczącego w realizacji doraźnych zadań władzy wykonawczej (dotyczących w szczególności wykonywania budżetu i prowadzenia bieżącej polityki państwa), a także związanie wykonywania tej kompetencji z obowiązkiem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa można rozumieć jako wyraz troski ustawodawcy o zachowanie niezależności władzy sądowniczej.

Odrębną kwestią jest natomiast ocena omawianego rozwiązania z punktu widzenia art. 176 ust. 2 konstytucji. Skoro jednak Sąd Okręgowy w Częstochowie nie wskazał na normę konstytucyjną wyrażoną w tym przepisie jako wzorzec kontroli, to Trybunał Konstytucyjny nie dokonywał oceny art. 71 usp w tej płaszczyźnie.

W opinii przedstawionej w sprawie Krajowa Rada Sądownictwa powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., sygn. K. 13/94 (powołane wyżej). Przepis § 2 art. 71 usp nie był wówczas objęty przedmiotem zaskarżenia, natomiast w uzasadnieniu orzeczenia TK wyraził ubocznie następujący pogląd: „naruszenia zasady trójpodziału władz można dopatrywać się w pozostawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nieograniczonej swobody w kształtowaniu wysokości wynagrodzeń sędziowskich (...) ustawy określają bowiem jedynie podstawę i metodę ustalania wynagrodzenia sędziów, a nie ograniczają go w wyznaczaniu wysokości tych wynagrodzeń poprzez przyjęcie wyższych lub niższych przeliczników.” Trzeba jednak zauważyć, że o swobodzie Prezydenta przy kształtowaniu wynagrodzeń sędziowskich można by zasadnie mówić jedynie wtedy, gdyby dopuszczalne było w ramach rozporządzenia takie określenie mnożników dla poszczególnych stanowisk i

funkcji sędziowskich, których stosowanie prowadziłyby bądź do niewykorzystania w istotnej (tzn. zdeterminowanej konstytucyjnie) części, bądź do istotnego przekroczenia puli środków, jakie w ramach ustawy budżetowej przeznaczyć można na wynagrodzenia sędziów. Taka swoboda istniałaby także, gdyby Prezydent mógł dowolnie kształtować proporcje między mnożnikami dla poszczególnych stanowisk i funkcji. Tego rodzaju kompetencje w żadnym stopniu nie wynikają z upoważnienia ustawowego i mogłyby być wyprowadzone jedynie w drodze jego dowolnej interpretacji. Stanowisko uznające swobodę Prezydenta w kształtowaniu owych mnożników byłoby trafne tylko przy założeniu, że regulacje wykonawcze nie muszą uwzględniać wyznaczników ustawowych, które zgodnie z postanowieniami konstytucji decydują o kształtowaniu wielkości wydatków państwa na cele publiczne (art. 216 ust. 1, art. 220). Tymczasem w obecnym stanie prawnym związanie Prezydenta wyznacznikami wynikającymi z konstytucyjnych i ustawowych zasad kształtowania wydatków na cele publiczne, w tym na wypłaty wynagrodzeń sędziowskich, nie może budzić wątpliwości. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 71 usp, interpretowany i stosowany przy uwzględnieniu wyznaczników zawartych w ustawie budżetowej, nie pozwala na dowolność w określaniu przez Prezydenta mnożników dla poszczególnych stanowisk i funkcji sędziowskich. Zresztą ani Sądy pytające, ani Krajowa Rada Sądownictwa nie zarzucają w przypadku rozpatrywanego rozporządzenia tego typu uchybienia, skoro przedstawione zastrzeżenia sprowadzają się w istocie do tego, że obowiązujące stawki pieniężne wynagrodzeń asesorów sądowych i sędziów sądów rejonowych, ustalone w wyniku stosowania mnożników zawartych w rozporządzeniu, są zbyt niskie. Adresatem tak sformułowanych zarzutów jest więc w istocie sam ustawodawca jako twórca ustawy budżetowej.

3. Trafny jest pogląd, że art. 178 ust. 2 konstytucji jest właściwym wzorcem oceny kwestionowanych przepisów. Powołana norma konstytucyjna nakazuje zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jej umiejscowienie wśród przepisów poświęconych ustrojowi i zakresowi działania sądów i trybunałów, a więc regulujących organizację państwa (nie zaś indywidualnych praw i wolności), jak i sformułowanie “sędziom zapewnia się ...” (a nie np. “sędziowie mają prawo do ...”) uzasadniają pogląd, że głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji. System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 konstytucji jest istotnym elementem ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawisłość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zawarta w art. 178 ust. 2 norma ustrojowa nie determinuje jednak w sposób jednoznaczny wysokości wynagrodzeń osób sprawujących urzędy sędziowskie i – co już wyżej zostało podkreślone – nie może stanowić samoistnej podstawy roszczeń sędziów wobec państwa. W szczególności zarzut naruszenia art. 178 ust. 2 konstytucji nie mógłby stanowić samoistnej przesłanki indywidualnej skargi konstytucyjnej sędziego (por. art. 79 konstytucji), z przepisu tego nie wynika bowiem prawo podmiotowe porównywalne z wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II konstytucji. Fakt, że omawiana norma jest adresowana do prawodawcy właściwego do określenia uprawnień płacowych sędziów, nie pozbawia jej pewnych bezpośrednich implikacji praktycznych dla indywidualnej sytuacji prawnej. Przykładem takiego “refleksu” jest dopuszczalność przedstawienia, jak w niniejszej sprawie, przez sąd rozpoznający powództwo sędziego o wynagrodzenie pytania

prawnego co do zgodności przepisów regulujących wynagrodzenia sędziowskie z omawianą normą konstytucyjną.

Ogólny i wręcz niedookreślony charakter kryteriów zawartych w analizowanym przepisie konstytucyjnym jednoznacznie wskazuje na konieczność ich sprecyzowania, a więc i konkretyzacji poprzez ustawodawstwo zwykłe. Nie może być on stosowany jako samodzielna podstawa prawna ustalenia stawki wynagrodzenia sędziowskiego w indywidualnej sprawie. Wynika to nie tylko ze zbyt ogólnego sformułowania art. 178 ust. 2, połączonego z użyciem przez ustrojodawcę wyrażeń niedookreślonych, lecz także z innych norm konstytucyjnych, które nie mogą być pominięte przy ustalaniu treści normatywnej tego przepisu, a mianowicie z regulacji zawartych w art. 176 ust. 2 i art. 216 ust. 1 konstytucji. W myśl art. 176 ust. 2 unormowanie ustroju sądów należy do materii ustawowej, nie ulega zaś wątpliwości, że zasady ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów stanowią istotny element ustroju sądów. Ustawowej regulacji wymagają też – stosownie do art. 216 ust. 1 – kwestie związane z kształtowaniem wydatków publicznych.

Jest też i inna merytoryczna racja przemawiająca na rzecz tezy, że poszukiwanie bezpośrednio w art. 178 ust. 2 konstytucji oparcia dla indywidualnych rozstrzygnięć o wielkości wynagrodzenia sędziego byłoby pozbawione podstaw. Trzeba mianowicie zauważyć, że nakazana przez art. 178 ust. 2 konstytucji adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu wręcz wyklucza uznaniowe, nie oparte na precyzyjnych regulacjach generalnych, ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia. Uchybiałoby godności urzędu sędziowskiego ustalanie wysokości wynagrodzeń sędziów *de casu ad casum*, w drodze uznaniowej, a być może i arbitralnej, konkretyzacji ogólnej zasady konstytucyjnej w stosunku do poszczególnych sędziów (zważywszy na wielce prawdopodobną w takiej sytuacji możliwość występowania rozbieżności w orzecznictwie co do wysokości stawek). Niedopuszczalne byłoby też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów przez sięganie, w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych.

Norma wyrażona w art. 178 ust. 2, adresowana do właściwych organów państwa, nie może być jednak rozumiana jedynie jako norma programowa w takim sensie, że wyznacza tylko kierunek działań państwa czy cel, do którego państwo powinno stopniowo zmierzać. Taka interpretacja pozbawiałaby omawianą regulację konstytucyjną jej ważnej funkcji gwarancyjnej z punktu widzenia ustrojowej pozycji sądów. W konsekwencji należy uznać, że norma 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. Orzecznictwo konstytucyjne dostarcza wielu przykładów rozstrzygnięć opartych o ocenę konstytucyjności przepisów dokonywaną bezpośrednio na podstawie konstytucyjnych klauzul generalnych (np. z art. 2 nowej konstytucji, a wcześniej z art. 1 przepisów konstytucyjnych). Z drugiej strony intensywność kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny jest ograniczona przez wysoki stopień ogólności wzorca oraz związany z tą ogólnością znaczny zakres swobody oceny przysługującej demokratycznemu ustawodawcy.

Nie ulega wątpliwości, że norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 konstytucji jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie

funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Trzeba podkreślić, że sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Wypływa stąd obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.

Godność urzędu sędziowskiego określa w istotnym stopniu pozycję trzeciej władzy w stosunku do innych władz i instytucji publicznych Rzeczypospolitej. Wartość ta nie jest tym samym, czym jest “przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”, o której jest mowa w art. 30 konstytucji. Godność urzędu przywiązana jest nie tyle do osoby sprawującej określoną funkcję, ale do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią. Jest ona warunkiem prawidłowego funkcjonowania urzędu sędziowskiego i – jako taka – jest zadaniem wszystkich organów władzy państwowej mających wpływ na ustrój i skład osobowy sądownictwa oraz wszystkich osób sprawujących urząd sędziowski. W postanowieniu z 22 marca 2000 r. (powołanym wyżej) TK stwierdził, że “godność urzędu to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby go pełniące, jak przez osoby postronne”, a także, iż “godność urzędu musi być realizowana wielopłaszczyznowo (...), przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, by utrwalalo ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego”. Godne sprawowanie urzędu jest przede wszystkim obowiązkiem każdego sędziego. Trzeba przypomnieć, że przepisy o ustroju sądów, zastane przez nową konstytucję, posługują się pojęciem “godności” sędziowskiej w kontekście powinności i obowiązków sędziego oraz sankcji związanych z ich naruszeniem (por. art. 56 § 1 i art. 80 § 1 usp).

Wyznaczone przez konstytucję relacje między godnością urzędu sędziowskiego a wysokością przysługujących sędziom wynagrodzeń nie mogą być rozumiane w sposób uproszczony. Ani brzmienie, ani cel art. 178 ust. 2 nie daje podstaw do ujmowania tej zależności w formule: “im wyższa płaca, tym wyższa godność urzędu”. Wynagrodzenie, którego wysokość byłaby zaniżona w stosunku do wymagań art. 178 ust. 2, nie pomniejszałoby samo przez się godności urzędu sędziowskiego.

W dotychczasowym orzecznictwie TK kilkakrotnie stwierdzał, że “materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako element wspomagający gwarancje niezawisłości”, “nie można byłoby jednak wyprowadzić prostej zależności pomiędzy zasadą niezawisłości a statusem materialnym sędziów”, zaś “ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach prostego sprzężenia stanowiłoby ujmę zarówno dla sędziów jako obywateli, jak i dla autorytetu Państwa” (por. *orzeczenie z 8 listopada 1994 r.*, P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II oraz *postanowienie z 22 marca 2000 r.*, P. 12/98, jw.).

Drugim obok godności urzędu (i ściśle z nią związanym) wyznacznikiem kształtowania wynagrodzeń sędziowskich jest – według art. 178 ust. 2 konstytucji – zakres obowiązków sędziego. Podobnie jak godności urzędu nie sposób przeliczać na konkretną stawkę wynagrodzenia, nie sposób dokonać takiego przeliczenia w odniesieniu do ogólnych obowiązków związanych z urzędem sędziego ani do konkretnych obowiązków wykonywanych przez poszczególnych sędziów. Podobnie jak godność urzędu, tak i zakres obowiązków sędziów należy na gruncie art. 178 ust. 2 konstytucji oceniać nie w odniesieniu do pracy konkretnej osoby lub “obciążenia” konkretnego stanowiska sędziowskiego, lecz do kompetencji przyznanych przez prawo poszczególnym sędziom wymiaru sprawiedliwości. Przy tym tak samo, jak nie ma jakiegokolwiek matematycznej relacji między godnością urzędu a wysokością wynagrodzenia, nie istnieje również sztywna zależność płac sędziowskich od zakresu sędziowskich obowiązków. Ubocznie wypada

zauważyć, że – niezależnie od niemożności przyjęcia ścisłych kryteriów pomiaru ilości i jakości pracy sędziego – próba dokładnego uzależnienia wynagrodzenia sędziego od ilości i jakości wykonywanych przez niego indywidualnie obowiązków w zakresie orzecznictwa lub próba stosowania premii pieniężnych za sukcesy zawodowe sędziego byłaby raczej trudna do pogodzenia z dyrektywą respektowania przez system wynagrodzeń godności urzędu (choć dopuszczalności stosowania przez ustawodawcę pewnych elementów motywacyjnych, o ile nie wpływają na kierunek orzekania, z góry nie można wykluczyć). Zasada różnicowania płac w sądach powszechnych zależy od szerokości wymiaru sprawiedliwości i pełnionych przez sędziego funkcji oraz długości stażu zawodowego, a nie od indywidualnie mierzonej pracy sędziego, przyjęta w art. 71 § 1 usp, nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Nie budzi również zastrzeżeń “widełkowe” określenie w § 3 rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. wysokości dodatków z tytułu pełnienia przez sędziego niektórych funkcji w zakresie administracji sądowej (przy rozpiętości 15 punktów procentowych w stosunku do kwoty bazowej; np. dla przewodniczącego wydziału sądu rejonowego – mnożnik 0,35-0,50), chodzi tutaj bowiem o funkcje administracyjne, a nie orzecznicze.

“Odpowiedniość” wynagrodzenia sędziego ma nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Takim elementem jest wspomniany już brak uzależnienia wysokości wynagrodzenia od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii. Wreszcie przy ocenie, czy wynagrodzenie pieniężne jest “odpowiednie”, nie można abstrahować od innych elementów statusu sędziowskiego, składających się na pewne związane z tym zawodem wymierne przywileje (prawo do stanu spoczynku, nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp.), jak i ograniczenia (np. w zakresie osiągania dodatkowych dochodów).

4. Określenie, jakie w określonych wyżej granicach składniki i stawki wynagrodzenia będą “odpowiednie” do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, należy do demokratycznie legitymowanego ustawodawcy. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest zbadanie, czy normodawca nie przekroczył granic swobody wyznaczonych przez konstytucję. W rozpatrywanej kwestii swoboda normodawcy jest znaczna, ponieważ art. 178 ust. 2 konstytucji operuje wyrażeniami niedookreślonymi, nie przekładającymi się na wielkości pieniężne (“godność urzędu”, “zakres obowiązków, “wynagrodzenie odpowiednie do”), a przy tym te ogólne nakazy normodawca musi wykonywać w sprzężeniu z realizacją innych (niekiedy “konkurujących” z oczekiwaniami wzrostu wynagrodzeń sędziowskich) wartości konstytucyjnych, jak równowaga budżetowa i sprawiedliwość społeczna. Co więcej, może występować pewne “napięcie” między różnymi wartościami i kryteriami wskazanymi w samym art. 178 ust. 2. Państwo powinno jednak zapewnić sędziom nie tylko “odpowiednie wynagrodzenie”, ale także “odpowiednie warunki pracy”. Należy również pamiętać, że nowa konstytucja wprowadziła instytucję stanu spoczynku sędziego (art. 180 ust. 3 i 4), związaną z określonymi wydatkami budżetu państwa.

Prawodawca musi rozstrzygać trudne dylematy zarówno na etapie generalnego określania proporcji budżetu, jak i na etapie podziału środków przeznaczonych na sądownictwo. W związku z podziałem środków przeznaczonych na wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych pojawiają się dylematy dotyczące np. liczby etatów i proporcji między wynagrodzeniami sędziów poszczególnych szczebli sądownictwa powszechnego.

Trybunał Konstytucyjny nie może wskazywać sposobu rozstrzygnięcia tych dylematów poprzez określanie – dokładnie lub w przybliżeniu – stawek wynagrodzeń sędziowskich. Trybunał nie jest bowiem pozytywnym normodawcą. Badając, czy prawodawca nie przekroczył wyznaczonych mu przez konstytucję granic swobody regulacji, trzeba zwrócić natomiast uwagę na pewne obiektywne układy odniesienia:

- po pierwsze, takim układem jest poziom przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Skoro zawód sędziego jest wyróżniany konstytucyjnie w stosunku do innych profesji, to trzeba przyjąć, że poziom wynagrodzenia sędziowskiego, także na szczeblu sędziego sądu rejonowego, powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej;

- po drugie, wynagrodzenia sędziów w ogóle, jak również wynagrodzenia poszczególnych kategorii sędziów sądów równorzędnych (w tym sędziów sądów rejonowych i asesorów sądowych) powinny w dłuższym okresie czasu 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.

Ocena starań adresatów normy wyrażonej w art. 178 ust. 2 konstytucji o zapewnienie standardu wynagrodzeń sędziowskich zgodnego z tą normą nawiązuje do tendencji w państwowej sferze budżetowej, ponieważ tutaj wpływ kształtujący władzy publicznej (bezpośrednich adresatów owej normy) jest pełny i bezpośredni. Za dowolne należy natomiast uznać porównania wynagrodzeń sędziów z dochodami uzyskiwanymi pod wpływem czynników rynkowych. W szczególności chybiają porównania z dochodami przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (adwokaci, radcy prawni, notariusze), których wykonywanie przecież nie tylko wiąże się z oczekiwaniami sukcesów dochodowych, lecz także obarczone jest ryzykiem spadku dochodów w dłuższej perspektywie, a nawet ekonomicznego przymusu zmiany zawodu. Porównania te abstrahują również od tego, że dla przedstawicieli wolnych zawodów część ich dochodów stanowi zwrot nakładów materialnych poniesionych na wykonywanie zawodu oraz źródło finansowania takich nakładów w przyszłości. Jednocześnie w sferze wolnych zawodów prawniczych nie występują stabilizujące status materialny gwarancje państwa, jakimi w przypadku sędziów są nieusuwalność, nieprzenoszalność i prawo do stanu spoczynku.

Błędem byłaby ocena adekwatności wynagrodzeń sędziowskich przy zastosowaniu jakiegoś „koszyka” koniecznych wydatków. Nie istnieje bowiem obiektywne, wymierne kryterium takich koniecznych potrzeb materialnych sędziego, odpowiadających godności sprawowanego urzędu. „Odpowiedniość” poziomu musi być oceniana przede wszystkim w odniesieniu do tendencji i proporcji w kształtowaniu płac w państwowej sferze budżetowej, nie zaś do potrzeb określanych specyficznie dla osób sprawujących urząd sędziowski. Ogólny wzrost gospodarczy i wzrost poziomu zamożności społeczeństwa niewątpliwie długookresowo rzutuje na rozumienie „odpowiedniości” wynagrodzeń sędziowskich, jednak z normy konstytucyjnej nie wynika wymagania ustanowienia w tym względzie przez ustawodawcę jakiejś ścisłej zależności.

Kwestionowany w niniejszej sprawie poziom wynagrodzeń zasadniczych powodów w stosunku do średniej płacy w sferze budżetowej (mnożnik 2,0 w przypadku asesora sądowego i 2,7 w przypadku sędziego sądu rejonowego) oraz wysokość dodatku z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału sądu rejonowego (mnożnik 0,35-0,50) mogą być kwestionowane jako niewystarczające z punktu widzenia słusznym aspiracji zainteresowanych. Opierając się jednak na sformułowanych wyżej kryteriach kontroli

respektowania przez prawodawcę normy ustrojowej wyrażonej w art. 178 ust. 2 konstytucji i konfrontując je z zarzutami przedstawionymi przez oba pytające Sądy w odniesieniu do wymienionych w sentencji przepisów, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do odstąpienia od domniemania konstytucyjności tych przepisów.

5. Na koniec Trybunał Konstytucyjny pragnie dodać, że okoliczność, iż w sprawie niniejszej Trybunał orzekł o konstytucyjności zakwestionowanych przez Sądy pytające przepisów nie oznacza, że organy powołane do kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej mogą czuć się zwolnione ze wspomnianego wyżej konstytucyjnego obowiązku troski o należyty poziom wynagrodzeń sędziowskich. Przeciwnie, muszą liczyć się z tym, że kryteria oceny tych wynagrodzeń podlegają zmianom uwzględniającym tendencje występujące w dłuższych okresach, a w konsekwencji ocena ta będzie tym bardziej wymagająca, im dłużej będzie obowiązywać nowa konstytucja i im trwalsze okażą się tendencje wzrostowe w gospodarce kraju.

6. Trybunał Konstytucyjny postanowił ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552) w związku z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, umorzyć w pozostałym zakresie postępowanie co do zgodności z konstytucją rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych (Dz.U. Nr 155, poz. 758), z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Pytania prawne, jak wyżej wskazano (III. 3.), są relewantne dla spraw zawisłych przed Sądami pytającymi jedynie w takim zakresie, w jakim dotyczą stawek wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego (§ 2) oraz stawek dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym (§ 3). Pozostałe przepisy rozporządzenia z 23 grudnia 1996 r. nie mają znaczenia dla oceny roszczeń powodów i nie znajdują zastosowania w sprawach zawisłych przed Sądami pytającymi. W związku z powyższym należało uznać, że nie została w tym zakresie spełniona przesłanka dopuszczalności pytania prawnego, umożliwiająca merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.