

48/5/A/2012

WYROK

z dnia 8 maja 2012 r.

Sygn. akt K 7/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 maja 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4) z art. 178 ust. 2, art. 179 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4) w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, stają się, odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, nie jest niezgodny z art. 2, art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi, że prokuratorzy, o których mowa w tym przepisie, stają się, odpowiednio, prokuratorami prokuratur rejonowych i prokuratorami prokuratur okręgowych, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 4 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności.

4. Art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 maja 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 562.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) zwrócił się 17 lutego 2010 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4; dalej: ustawa z 2008 r.) z art. 178 ust. 2, art. 179 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji,

3) art. 5 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji.

1.1. Ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959; dalej: ustawa z 2007 r.) do polskiego porządku prawnego wprowadzona została instytucja tzw. awansu poziomego sędziów oraz prokuratorów.

W ocenie Prezydenta, przyjęte w ustawie z 2007 r. rozwiązania wychodziły naprzeciw oczekiwaniom sędziów orzekających w sądach rejonowych i okręgowych oraz prokuratorów „liniowych” prowadzących postępowania przygotowawcze i występujących w roli oskarżyciela publicznego. Wprowadzona możliwość tzw. awansu poziomego oznaczała – zdaniem wnioskodawcy – podniesienie prestiżu zawodowego oraz wynagrodzenia grupy sędziów i prokuratorów posiadających długi staż służby, wykonujących nienagannie swoje zadania w zakresie – odpowiednio – sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ścigania przestępstw.

Jak wskazał wnioskodawca, wprowadzenie 1 lipca 2008 r. w odniesieniu do sędziów instytucji awansu poziomego realizowało postanowienia zawarte w art. 178 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu i zakresowi obowiązków. Instytucja awansu poziomego podnosiła pozycję zawodową sędziów, stanowiąc także wyraz dążenia do dostosowania wynagrodzenia sędziowskiego do rzeczywistej sytuacji zawodowej.

Na mocy zakwestionowanych przepisów ustawy z 2008 r. awanse poziome zostały zniesione.

1.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. z art. 178 ust. 2, art. 179 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji, Prezydent wskazał, że zgodnie z zakwestionowanym przepisem sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stają się od dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy odpowiednio – sędziami sądów rejonowych oraz sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, zachowując prawo do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy z 2007 r.

Wnioskodawca wskazał, że art. 178 ust. 2 Konstytucji ustanawia obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków, wykluczając tym samym arbitralność kształtowania tych

elementów statusu sędziego. Podkreślono przy tym, że obowiązkowi zapewnienia sędziom odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia została nadana ranga konstytucyjna. W ocenie Prezydenta, art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. ingeruje w takie konstytucyjnie chronione wartości składające się na status sędziego, jak prestiż urzędu sędziego, status zawodowy oraz stabilność stanowisk sędziowskich. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że „odstąpienie od instytucji awansu poziomego osłabia prestiż sędziów poprzez pozbawienie ich z mocy prawa stanowisk sędziowskich uzyskanych w wyniku powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego”, zaś „odebranie przez ustawodawcę tytułów zawodowych (...) stanowi oczywiste pogorszenie ich statusu zawodowego”. Wnioskodawca przytoczył także opinię Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości (pismo z 18 maja 2009 r., nr DL-P-IV-023-41/09), w której zaakcentowano, że ustawodawca, znosząc instytucję awansów poziomych, pozbawił sędziów uprawnienia do uzyskiwania w przyszłości kolejnych stawek awansowych określonych dla wynagrodzeń sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych. Ponadto – zdaniem Prezydenta – arbitralne oddziaływanie ustawodawcy na status sędziego „osłabia stabilność stanowisk sędziowskich”.

Prezydent wskazał, że w myśl Konstytucji powoływanie sędziów stanowi jego uprawnienie, a następuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji). Jest to kompetencja o charakterze samodzielnym, zwolniona z obowiązku uzyskania kontrasygnaty. Akt powołania sędziego ma charakter skonkretyzowany. Prezydent, powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Awans sędziego wymaga zawsze ponownego przeprowadzenia procedury powołania. Wnioskodawca stwierdził, że przeniesienie, na mocy kwestionowanej ustawy, sędziów na inne stanowiska prowadzi do „całkowitej deprecjacji aktu powołania tych sędziów przez Prezydenta RP” oraz zniesienia „aktów powołań przez Prezydenta RP sędziów na stanowiska sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym”. W konsekwencji stanowi naruszenie art. 179 Konstytucji. Jak wskazał wnioskodawca, szczególnie wyraźna „deprecjacja” aktu powołania sędziego nastąpiła w wypadku sędziów, którzy wystąpili z wnioskiem o awans poziomy przed wejściem w życie ustawy z 2008 r. W takiej sytuacji sam akt powołania sędziego przez Prezydenta na stanowisko awansowe po wejściu w życie ustawy był „*de facto* aktem pustym, gdyż niezwłocznie po jego dokonaniu, na mocy art. 4 pkt 1 ustawy, sędzia staje się na powrót sędzią sądu rejonowego bądź sędzią sądu okręgowego”.

Kolejny z zarzutów związany jest z naruszeniem określonych w Konstytucji przesłanek przeniesienia sędziego na inne stanowisko (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Wnioskodawca wskazał, że przeniesienie sędziego wbrew jego woli (jak również złożenie sędziego z urzędu oraz zawieszenie w urzędowaniu) wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch warunków: po pierwsze – może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie, po drugie – zmiana statusu sędziego w tym zakresie może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądowego. Równocześnie, zastrzeżenie decyzji o przeniesieniu do kompetencji sądu wyraźnie odróżnia dwa konstytucyjne tryby przeniesienia, uregulowane odrębnie w art. 180 ust. 2 oraz w art. 180 ust. 5 Konstytucji. Odnosząc się do regulacji wprowadzonej w art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., w uzasadnieniu wniosku podniesiono, że „samo dochowanie formy ustawowej nie jest wystarczające dla przeniesienia sędziego na inne stanowisko”, a w konsekwencji ustawodawca „nie wypełnił wymogów konstytucyjnych koniecznych do przeniesienia sędziów na inne stanowiska”. W związku z tym art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. narusza zasadę nieprzenoszalności sędziów.

1.3. Zarzut niezgodności art. 4 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji wnioskodawca powiązał z naruszeniem praw nabytych przysługujących sędziom i prokuratorom, co

wyraża się w pozbawieniu ich z mocy prawa dotychczasowych stanowisk i przeniesieniu na niższe stanowiska służbowe. Zdaniem Prezydenta, wprowadzenie przez ustawę z 2007 r. instytucji awansu poziomego sędziów i prokuratorów było jednoznaczne z wykreowaniem stosownego publicznego prawa podmiotowego. W świetle przytoczonej argumentacji ustawa z 2008 r. odebrała określonej grupie obywateli przydane im uprzednio prawa podmiotowe, co budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że zasada ochrony praw nabytych obejmuje nie tylko prawa majątkowe, ale także innego rodzaju prawa podmiotowe, w tym niemające podstawy konstytucyjnej. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego, jednak dopuszczalność ich ograniczenia bądź zniesienia pozostaje uzależniona od spełnienia określonych warunków, których katalog został ukształtowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z nich jest wystąpienie wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń w zakresie ochrony praw nabytych. Wnioskodawca stwierdził, że prawodawca nie wskazał wartości przesądzających o konieczności pozbawienia sędziów i prokuratorów przysługującego im publicznego prawa podmiotowego.

1.4. W odniesieniu do art. 4 ustawy z 2008 r. Prezydent sformułował także zarzut naruszenia wymogu dostatecznej określoności przepisów prawnych. Uzasadniając ten zarzut, ograniczył się do stwierdzenia, że „nie jest właściwe tworzenie prawa, które w sposób tak dalece nieprecyzyjny reguluje sytuację zawodową sędziów i prokuratorów, że pozostaje w sprzeczności z nakazem określoności prawa wynikającym z art. 2 Konstytucji. Niejasne sformułowanie przepisu powoduje niejasność jego adresatów co do zakresu przyznanych praw i obowiązków. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą wykładnię i stosowanie”.

1.5. Ostatni zarzut wnioskodawcy dotyczy naruszenia przez art. 5 ustawy z 2008 r. wymogu odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji). W ocenie Prezydenta, ustanowiony w tym przepisie czternastodniowy termin jest zbyt krótki. Z uwagi na konstytucyjny status sędziego, obejmujący zasadę stabilizacji stanowiska sędziowskiego oraz powoływanie na czas nieoznaczony, „nie jest dopuszczalne określenie terminu wejścia w życie ustawy w sposób wymuszający na sędziach podjęcie decyzji w terminie, który będąc standardem przy określaniu okresu poprzedzającego wejście w życie nowego prawa, nie odpowiada okolicznościom związanym z zakresem regulacji objętej zakwestionowaną ustawą. Pomimo braku uregulowania wprost w Konstytucji statusu prokuratorów, zarzut niezachowania odpowiedniej *vacatio legis* dotyczy także ich”. Wnioskodawca przypomniał jednocześnie, że, w przeciwieństwie do kwestionowanych przepisów, ustawa z 2007 r. weszła w życie po ponad jedenastomiesięcznej *vacatio legis*. W tym kontekście wyraził pogląd, że: „decyzja sędziego lub prokuratora w sprawie wystąpienia z wnioskiem o powołanie na nowe stanowisko wiąże się z określonymi skutkami prawnymi, takimi jak miejsce wykonywania zawodu czy otrzymywanie wynagrodzenia w określonej wysokości. Wpływa także na przyszłe potencjalne decyzje związane z przebiegiem kariery zawodowej. Z powyższych względów ustawodawca zobowiązany jest zagwarantować adresatom norm prawnych możliwość przygotowania się do realizacji postanowień zawartych w akcie normatywnym”.

2. W piśmie z 27 stycznia 2011 r. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 i art. 179 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 178 ust. 2 i art. 180 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

3) art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie zaś – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Na wstępie, odnosząc się do kwestii formalnych, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że art. 4 ustawy z 2008 r. składa się z trzech odrębnych punktów, przy czym w odniesieniu do punktu 2 i 3 wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności wyłącznie z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku brak jest jednak argumentacji w sprawie niezgodności art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. z przytoczonym wzorcem kontroli. Jedyna wzmianka w tym zakresie została poczyniona na s. 7 pisma. Systematyka wniosku (o naruszeniu art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. mowa jest wyłącznie w podrozdziale zatytułowanym „Zarzut niezgodności art. 4 pkt 1 z art. 178 ust. 2 Konstytucji, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji”), jak i przytoczone w uzasadnieniu okoliczności pozwalają – zdaniem Marszałka – co najwyżej przyjąć, że wnioskodawca uznaje art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. za niezgodny z art. 179 Konstytucji. Jednakże również w tym względzie nie zostało przedstawione stosowne uzasadnienie, toteż jest wyłączona możliwość zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* w rozpatrywanej sprawie.

Marszałek Sejmu wskazał, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym, pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te podlegają rozpatrzeniu tylko wtedy, gdy zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak realizacji przez wnioskodawcę powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w odniesieniu do zarzutów, które nie zostały dostatecznie uzasadnione (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia dotyczącego niezgodności art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W dalszej kolejności Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wnioskodawca uczynił przedmiotem zaskarżenia – w całości – art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. Przywołane przepisy regulują dwie kwestie. Po pierwsze – przewidują zmianę z mocy prawa stanowiska służbowego wskazanych w nich sędziów i prokuratorów. Po drugie – wprowadzają zasadę, zgodnie z którą wymienieni sędziowie i prokuratorzy, pomimo zmiany stanowiska służbowego, zachowują wynagrodzenie przypisane do dotychczas zajmowanego stanowiska. Wnioskodawca sformułował zarzuty – wraz z uzasadnieniem – odnoszące się wyłącznie do pierwszej z wyróżnionych kwestii. W konsekwencji, mając na względzie obowiązek uzasadnienia przez wnioskodawcę sformułowanych zarzutów (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK), przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym przez wnioskodawcę stanowić może wyłącznie zagadnienie dopuszczalności przeniesienia sędziów i prokuratorów na inne stanowiska służbowe.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. w części dotyczącej określenia wysokości wynagrodzenia sędziów i prokuratorów nie znajduje obecnie zastosowania w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: ustawa z 2009 r.).

Ze względu na to, że wnioskodawca nie sformułował zarzutów dotyczących art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. w części dotyczącej określenia wysokości wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, podniesiona okoliczność zmiany przepisów prawnych nie wywołuje skutków procesowych dla postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.2. Odnosząc się do przedmiotu kontroli, Marszałek Sejmu przypomniał, że instytucja tzw. awansu poziomego sędziów i prokuratorów, wprowadzona na mocy ustawy z 2007 r., wyrażała się w ustanowieniu nowych stanowisk sędziowskich oraz prokuratorskich. Na stanowiska te mogły zostać powołane wyłącznie osoby pełniące już urząd sędziego w sądach powszechnych lub prokuratora w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, legitymujące się odpowiednio długim stażem na zajmowanym dotychczas stanowisku (co najmniej 15 lat). Zgodnie z intencją ustawodawcy, powołanie na te stanowiska miało stanowić uhonorowanie długoletniej, nienagannej służby na zajmowanym stanowisku sędziowskim bądź prokuratorskim. Awans na nowo utworzone stanowiska służbowe miał wymiar przede wszystkim awansu płacowego – pod względem otrzymywanej płacy stanowiska utworzone w ramach „awansu poziomego” zostały zrównane odpowiednio ze stanowiskami sędziego sądu okręgowego bądź sędziego sądu apelacyjnego oraz prokuratora prokuratury okręgowej bądź prokuratora prokuratury apelacyjnej. Nie był on natomiast związany ze zmianą miejsca służbowego czy też ze zmianą zakresu powierzonych inwestytury.

2.3. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji przez art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., Marszałek Sejmu wskazał, że powołany przepis ustawy zasadniczej stanowi jedno z uregulowań wyznaczających konstytucyjny status sędziego. Ten i dalsze przepisy Konstytucji, kształtujące uprawnienia i obowiązki sędziów nie ma przy tym charakteru autonomicznego, ale stanowi instrument służący zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości (por. m.in. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98). Podkreśla się przy tym, że gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mogą być traktowane w kategoriach personalnych przywilejów (por. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01).

Należy także wskazać, że zasadniczym celem wprowadzenia w Konstytucji szczególnej regulacji płacowej w stosunku do sędziów było dążenie do zapewnienia stabilności statusu materialnego osób sprawujących funkcję orzeczniczą, pozwalające na unikanie sprzeniewierzenia się obowiązkowi bezstronnego orzekania oraz jednocześnie umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (por. wyroki TK z: 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99; 4 października 2000 r., sygn. P 8/00; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01).

Na tym tle Marszałek Sejmu wywodzi, że adresatem normy wyrażonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji są przede wszystkim organy państwa (w szczególności ustawodawca), do zakresu działania których należy kształtowanie wynagrodzeń sędziowskich. Norma ta nie ustanawia natomiast prawa podmiotowego. Podkreśla również, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie determinuje w sposób jednoznaczny wysokości wynagrodzenia sędziowskiego. Z drugiej strony gwarancja ustanowiona w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyłącza możliwość uznaniowości w zakresie wyznaczenia wysokości wynagrodzenia czy też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia dla poszczególnych sędziów (por. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00).

Mimo lakoniczności uzasadnienia wniosku w kwestii naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji można – zdaniem Marszałka Sejmu – założyć, że użytemu w tym przepisie pojęciu godności urzędu sędziowskiego wnioskodawca nadaje szerszy charakter, nie ograniczając go jedynie do roli kryterium kształtowania warunków pracy i wynagrodzenia

sędziego. Stąd też godność urzędu sędziowskiego, jako wartość podlegająca ochronie w myśl art. 178 ust. 2 Konstytucji, obejmować miałyby również konieczność ochrony przez ustawodawcę prestiżu sędziów oraz stabilności stanowisk sędziowskich. Odmienne od stanowiska prezentowanego przez wnioskodawcę trzeba jednak uznać, że obowiązek respektowania godności urzędu sędziowskiego nie rozciąga się na wskazane sfery. Wynika to przede wszystkim z wyraźnego brzmienia art. 178 ust. 2 Konstytucji, który wymienia godność jako kryterium odnoszące się do enumeratywnie wymienionych elementów statusu sędziego, wśród których ustrojodawca nie wymienia ani ochrony prestiżu stanowiska sędziowskiego, ani też stabilności tych stanowisk. W świetle powyższego – w ocenie Marszałka Sejmu – trudno uznać, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę są objęte zakresem dyspozycji art. 178 ust. 2 Konstytucji.

W kontekście zarzutu obniżenia prestiżu urzędu sędziowskiego – zdaniem Marszałka Sejmu – można wprawdzie przyjąć, że stanowi on element ogólnie rozumianej godności tego urzędu. Przedstawione przez wnioskodawcę stanowisko nadaje jednak ochronie statusu zawodowego sędziego wymiar bezwzględny, wyłączając możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę jakichkolwiek zmian, które prowadziłyby do pogorszenia statusu zawodowego tej grupy. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w przepisach Konstytucji. Powyższe względy przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. nie jest niezgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 180 ust. 2 Konstytucji przez art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., Marszałek Sejmu wskazał, że rzeczony przepis ustawy zasadniczej wyraża zasadę stabilizacji urzędu sędziego, na którą składają się: po pierwsze – zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu; po drugie – zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu; po trzecie – zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko. Wskazany przez wnioskodawcę w charakterze wzorca kontroli art. 180 ust. 2 Konstytucji określa przesłanki formalne, które warunkują złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ocena zasadności zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę wymaga rozważenia, czy w przypadku regulacji zawartej w ustawie z 2008 r. spełnione zostały konstytucyjne przesłanki warunkujące przeniesienie sędziów na mocy przepisów ustawowych, bez konieczności podjęcia takiego rozstrzygnięcia w drodze orzeczenia sądowego.

Zasady nieusuwalności oraz nieprzenoszalności, stanowiące elementy konstytucyjnego statusu sędziego, nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne odstępstwa w tym zakresie wyznacza art. 180 ust. 2-5 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, które zdaje się wyrażać wnioskodawca, że Konstytucja w każdym przypadku wymaga orzeczenia sądu jako podstawy przeniesienia. Wymóg drogi sądowej ustrojodawca odniósł wyłącznie w stosunku do trybu ustanowionego w art. 180 ust. 2 Konstytucji. W przypadkach określonych w art. 180 ust. 3-5 Konstytucji może ono natomiast nastąpić w drodze innych aktów (w szczególności *ex lege*).

Zróznicowanie trybu przeniesienia sędziego, wynikające z art. 180 Konstytucji, nakazuje – zdaniem Marszałka Sejmu – postawić pytanie, czy przeniesienie na mocy ustawy z 2008 r. faktycznie zostało dokonane w trybie art. 180 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Marszałka, brak jest podstaw do udzielenia pozytywnej odpowiedzi na to pytanie.

Zmiany w ustroju sądów dokonane ustawą z 2008 r. polegały na likwidacji określonych w art. 55 § 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów

powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), stanowisk sędziowskich (sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym) i przeniesieniu zajmujących je sędziów na inne stanowiska w tym samym sądzie (odpowiednio sędziego sądu rejonowego oraz sędziego sądu okręgowego). Tym samym nie może budzić wątpliwości, że chodzi o zmiany z przyczyn obiektywnych, niezwiązanych z osobą sędziego. Zmiany te, ze względu na przyczyny ich wprowadzenia, objęte są zakresem dyspozycji art. 180 ust. 5 Konstytucji („w razie zmiany ustroju sądów”), a zatem ocena przepisów przewidujących przeniesienie z mocy prawa następuje z perspektywy tego wzorca kontroli. Jednocześnie nie znajduje zastosowania art. 180 ust. 2 Konstytucji oraz sformułowane w nim wymogi.

Powyższe względy przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

2.5. Z uwagi na to, że wnioskodawca przywołał w charakterze wzorca kontroli wyłącznie art. 180 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, iż poza zakresem rozpoznania w niniejszym postępowaniu pozostaje kwestia, czy tryb zastosowany w ustawie z 2008 r. spełnia wymogi konstytucyjne sformułowane w art. 180 ust. 5 Konstytucji.

2.6. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 179 Konstytucji przez art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., Marszałek Sejmu wskazał, że rzeczony przepis ustawy zasadniczej określa tryb powoływania sędziów w sądach, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a także ustanawia zasadę powoływania na czas nieoznaczony. Zgodnie z tym przepisem, organem uprawnionym do powoływania jest Prezydent Rzeczypospolitej, a wyłączne uprawnienie do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziego zostało powierzono Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS).

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie budzi wątpliwości, że powoływanie na stanowisko sędziego w drodze postanowienia Prezydenta jest podstawowym sposobem obsady stanowisk sędziowskich.

Treścią aktu powołania jest powierzenie sędziemu inwestytury, której zakres jest determinowany z jednej strony przez stanowisko sędziowskie, na które następuje powołanie (właściwość rzeczowa), z drugiej zaś przez wyznaczenie siedziby (właściwość miejscowa). Stąd zmiana stanowiska bądź siedziby nie pozostaje bez wpływu na zakres powierzonej inwestytury i wymaga w związku z tym, co do zasady, ponownego wydania aktu powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Marszałek Sejmu podkreślił, że zasada, zgodnie z którą sędziowie są powoływani przez Prezydenta, nie ma charakteru absolutnego w tym znaczeniu, że w przypadkach wskazanych w Konstytucji zmiana stanowiska służbowego oraz siedziby sędziego może nastąpić w drodze innych aktów, tj. na podstawie orzeczenia sądowego (art. 180 ust. 2 i 3 Konstytucji) oraz z mocy ustawy (art. 180 ust. 4 i 5 Konstytucji). Zmiana powierzonej inwestytury następuje wówczas z wyłączeniem trybu powołania określonego w art. 179 Konstytucji.

Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut niedopuszczalnej „deprecjacji aktu powołania sędziów przez Prezydenta”, co wyraża się w przekazaniu innym, niż Prezydent Rzeczypospolitej, organom możliwości podejmowania rozstrzygnięć dotyczących zmiany stanowiska służbowego bądź siedziby sędziego, zasługiwałby na uwzględnienie tylko wtedy, gdyby ustawodawca wprowadził taką regulację z naruszeniem art. 180 ust. 4 i 5 Konstytucji. Przyjmując, że regulacja zawarta w ustawie z 2008 r. została wprowadzona przy spełnieniu warunków, o których mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji, należy uznać – zdaniem Marszałka Sejmu – iż nie doszło do bezprawnej ingerencji w uprawnienie głowy państwa do powoływania na stanowisko sędziego.

Powyższe względy przemawiają – w ocenie Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 179 Konstytucji.

2.7. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu wskazał na sposób rozumienia tej zasady w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, formułując zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, wnioskodawca przyjął *a priori* założenie, że zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy są podmiotami określonego prawa podmiotowego, wyrażającego się w uprawnieniu do zajmowania określonego stanowiska służbowego, uzyskanego w następstwie tzw. awansu poziomego. Zasadność przyjęcia takiego stanowiska może jednak budzić wątpliwości. Z uwagi na treść sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu należy zatem ustalić, czy zajmowanie określonego stanowiska sędziowskiego bądź prokuratorskiego może być traktowane jako prawo podmiotowe przysługujące osobom sprawującym te urzędy. Trybunał Konstytucyjny przyjmował dotychczas powściągliwe stanowisko, jeżeli chodzi o dopuszczalność dokonania takiej kwalifikacji.

W świetle przytoczonych przez Marszałka Sejmu poglądów Trybunału Konstytucyjnego, prawo do zajmowania stanowiska sędziego (a na zasadzie analogii również prokuratora) trudno kwalifikować jako prawa podmiotowe, do których znajduje zastosowanie zasada ochrony praw nabytych. Nawet jednak przyjmując pogląd, zgodnie z którym sędziom i prokuratorom przysługują w tym zakresie określone i podlegające ochronie uprawnienia podmiotowe, należy równocześnie podkreślić, że prawa te stanowią rodzajowo odmienną kategorię od praw osobistych.

Niezależnie od zasygnalizowanych wątpliwości związanych z kwalifikacją prawa do zajmowania określonego stanowiska służbowego w kategoriach praw nabytych, Marszałek Sejmu stwierdził, że w odniesieniu do sędziów sformułowany w tym kontekście przez wnioskodawcę zarzut powinien podlegać rozpatrzeniu przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnych zasad przeniesienia sędziego na inne stanowisko. Ustrojodawca dopuścił *expressis verbis* przeniesienie sędziego w razie zmiany organizacji sądownictwa pod warunkiem zachowania dotychczasowego uposażenia (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Toteż gdyby nawet uznać zasadność stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę w kwestii konieczności ochrony praw nabytych w następstwie awansu poziomego, to art. 180 ust. 5 Konstytucji wskazuje wyraźnie, w jakiej sytuacji (zmiana organizacji sądownictwa) oraz przy spełnieniu jakich warunków (zachowanie dotychczasowego uposażenia) dopuszczalne jest odstępstwo od tak rozumianej ochrony praw nabytych.

Regulacja zawarta w ustawie z 2008 r., pozbawiająca sędziów stanowisk nabytych w wyniku awansu poziomego i przenosząca ich na stanowiska hierarchicznie niższe, została wprowadzona przy spełnieniu warunków określonych w art. 180 ust. 5 Konstytucji – przeniesienia nastąpiły w związku ze zmianą ustroju sądów, a sędziom zostało pozostawione pełne uposażenie, które przysługiwało im na dotychczasowym stanowisku (por. art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r.). Analogicznie – pozbawienie prokuratorów stanowisk nabytych w wyniku awansu poziomego nastąpiło w związku ze zmianą ustroju prokuratury, a prokuratorom pozostawiono pełne uposażenie, przysługujące im na dotychczasowym stanowisku (por. art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r.). W kontekście prokuratorów trzeba zresztą zwrócić uwagę na okoliczność, że w odróżnieniu od sędziów ustrojodawca nie sformułował w odniesieniu do tej grupy zawodowej szczególnych gwarancji nieprzenoszalności.

W świetle powyższego – w ocenie Marszałka Sejmu – nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia przysługujących sędziom i prokuratorom praw nabytych do zajmowania

stanowiska uzyskanego w drodze tzw. awansu poziomego. Trzeba wskazać, że nawet gdyby uznać pogląd wnioskodawcy co do samego zaistnienia w tym przypadku praw nabytych podlegających ochronie, to ich charakter (publiczne prawa podmiotowe), wartości konstytucyjne uzasadniające ich naruszenie (zmiana ustroju sądów i prokuratury, mająca prowadzić do polepszenia sprawności działania sądownictwa), jak również wprowadzenie regulacji mających rekompensować adresatom pozbawienie tych praw (zachowanie pełnego uposażenia) nakazują przyjąć, że oceniana regulacja nie narusza standardów wywodzonych w tym zakresie z art. 2 Konstytucji.

Powyższe względy przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.8. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. konstytucyjnej zasady dostatecznej określoności przepisów prawnych (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu wskazał, że nakaz dostatecznej określoności przepisów prawa stanowi jedną z reguł składających się na zasady poprawnej legislacji, które z kolei wywodzone są z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Do reguł wynikających z zasad poprawnej legislacji zalicza się w szczególności nakaz dostatecznej określoności. Wynika z niego spoczywający na prawodawcy obowiązek formułowania przepisów w sposób poprawny (pod względem językowym i logicznym), precyzyjny i jasny (por. np. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99).

Zdaniem Marszałka Sejmu, stawiając zarzut niezgodności art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych, wnioskodawca nie wskazał, które ze sformułowań zawartych w kwestionowanym przepisie są niedookreślone w stopniu prowadzącym do jego niekonstytucyjności. W jego ocenie analiza uzasadnienia wniosku pozwala w tym względzie – co najwyżej – przyjąć założenie, że wątpliwości Prezydenta powstały w związku z wykładnią art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. przedstawioną w piśmie Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości z 18 maja 2009 r. co do utraty uprawnienia do dalszego awansu płacowego przypisanego do stanowiska sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym czy sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r., sędziowie i prokuratorzy objęci awansem poziomym zostali przeniesieni z mocy prawa na poprzednio zajmowane stanowisko służbowe, zachowując jednocześnie prawo do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy z 2007 r. Z brzmienia tego przepisu – w ocenie Marszałka Sejmu – trudno natomiast wywieść, że ustawodawca zachował uprawnienie tych sędziów do dalszego awansu płacowego, przypisanego do stanowisk sędziowskich utworzonych w ramach awansu poziomego. W sytuacji, w której wnioskodawca nie wskazał, jak należy interpretować analizowany przepis, a jednocześnie wykładnia językowa prowadzi do jednoznacznych skutków, trudno uznać zarzut niedookreśloności art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. za uzasadniony.

Również jeśliby interpretować zarzut wnioskodawcy w kontekście niedopuszczalnego pozbawienia sędziów prawa nabytego w postaci uprawnienia do nabycia w przyszłości awansu płacowego, nie mógłby on zostać uznany za uzasadniony. Wprowadzony w art. 180 ust. 5 Konstytucji wymóg zachowania przez przenoszonego sędziego „pełnego uposażenia” nie może być jednak interpretowany jako obejmujący także uprawnienia do awansu płacowego, związanego z utraconym stanowiskiem.

Powyższe względy przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. jest zgodny z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2.9. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 5 ustawy z 2008 r. konstytucyjnej zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu wskazał, że zasada odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z elementów składowych zasad poprawnej legislacji oraz – szerzej – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Marszałek Sejmu dokonał także analizy wskazanego wzorca kontroli z perspektywy poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia *vacatio legis* wnioskodawca oparł na tym, że wejście w życie ustawy z 2008 r. spowodowało konieczność podjęcia przez sędziów i prokuratorów określonych decyzji (w uzasadnieniu nie wskazano jednakże, o jakiego rodzaju decyzje miałyby chodzić oraz czego miałyby one dotyczyć), a ustanowiony okres przejściowy był zbyt krótki. Obowiązek ustanowienia w tym przypadku dłuższego okresu niż zwykły czternastodniowy termin, Prezydent powiązał z konstytucyjną zasadą stabilizacji stanowiska sędziowskiego oraz powoływaniem sędziów na stałe. Odpowiednio dłuższa *vacatio legis* powinna obowiązywać również w odniesieniu do prokuratorów, w uzasadnieniu nie przytoczono jednak stosownej argumentacji w tym zakresie.

Niewątpliwie, wyznaczając *vacatio legis*, ustawodawca powinien w pierwszym rzędzie zapewnić adresatom norm prawnych możliwość dostosowania się do realizacji postanowień zawartych w nowych regulacjach. Z tego względu zasługuje (w części) na uwzględnienie argumentacja wnioskodawcy, że w przypadku wprowadzenia na mocy ustawy z 2007 r. instytucji awansu poziomego istniała konieczność ustanowienia odpowiednio długiego okresu przejściowego – wystąpienie z wnioskiem w sprawie awansu poziomego determinowało bowiem wysokość wynagrodzenia, jak również mogło wpływać na przyszłe decyzje dotyczące przebiegu kariery zawodowej. Prezydent nie przedstawił natomiast argumentów, które przesądzałyby o konieczności ustanowienia odpowiednio dłuższego okresu przygotowawczego w przypadku ustawy z 2008 r. Ograniczył się w tym względzie do wskazania, że w odniesieniu do sędziów konieczność wydłużenia *vacatio legis* wynika z ich szczególnego statusu konstytucyjnego, wyrażającego się w stabilizacji stanowiska sędziowskiego. Zdaniem Marszałka Sejmu, trudno jednak, w obliczu braku stosownego uzasadnienia, uznać ten argument za przesądzający o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Podobnie wnioskodawca nie uzasadnił konieczności przyznania odpowiedniej *vacatio legis* prokuratorom, choć równocześnie zauważył, że status tej grupy zawodowej nie ma podstaw konstytucyjnych.

Odnosząc się do zarzutu wyznaczenia zbyt krótkiej *vacatio legis* – w ocenie Marszałka Sejmu – nie można pomijać, że ustawodawca nadał kwestionowanym przepisom przewidującym przejście na stanowiska służbowe zajmowane przed awansem poziomym charakter bezwzględny, kształtując z mocy prawa sytuację adresatów. W tym stanie rzeczy adresaci nie mieli możliwości podjęcia żadnych działań o dyspozytywnym charakterze, które pozwoliłyby im dostosować się do zmienionych przepisów. Jednocześnie, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, wyznaczony termin *vacatio legis* nie wymusił na sędziach podjęcia decyzji w terminie, który nie odpowiada okolicznościom związanym z zakresem regulacji. Z drugiej strony trudno wskazać, na czym miałyby polegać przygotowanie się adresatów do obowiązywania nowej regulacji. Wymaga podkreślenia, że wprowadzone zmiany miały w istocie wymiar wyłącznie tytularny, skutkując zmianą zajmowanego stanowiska służbowego. Niezmienione pozostały natomiast: zakres udzielonej inwestytury, poziom wynagrodzenia oraz miejsce

świadczenia pracy. W tych okolicznościach brak jest podstaw do przyjęcia, że występowała potrzeba ustanowienia odpowiednio dłuższego okresu przygotowawczego.

Ponadto, nie można uznać, że sędziowie i prokuratorzy objęci zakresem obowiązywania kwestionowanych przepisów zostali zaskoczeni nową regulacją. Zamiar wprowadzenia zmian legislacyjnych, polegających na zniesieniu instytucji tzw. awansu poziomego i zastąpienia go tzw. trzecią stawką awansową, został upubliczniony przez Ministerstwo Sprawiedliwości na początku 2008 r. (por. przyjęte przez Radę Ministrów w lutym 2008 r. założenia do ustaw wprowadzających nowe regulacje w zakresie dostępu do zawodów prawniczych oraz racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów powszechnych, jak też wzmocnienia statusu sędziego i kariery sędziowskiej, przywołane w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 851/VI kadencja). Po raz pierwszy zamiar ten został zrealizowany w ustawie z dnia 25 czerwca 2008 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę o prokuraturze oraz ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Postępowanie legislacyjne w sprawie tej ustawy, wobec wniesienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej wniosku o jej ponowne rozpatrzenie, nie zostało jednak ostatecznie zakończone. Z kolei w przypadku kwestionowanej przez wnioskodawcę ustawy z 2008 r., od chwili wniesienia do Sejmu projektu ustawy (druk sejmowy z 16 lipca 2008 r., nr 851/VI kadencja) do jej wejścia w życie (22 stycznia 2009 r.) upłynęło ponad sześć miesięcy. W tym stanie należy przyjąć, że sędziowie i prokuratorzy mieli świadomość, iż prawodawca nie planuje dalszego utrzymania instytucji tzw. awansu poziomego (por. w podobnej sprawie wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Powyższe względy przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – za uznaniem, że art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

3. W piśmie z 2 listopada 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o uznanie, że:

1) art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, stają się, odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, nie jest niezgodny z art. 2, art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim stanowi, że prokuratorzy, o których mowa w tym przepisie, stają się, odpowiednio, prokuratorami prokuratur rejonowych i prokuratorami prokuratur okręgowych, nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

3) art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

4) art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – wniósł o umorzenie postępowania:

1) w części odnoszącej się do badania konstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r.,

2) w części odnoszącej się do art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że prokuratorzy, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r.,

– ze względu na utratę mocy obowiązującej tych przepisów we wskazanych zakresach.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r., w części, w jakiej przepisy te odnoszą się do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, stwierdza się, iż zachowują oni prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r. Zgodnie zaś z tą ustawą do wynagrodzenia sędziów znajdował zastosowanie art. 91 § 1a, 3 i 4 p.u.s.p., a do prokuratorów – art. 62 ust. 1a-1d ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze).

Na podstawie ustawy z 2009 r. przepisy dotyczące stawek awansowych sędziów i prokuratorów zostały przez ten akt normatywny uchylone bądź zmienione (zob. art. 1 pkt 2 lit. b i e oraz art. 3 pkt 3 lit. b i d). Ustawa z 2009 r. wprowadziła jednocześnie generalną zmianę systemu wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, włączając w nią sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie tzw. awansu poziomego. Obecnie wysokość wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego lub prokuratora prokuratury rejonowej w stawce czwartej i piątej odpowiada wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej, znajdującego się w jednej z dwóch pierwszych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Z kolei wysokość wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej w stawce siódmej i ósmej odpowiada wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu apelacyjnego lub prokuratora prokuratury apelacyjnej, znajdującego się w jednej z dwóch pierwszych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Tym samym nowy system wynagrodzeń absorbował skutki płacowe wynikające z awansów poziomych.

Mając zatem na uwadze, że zasady wynagradzania sędziów i prokuratorów, o których mowa w zakwestionowanym art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r., zostały uchylone bądź zmienione na skutek objęcia ich nowym systemem wynagrodzeń, badanie konstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. w części określającej zasady wynagradzania sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie tzw. awansu poziomego podlega – zdaniem Prokuratora Generalnego – umorzeniu ze względu na utratę ich mocy obowiązującej w wymienionym zakresie (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

3.2. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. z art. 179 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że we wskazanym przepisie ustawy zasadniczej ustanowiony został tryb powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej, natomiast zakwestionowane unormowanie ustawy z 2008 r. odnosi się do przeniesienia sędziego – z mocy prawa – na inne (niższe stanowisko) z zachowaniem siedziby wskazanej w akcie powołującym go na wyższe stanowisko.

Mając zatem na uwadze, że art. 179 Konstytucji odnosi się wyłącznie do trybu powoływania sędziów, a nie do ich przenoszenia, Prokurator Generalny stwierdził, że nie ma relacji pomiędzy zakwestionowanym przez Prezydenta art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. a wskazanym wzorcem kontroli. W konsekwencji przepis ten nie jest niezgodny z art. 179 Konstytucji.

3.3. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że brak jest adekwatności pomiędzy zakwestionowanym przepisem a wskazanym wzorcem kontroli, albowiem wzorzec ten został odniesiony do art. 4 pkt 1 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym. Utrata mocy obowiązującej tego przepisu w części odnoszącej się do wynagrodzenia sędziów (wynikająca z ustawy z 2009 r.) oznacza, że zarzut braku relacji pomiędzy godnością urzędu a wynagrodzeniem nie może być poddany merytorycznej ocenie w aspekcie zgodności z art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej. Tym samym – w ocenie Prokuratora Generalnego – art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. nie jest niezgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji.

3.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. z art. 180 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że wymienione we wskazanym postanowieniu ustawy zasadniczej uprawnienia sędziów nie mogą być postrzegane w kategoriach praw podmiotowych. Wprawdzie zawarte w nich normy kształtują status sędziego, jednakże różnią się one od norm będących źródłem praw i wolności człowieka i obywatela. Art. 180 ust. 2 Konstytucji, odczytywany łącznie z ust. 1 tego artykułu, wskazuje, że w przepisie tym określone zostały gwarancje niezawisłości sędziowskiej związane ze stabilnością urzędu sędziowskiego. Jedną z tych gwarancji jest zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Prokurator Generalny podniósł, że przyjmuje się, iż powołanie na urząd sędziego to nadanie prawa jurysdykcji o określonym zakresie, które urzeczywistnia się wyłącznie w sądzie (i na stanowisku), w którym sędzia ma swoje miejsce służbowe.

W ocenie Prokuratora Generalnego, analiza art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. przez pryzmat znaczenia stałości miejsca służbowego dla wykonywania władzy sądowniczej, gwarantowanego w art. 180 ust. 2 Konstytucji, pozwala przyjąć, że kwestionowana przez Prezydenta regulacja nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej. W przypadku, gdy Prezydent Rzeczypospolitej powołuje sędziego danego sądu na stanowisko sędziego w sądzie wyższej rangi (w trybie tzw. awansu pionowego), to sędzia taki traci tym samym uprawnienie do orzekania w sądzie niższego rzędu. W przypadku zaś tzw. awansu poziomego, i po późniejszym zniesieniu tej instytucji, miejsce służbowe sędziego nie uległo zmianie. Tym samym zachowany został istotny czynnik wykonywania władzy sądowniczej przez niezmiennosć jej obszaru i rodzaju spraw, chociaż zmianie (na niższe) uległo stanowisko sędziego.

Ustanowienie w art. 180 ust. 2 Konstytucji warunku, że przeniesienie sędziego na inne stanowisko może jedynie nastąpić „na mocy orzeczenia sądu” oznacza, że w przepisie tym chodzi o sposób postępowania w konkretnych sprawach, dotyczących oceny jednostkowego zachowania sędziego, w których rozstrzygnięcie co do przeniesienia na inne stanowisko jest zastosowaniem tego rodzaju sankcji. Zastrzeżenie zaś ustrojodawcy, że przeniesienie może nastąpić „jedynie na mocy orzeczenia sądu” i „tylko w przypadkach określonych w ustawie” oznacza m.in. wykluczenie oddania ostatecznych decyzji w sprawach przeniesienia w gestię organów wykonawczych.

W konsekwencji – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy uznać, że art. 180 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., ponieważ zniesienie instytucji awansu poziomego i związane z tym przeniesienie sędziego na inne (niższe) stanowisko służbowe jest faktem niezależnym od jednostkowej oceny zachowania sędziego, a zatem – ze swojej istoty – nie może podlegać ocenie sądu. Tym samym kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

3.5. Ustosunkowując się do kwestii naruszenia przez art. 4 pkt 1-3 ustawy z 2008 r. zasady ochrony praw nabytych (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), Prokurator Generalny podniósł, że uprawnienia sędziów związane z zajmowanym stanowiskiem nie mają charakteru praw podmiotowych. Tym bardziej tego rodzaju prawa podmiotowego nie można przypisać prokuratorom, o których mowa w art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r., skoro Konstytucja milczy co do ich uprawnień. Nie może być także mowy o prawie podmiotowym sędziów i prokuratorów, którzy złożyli wniosek o awans poziomy w trybie art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. i dotychczas nie otrzymali powołania na wyższe stanowiska. Osoba spełniająca ustawowo określone przesłanki (odpowiednio długi i nienaganny czas pracy) nie ma prawa podmiotowego do wystąpienia z roszczeniem o jej powołanie. Szczególnie jest to uwidocznione w przypadku sędziów, którzy powoływani są przez

Prezydenta Rzeczypospolitej i akt ich powołania należy do wyłącznej prerogatywy głowy państwa określonej w Konstytucji (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17).

Wobec powyższego – w ocenie Prokuratora Generalnego – art. 4 ustawy z 2008 r. nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.6. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że akt powołania na stanowisko sędziego, jak i akt powołania prokuratora, w trybie art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. jest aktem pustym. Ustawodawca we wskazanym art. 4 pkt 3 nakazał rozpoznawanie złożonych wcześniej wniosków sędziów i prokuratorów o tzw. awans poziomy na podstawie dotychczasowych przepisów. Zatem – teoretycznie – sędziowie i prokuratorzy mogą nadal być powoływani w trybie awansu poziomego, mimo że instytucja ta została zniesiona. Wydanie jednak aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej lub aktu powołania prokuratora przez Prokuratora Generalnego jest bezprzedmiotowe, gdyż jednocześnie z mocy art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. powracają oni na stanowiska zajmowane przed powołaniem. Tym samym – w ocenie Prokuratora Generalnego – art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą określoności prawa.

3.7. Ustosunkowując się do kwestii naruszenia zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (wywodzonej z art. 2 Konstytucji) przez art. 5 ustawy z 2008 r., Prokurator Generalny podniósł, że ustawodawca zachował, określony w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172), minimalny czternastodniowy termin pomiędzy ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej a jej wejściem w życie. Z kolei celem ustawy z 2008 r. *summam* było zniesienie instytucji tzw. awansu poziomego z uwagi na to, że instytucja ta budziła nie tylko wątpliwości dotyczące przejrzystości struktury sądownictwa, ale przede wszystkim wątpliwości natury konstytucyjnej. Przyjmując zatem, że ustawodawca miał do zrealizowania określony cel, jakim było założenie, iż tą zmianą doprowadzi do stanu zgodnego z Konstytucją, to brak jest podstaw do twierdzenia, że standardowa czternastodniowa *vacatio legis* powinna być wydłużona, zwłaszcza gdy potrzeba taka nie wynikała z zaskarżonych przepisów. Nowa regulacja polegała nie na zmianie dotychczasowego miejsca służbowego (siedziby sądu lub prokuratury) lecz jedynie na tytularnym powrocie do poprzedniego stanowiska; w chwili wejścia w życie ustawy z 2008 r. zachowane zostało także dotychczasowe wynagrodzenie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nawet przyjmując, że tytularna zmiana stanowiska na niższe w hierarchii stanowisk sędziowskich i prokuratorskich jest pogorszeniem sytuacji zawodowej sędziów i prokuratorów, to nie należy tego łączyć z wymogiem dochowania odpowiedniej *vacatio legis*. Odpowiedni okres spoczywania ustawy nie służy ochronie adresata przed pogorszeniem jego sytuacji; jest to czas wyznaczony na zapoznanie się z nowymi przepisami i na podjęcie kroków adaptacyjnych, jeśli są one konieczne.

W konsekwencji – w ocenie Prokuratora Generalnego – art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 13 stycznia 2012 r. stanowisko w sprawie zajęła Krajowa Rada Sądownictwa, która podzieliła zasadniczą część argumentacji przedstawionej przez Marszałka Sejmu, jak również zgodziła się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim nie podważa ono zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów.

Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia, KRS wskazała na wstępie, że wniosek Prezydenta zmierza *de facto* do restytucji awansów poziomych sędziów i prokuratorów. W

jej natomiast ocenie konstrukcja ta „burzyła dotychczasowy (...) system i rygor «awansu pionowego». W szczególności zwrócono uwagę na to, że w systemie awansów poziomych „Krajowa Rada Sądownictwa mogła odmówić przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na wyższe stanowisko w trybie «awansu poziomego» tylko w razie stwierdzenia, że kandydaci nie spełniają warunków formalnych do jego uzyskania”.

KRS wskazała również, że zaskarżone art. 4 pkt 1 i art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. „mogą być poddane kontroli [Trybunału] jedynie w zakresie, w jakim stanowią, że sędziowie i prokuratorzy awansowani poziomo powracają na swoje dotychczasowe stanowiska i miejsca służbowe” z uwagi na utratę mocy obowiązującej w pozostałej części, spowodowaną wejściem w życie ustawy z 2009 r.

Ponadto – w ocenie KRS – tylko dla jednego z zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę – braku odpowiedniej *vacatio legis* – wskazany został adekwatny wzorzec kontroli. W tym zakresie należy uznać, że art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Pozostałe przepisy ustawy z 2008 r. – w ocenie KRS – nie mogą natomiast zostać poddane ocenie w kontekście trybu powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji), zasad ich wynagradzania (art. 178 ust. 2 Konstytucji), czy ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu wysuniętego na tle art. 179 Konstytucji, KRS wskazała, że prezydencki akt powołania nie był związany z objęciem przez sędziego awansowanego poziomo konkretnego stanowiska sędziowskiego. W ocenie KRS, art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. odnosi się do przeniesienia sędziego na podstawie przepisów ustawowych, nie zaś do powołania, o którym mowa w art. 179 Konstytucji.

Oceniając zarzut naruszenia art. 180 ust. 2 Konstytucji, KRS nawiązała do argumentacji wyrażonej w piśmie Marszałka Sejmu. Przeprowadzony w tej materii wywód koncentruje się na powiązaniu zniesienia instytucji awansów poziomych z kwestią zmiany ustroju sądów, zakotwiczonej w art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych, to Krajowa Rada Sądownictwa analizowała go na gruncie całego art. 4 ustawy z 2008 r. (tj. w odniesieniu do pkt 1-3). W tym zakresie, zdaniem KRS, należało przyjąć, że „pełnienie określonego stanowiska przez sędziego bądź prokuratora nie jest jego prawem podmiotowym” i to w konsekwencji nie pozwala poddać analizowanych rozwiązań ocenie z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych.

Należy także zaznaczyć, że Krajowa Rada Sądownictwa nie podzieliła stanowiska Prokuratora Generalnego co do niezgodności art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji, łącząc tę normę intertemporalną z kwestią ochrony praw nabytych. W tym kontekście KRS wskazała jedynie, że „Istnienie takiego przepisu intertemporalnego nie ma żadnego uzasadnienia, skoro pozostawienie bez rozpoznania nie rozpoznanych do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r., wniosków o «awans poziomy» byłoby neutralne dla praw i obowiązków wnioskodawców”.

II

Na rozprawie 8 maja 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Specyfika awansów poziomych.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4; dalej: ustawa z 2008 r.). Pierwszy z zakwestionowanych przepisów dotyczy zniesienia instytucji tzw. awansów poziomych sędziów (art. 4 pkt 1) i prokuratorów (art. 4 pkt 2) oraz wprowadza regulację intertemporalną w tym zakresie (art. 4 pkt 3), a drugi – określa termin wejścia w życie badanej ustawy (art. 5).

We wniosku z 17 lutego 2010 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sformułował zarzut niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. z art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji oraz zarzut niezgodności art. 4 i 5 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji.

Analizę zakwestionowanych przepisów należy poprzedzić pewnymi ogólnymi uwagami, odnoszącymi się do charakteru i istoty awansów poziomych.

1.2. Omawiana instytucja została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w drodze ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959; dalej: ustawa z 2007 r.). Wraz z wejściem w życie przedmiotowej regulacji, tj. 1 lipca 2008 r., powstały dwa nowe stanowiska sędziowskie – sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Ustawa z 2007 r. uzależniała możliwość ubiegania się o powołanie na wskazane stanowiska od spełnienia ustawowych przesłanek i określała tryb, w jakim do owego powołania dochodziło. Zgodnie bowiem z dodanym art. 63a do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym mógł być powołany sędzia sądu rejonowego, który pełnił służbę na zajmowanym stanowisku co najmniej piętnaście lat i po osiągnięciu drugiej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego nie był ukarany karą dyscyplinarną, nie otrzymał wytknięcia uchybienia, o którym mowa w art. 40 p.u.s.p., ani nie miał zwróconej uwagi w trybie określonym w art. 37 § 4 p.u.s.p. Analogiczne rozwiązanie wprowadzono w art. 64a p.u.s.p. w odniesieniu do sędziów sądów okręgowych, ubiegających się o stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym.

Z kolei jeśli chodzi o awanse poziome prokuratorów, nowe brzmienie uzyskał art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze), zgodnie z którym prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych stali się także prokuratorzy prokuratur apelacyjnych w prokuraturach okręgowych i prokuratorzy prokuratur okręgowych w prokuraturach rejonowych. Ponadto do ustawy o prokuraturze wprowadzono art. 11a, określający tryb powołania na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej w prokuraturze rejonowej i prokuratora prokuratury apelacyjnej w prokuraturze okręgowej, oraz rozbudowano art. 14, dodając do niego trzy ustępy (ust. 5-7), określające wymogi, jakie winien spełniać prokurator ubiegający się o awans poziomy.

Wymogi te sformułowano w sposób niemal identyczny jak w przypadku sędziów – możliwość uzyskania awansu uzależniono od piętnastoletniego stażu pracy i nienagannego wykonywania obowiązków po uzyskaniu drugiej stawki awansowej.

Warto przypomnieć, że rozwiązanie umożliwiające ubieganie się o awans poziomy zostało zakwestionowane we wniosku Prokuratora Generalnego z 9 października 2008 r. W związku z wejściem w życie ustawy z 2008 r., przepisy zakwestionowane przez Prokuratora Generalnego zostały uchylone, co w konsekwencji doprowadziło do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z 15 grudnia 2009 r., sygn. K 30/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 175). Tym samym

wprowadzenie instytucji awansów poziomych nie zostało poddane merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Zniesienie owego modelu wspomnianą ustawą z 2008 r. zostało zakwestionowane przez Prezydenta w analizowanym w niniejszej sprawie wniosku z 17 lutego 2010 r.

Z uwagi na zbieżność sposobu uregulowania awansu poziomego sędziów i awansu poziomego prokuratorów oraz na to, że zasadnicza część argumentacji wnioskodawcy odnosi się do statusu tej pierwszej kategorii funkcjonariuszy, zasadne staje się prześledzenie w pierwszej kolejności zmian w modelu awansowania sędziów.

1.3. Punktem wyjścia owej analizy winno być stwierdzenie, że na gruncie p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji ustawą z 2007 r., istniały dwa, niezależne od siebie modele awansu – awans poziomy i awans pionowy. Zestawienie owych modeli pozwala na uchwycenie specyfiki awansu poziomego.

Po pierwsze, krąg podmiotów dopuszczonych do ubiegania się o wprowadzone ustawą z 2007 r. stanowiska sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym został ograniczony wyłącznie do urzędujących sędziów sądów rejonowych i odpowiednio sędziów sądów okręgowych. Tymczasem w świetle art. 57 § 1 p.u.s.p. możliwość zgłoszenia swojej kandydatury na pozostałe stanowiska sędziowskie, o których mowa w p.u.s.p., tj. sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego i sędziego sądu apelacyjnego, ma „każdy, kto spełnia warunki” objęcia tego stanowiska. W praktyce oznacza to dostęp do poszczególnych stanowisk sędziowskich nie tylko osób, które są już sędziami i ubiegają się o awans, lecz także osób „z zewnątrz” (tj. adwokatów, radców prawnych, notariuszy, profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych). A zatem z punktu widzenia tychże osób utworzenie stanowisk sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym było irrelevantne – jedynymi beneficjentami rozwiązania wprowadzonego ustawą z 2007 r. pozostawali urzędujący sędziowie sądów rejonowych i sądów okręgowych.

Po drugie, powołanie w następstwie awansu poziomego było niezależne od zwolnienia lub utworzenia stanowiska sędziowskiego (art. 65a § 1 zdanie drugie p.u.s.p.). Z kolei w istotę procedury awansu pionowego, jak już wspomniano, wpisane jest ubieganie się o „wolne stanowisko sędziowskie”. Stąd też uruchomienie procedury awansu pionowego wymaga wcześniejszego obwieszczenia o wolnym stanowisku. Ze zgoła odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku awansu poziomego. Ustawodawca celowo uniezależnił możliwość awansu od pojawienia się wolnego stanowiska.

Po trzecie, w odróżnieniu od awansu pionowego, powołanie w trybie awansu poziomego nie wiązało się ze zmianą miejsca pełnienia służby przez sędziego. Treść art. 65b § 1 *in principio* p.u.s.p. wyraźnie bowiem przesądzała, że „sędzia sądu okręgowego w sądzie rejonowym pełni służbę w sądzie rejonowym określonym w akcie powołania (...)”. Analogiczna regulacja została zawarta w art. 65b § 2 *in principio* p.u.s.p. w odniesieniu do sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym.

Po czwarte, otrzymanie awansu poziomego, wyjąwszy kwestię zmiany w sferze wynagrodzenia, nie wiązało się z dalej idącymi zmianami w zakresie reszty praw i obowiązków tak awansowanych sędziów. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 65b § 1 i § 2 *in fine* p.u.s.p. do praw i obowiązków sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym znajdowały zastosowanie przepisy dotyczące sędziego sądu rejonowego, zaś do praw i obowiązków sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stosowano przepisy dotyczące sędziego sądu okręgowego. W przeciwieństwie zaś do analizowanego powyżej rozwiązania, otrzymanie awansu pionowego miało zasadniczy wpływ na zakres

inwestytury awansowanego sędziego, a w konsekwencji rzutowało na katalog jego obowiązków.

Po piąte, ustawodawca przewidział w art. 65b § 3 p.u.s.p. możliwość delegowania sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym do pełnienia obowiązków w sądzie okręgowym jak również możliwość delegowania sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym do pełnienia obowiązków w sądzie apelacyjnym. A zatem sędzia, aby wykonywać jurysdykcję w sądzie, do którego tytułarnie przynależał, musiał zostać do owego sądu delegowany.

Po szóste, sędzia, który otrzymał awans poziomy, chcąc orzekać w sądzie wyższej instancji, musiał przejść całą procedurę awansu pionowego tak samo jak każdy inny kandydat na wolne stanowisko w sądzie okręgowym czy sądzie apelacyjnym. To, że po awansie poziomym sędzia tytułarnie stawał się sędzią sądu okręgowego (lub odpowiednio: sędzią sądu apelacyjnego) nie miało znaczenia dla trybu, w jakim miała być rozpoznawana jego kandydatura.

Po siódme, ustawodawca, formułując w art. 63a i art. 64a p.u.s.p. kryteria awansu poziomego, poprzestał na wymogu długoletniego stażu i nienagannego sprawowania urzędu. Inaczej natomiast są ukształtowane przesłanki uzyskania awansu pionowego, koncentrujące się wokół merytorycznej oceny kandydata.

Specyficzne cechy, jakimi charakteryzowała się instytucja tzw. awansów poziomych, uwidaczniają, jak istotnie instytucja ta odbiega od przewidzianego w p.u.s.p. awansu pionowego i jak ograniczony wpływ miało zniesienie awansów poziomych na dotychczasową sytuację sędziego. Niemniej jednak odniesienie się do zarzutów stawianych przez wnioskodawcę wymaga przede wszystkim prześledzenia konstytucyjnych unormowań kształtujących status sędziego.

2. Status sędziego na płaszczyźnie konstytucyjnej.

2.1. Analiza statusu prawnego sędziego musi być dokonywana z perspektywy ogólnych założeń dotyczących sprawowania władzy sądowniczej, rekonstruowanych przede wszystkim z rozdziału VIII Konstytucji „Sądy i Trybunały”. W zakresie konstytucyjnego unormowania badanego segmentu władzy mieści się określenie struktury, ustroju i zakresu działania sądów, pozycji sędziów oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto przy definiowaniu owych założeń dużą rolę odgrywa szereg innych unormowań Konstytucji, w szczególności zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada podziału władzy czy postanowienia rozdziału II, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywa prawo do sądu.

Uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego pozwala dostrzec, że regulacja statusu sędziego ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia ustrojowego, lecz pełni przede wszystkim ważną funkcję gwarancyjną – odpowiednie ukształtowanie przez ustrojodawcę pozycji prawnej sędziego umożliwia bowiem realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewnia jednostce sądową ochronę jej praw. Założenie to leży u źródeł zróżnicowanego stopnia szczegółowości materii zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. Łatwo zauważyć, że o ile niektóre normy tam zawarte pozostawiają stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy, o tyle pewne uregulowania charakteryzuje daleko posunięta precyzja, co niewątpliwie zawęży pole działania parlamentu. Z tą właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku określenia statusu sędziego.

Konstytucja, kształtując tenże status, wyraża szereg zasad, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Należy wśród nich wymienić: zasadę stabilizacji stanowiska sędziowskiego wyrażającą się przez powoływanie sędziów na stałe (art. 179); nieusuwalność sędziego z wyjątkiem konstytucyjnie

wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180 ust. 1-4); nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5); immunitet i nietykalność sędziego (art. 181); nakaz zapewnienia sędziemu odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2); instytucję stanu spoczynku (art. 180 ust. 3-4); nakaz zachowania apolityczności (art. 178 ust. 3); udział Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego (art. 179 i art. 186); – (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005).

Innymi słowy, szereg stosunkowo szczegółowych gwarancji, zabezpieczających na płaszczyźnie konstytucyjnej różne aspekty statusu zawodowego sędziów, uzasadnia potrzeba zapewnienia zasady niezawisłości sędziowskiej. Rozwijając tę myśl, warto podkreślić, że sposób ujęcia na poziomie konstytucyjnym analizowanej materii stanowi reakcję na pewne doświadczenia historyczne, które skłoniły do wprowadzenia mechanizmów ochrony sędziów przed doraźnymi działaniami ustawodawcy.

2.2. Wskazanie podstaw konstytucyjnego uregulowania statusu sędziego oraz powiązanie tegoż statusu z pozostałymi przepisami Konstytucji rzutuje na metodę interpretowania wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

W wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że celem konstrukcji ustrojowej pozycji sędziów jest stworzenie realnych, odpowiednich podstaw i gwarancji właściwego wypełniania przez nich fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Szeroko rozumiane dobro wymiaru sprawiedliwości należy rozumieć jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania orzeczeń, obiektywnych i sprawiedliwych, oddziałujących przede wszystkim autorytetem niezawisłego sędziego, a nie wyłącznie ze względu na zagrożenie zastosowania przymusu państwowego. Właściwe zatem warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu sędziego oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa.

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 ograniczenie możliwości przenoszenia ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, zwłaszcza zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Stanowią „reakcję” ustawodawcy konstytucyjnego na doświadczenia historyczne, które bez wątplenia pokazują, że samo zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jako fundamentalnej zasady sprawowania władzy sądowniczej jest niewystarczające. Potrzeba tutaj daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Jednocześnie Trybunał stwierdził, że „przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów (...) 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”.

Innymi słowy, Konstytucja poprzez szczegółową regulację statusu sędziów gwarantuje prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, i to właśnie założenie nadaje optykę wykładni przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

3. Konstrukcja powołania sędziego w świetle art. 179 Konstytucji.

3.1. Autonomiczny charakter pojęć zawartych w art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Nakreślenie założeń statusu sędziów stanowi punkt wyjścia dalszych rozważań na temat konstytucyjnego standardu w zakresie obsadzania stanowisk sędziowskich, wyznaczonego przede wszystkim przez wskazane we wniosku wzorce kontroli, tj. art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Rekonstrukcja owego standardu wymaga w pierwszej kolejności ustalenia znaczenia, w jakim Konstytucja posługuje się terminem „powołanie” sędziego. W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle wielokrotnie wyrażanego przez Trybunał poglądu, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w poszczególnych dziedzinach prawa. Przeciwnie – to normy konstytucyjne powinny stanowić punkt odniesienia do oceny pojęć ustawowych i wskazywać kierunek ich wykładni. Tylko w ten sposób możliwe jest urzeczywistnienie wielu gwarancji konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137).

Zastrzeżenie to ma podstawowe znaczenie dla analizy wniosku Prezydenta – zarzuty wniosku koncentrują się bowiem wokół apriorycznego założenia, że w przypadku awansów poziomych mamy do czynienia z „powołaniem” w rozumieniu przepisów Konstytucji. Innymi słowy, wnioskodawca, przyjmując za punkt wyjścia regulację ustawową, zdaje się upatrywać w użytym przez ustawodawcę pojęciu „powołanie” urzeczywistnienie konstrukcji powołania, o której mowa w art. 179 Konstytucji. Taki automatyzm, jak wynika z analizy przedstawionej w punkcie 1.3 w części III niniejszego uzasadnienia, jest jednak nieuprawniony. Stąd dokonanie oceny, czy ustawa z 2008 r. rzeczywiście znosi „powołania” w rozumieniu art. 179 Konstytucji, wymaga przeanalizowania konstrukcji awansu poziomego z perspektywy autonomicznych pojęć zawartych w art. 179 i art. 180 Konstytucji. Dopiero na gruncie tych ustaleń możliwe będzie rozpatrzenie zarzutu zniweczenia aktu powołania sędziów jako naruszenia wskazanych wzorców kontroli.

3.2. *Ratio legis* „powołania” w rozumieniu art. 179 Konstytucji.

3.2.1. Sposób powoływania sędziów ma zasadnicze znaczenie ustrojowe. Kwestia ta może być bowiem rozpatrywana nie tylko w kontekście stworzenia instytucjonalnych gwarancji prawidłowego funkcjonowania organów władzy sądowniczej, lecz także realizacji prawa do sądu, legitymizacji władzy sądowniczej, urzeczywistniania zasady podziału i równowagi władz czy chociażby dostępu do służby publicznej (zob. J. Sułkowski, *Procedura w przedmiocie nominacji sędziów sądów powszechnych w Republice Czeskiej i w Polsce – uwarunkowania konstytucyjnoprawne*, [w:] *Transformacje systemów wymiaru sprawiedliwości*, t.1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011).

Z analizy rozwiązania zawartego w art. 179 Konstytucji wynika, że w zakresie powoływania sędziów Konstytucja przyjmuje tzw. system nominacji ograniczonej – procedura nominacyjna opiera się na współpracy organu posiadającego bezpośredni mandat społeczny z organem, który w zamyśle ustrojodawcy ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Model ten stanowi zatem o legitymizacji trzeciej władzy, a

zarazem umożliwia urzeczywistnienie podstawowych zasad sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

3.2.2. Na tle zarysowanego powyżej rozwiązania pojawia się pytanie o *ratio legis* „powołania” w rozumieniu art. 179 Konstytucji. Istota badanej konstrukcji sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury, co *prima facie* mogłoby sugerować przede wszystkim symboliczny charakter powołania. Tymczasem winno ono nie tylko stanowić tytuł do sprawowania władzy sędziowskiej, lecz także określać zakres sprawowania tejże władzy – istnieje bowiem ścisły związek między ucieleśnieniem prawa danej osoby do wymierzania sprawiedliwości a koniecznością wskazania zakresu wykonywania przez nią jurysdykcji. Innymi słowy, treść art. 179 Konstytucji należy odczytywać także przez pryzmat art. 175 ust. 1 Konstytucji, kształtującego zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie takiego kierunku wykładni pociąga za sobą daleko idące skutki. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się bowiem konsekwentnie, że „(...) przedmiotowy zakres wymiaru sprawiedliwości jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji i inne analogiczne postanowienia” (L. Garlicki, uwagi do art. 175, *op. cit.*). Tym samym nie sposób mówić o powołaniu do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto* – wręcz przeciwnie – skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji będzie powołanie do rozstrzygania konkretnych spraw. W związku z tym przyjmuje się, że prezydencki akt powołania musi być aktem charakteryzującym się adekwatnym do treści obu przywołanych norm konstytucyjnych stopniem precyzji. Na tle p.u.s.p., urzeczywistniającej omawiane rozwiązanie ustrojowe, jak również w świetle utrwalonej już praktyki oznacza to obowiązek każdorazowego określania w akcie powołania rodzaju i szczebla sądu, do którego sędzia został powołany (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, *op. cit.*). Innymi słowy, *ratio legis* powołania do służby sędziowskiej sprowadza się do nadania prawa jurysdykcji i sprecyzowania jego granic przez wskazanie obejmowanego stanowiska.

3.2.3. Ów wymóg konkretyzacji, formułowany w odniesieniu do aktu powołania sędziego, znajduje dodatkowe uzasadnienie w dalszych przepisach Konstytucji. Kwestia ta wymaga zaakcentowania – należy bowiem pamiętać, że wykładnia konstytucyjnego pojęcia „powołania” nie jest dokonywana w ustrojowej próżni. Stąd też rekonstrukcja wyznaczonego przez Konstytucję standardu wymaga spojrzenia przez pryzmat zasad kształtujących status sędziego, w szczególności zaś powinna czynić zadość potrzebie zapewnienia stabilizacji stanowiska sędziowskiego.

Patrząc z tego punktu widzenia, można dostrzec, że art. 180 Konstytucji koresponduje z zaprezentowaną powyżej konstytucyjną konstrukcją powołania. Zgodnie bowiem z poglądem wyrażonym przez Trybunał, z treści art. 180 Konstytucji wynika konieczność zagwarantowania sędziom, że po powołaniu przez Prezydenta na stanowisko sędziego będą bez przeszkód wykonywać funkcje orzecznicze w danym sądzie i w danym czasie (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Tak więc normy wynikające z art. 180 Konstytucji dopełniają treść art. 179 Konstytucji i stanowią swoistą kontynuację gwarancji, których urzeczywistnianie rozpoczyna się już na etapie powołania sędziego.

W takim ujęciu powołania, w które wpisany jest obowiązek każdorazowego określania rodzaju i szczebla sądu, mieści się również procedura awansowania, tj. powoływania na stanowisko sędziowskie w sądzie wyższej instancji. W wyniku awansu sędziego po pierwsze – traci uprawnienie do wykonywania swej funkcji w sądzie niższego rzędu, po drugie zaś – uzyskuje nowe uprawnienie – do sprawowania jurysdykcji w innym niż dotychczasowy sądzie (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01, OSNKW nr 1-2/2002, poz. 3). Stąd też pożądanym jest, by dookreślając status sędziego, sprawującego urząd na określonym stanowisku i w określonym miejscu

służbowym, posłużyć się konstytucyjną konstrukcją powołania. Dopiero z tak określonym miejscem służbowym wiąże się zasada nieprzenoszalności sędziego czy zasada przywiązania sędziego do urzędu.

3.3. Konstytucyjne elementy powołania w rozumieniu art. 179 Konstytucji.

Analiza *ratio legis* „powołania”, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, uzmysławia, że na omawianą konstrukcję składa się szereg elementów, które determinują kształt rozwiązań przyjmowanych na płaszczyźnie ustawowej. Dokonując charakterystyki tychże elementów, należy mieć na uwadze, że Konstytucja w sposób jednolity normuje tryb powoływania sędziów wszystkich sądów. W tym właśnie kontekście trzeba osadzić dalsze rozważania.

Po pierwsze, należy wskazać, że kompetencja do powoływania sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta RP. Po drugie, owo uprawnienie głowy państwa jest uzależnione od przedstawienia przez Krajową Radę Sądownictwa stosownego wniosku. W tym miejscu warto jednak zaakcentować, że Konstytucja nie przesądza wprost o etapach poprzedzających złożenie tegoż wniosku ani też nie determinuje kwalifikacji, jakie winien spełniać kandydat na sędziego. Jakkolwiek w praktyce wymogi stawiane kandydatowi na stanowisko sędziowskie są określone na poziomie ustawowym, to nie budzi wątpliwości, że ostateczna decyzja w zakresie przedstawienia wniosku Prezydentowi należy do KRS. Rozwiązanie to niewątpliwie koresponduje z przypisywaną temu organowi konstytucyjną funkcją stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Po trzecie wreszcie, powołanie sędziego następuje na czas nieoznaczony, co w piśmiennictwie odczytuje się nie tylko jako brak konieczności periodycznego odnawiania pełnomocnictwa udzielonego sędziemu, lecz także jako wymóg zagwarantowania zasady nieusuwalności sędziów, (zob. L. Garlicki, *op.cit.*).

Przyjęta konstrukcja powołania sędziego, prowadząca do nadania prawa jurysdykcji, implikuje konieczność przypisania sędziemu w akcie powołania określonego stanowiska i miejsca służbowego. Bez wskazania tych elementów sprawowanie urzędu sędziowskiego jest niemożliwe. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że „powołanie danej osoby przez Prezydenta na stanowisko sędziego stanowi nie tylko mianowanie jej sędzią w ogóle, ale też powołanie na sędziego jedynie określonego sądu, a nie wszystkich sądów polskich. Przez akt powołania osoba ta staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. Może jednak orzekać tylko w sądzie macierzystym. Sędzia może i powinien wykonywać władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma miejsce służbowe. Prezydent w akcie powołania wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (art. 55 § 3 u.s.p.). Miejsce służbowe to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) należący do właściwości sądu (art. 10 u.s.p.), w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości” (wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Innymi słowy, akt powołania jest aktem kształtującym status sędziego – osoba powołana przez Prezydenta jest bowiem co do zasady uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie określonym w akcie powołania. Tym samym równocześnie z nadaniem sędziemu inwestytury dochodzi do określenia zarówno obszaru wykonywania jurysdykcji jak i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw. W konsekwencji akt powołania determinuje zakres obowiązków sędziego.

Podsumowując, należy zatem zaakcentować, że określenie rodzaju i siedziby sądu, do którego sędzia zostaje powołany, stanowi immanentną część aktu powołania.

3.4. Analiza instytucji awansów poziomych z perspektywy art. 179 Konstytucji.

Uprzedzając dalsze wywody, Trybunał pragnie ponownie zaznaczyć, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest ustawa z 2008 r., znosząca awanse

poziome. Tym samym Trybunał nie jest uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją ustawy z 2007 r. wprowadzającej badaną konstrukcję. Ze względu na zakres określony przez wnioskodawcę zakres zaskarżenia niezbędne jest jednak przeanalizowanie samej instytucji awansów poziomych. To pozwoli Trybunałowi udzielić odpowiedzi na pytanie, na ile wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli są adekwatne do oceny ustawy z 2008 r. znoszącej awanse poziome.

3.4.1. Zgodnie z art. 65b § 1 p.u.s.p. sędzia sądu okręgowego w sądzie rejonowym pełnił służbę w sądzie rejonowym określonym w akcie powołania. Analogicznie kwestię tę regulował art. 65b § 2 p.u.s.p. w odniesieniu do stanowiska sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Przywołane przepisy przesądzały, że miejsce pełnienia służby sędziego awansowanego poziomo było określone w pierwotnym akcie powołania. Z tego punktu widzenia nowy akt powołania nie rzutował na zakres dotychczas wykonywanej przez sędziego jurysdykcji. Zestawienie tego rozwiązania z konstytucyjną konstrukcją powołania rodzi wątpliwości co do adekwatności przywołanych wzorców kontroli. Procedura otrzymania awansu poziomego, jakkolwiek opisywana przez ustawodawcę w kategorii „powołania”, nie była bowiem ukierunkowana na nadanie sędziemu inwestytury i określenie jej granic. W zamyśle ustawodawcy nowy akt powołania wyraźnie bazował na „pierwotnym powołaniu”.

3.4.2. Brak wpływu awansu poziomego na dotychczasową pozycję sędziego uwidaczniał się także w sposobie określenia jego praw i obowiązków. Kwestię tę regulowały art. 65b § 1 *in fine* oraz art. 65b § 2 *in fine* p.u.s.p., odsyłając do przepisów dotyczących sędziego sądu rejonowego i sędziego sądu okręgowego. Tak więc pod względem owych praw i obowiązków status sędziego sądu rejonowego awansowanego na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym, wyjąwszy kwestię podwyższenia wynagrodzenia, nie ulegał zmianie, tak jak nie ulegał zmianie status sędziego sądu okręgowego awansowanego na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Wobec tak wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy twierdzenie o zachowaniu przez sędziego dotychczasowego zakresu jurysdykcji zyskuje dodatkowe potwierdzenie.

Co więcej, z pozostałych przepisów, regulujących instytucję awansu poziomego, można wywieść, że jej istota sprowadzała się jedynie do zmiany tytułu przysługującego sędziemu oraz do równoległego podwyższenia jego wynagrodzenia wraz z otwarciem drogi do uzyskiwania wyższych stawek awansowych. Te „płacowe” konsekwencje, jakkolwiek same w sobie nie stanowią przedmiotu oceny Trybunału, mogą budzić zastrzeżenia z punktu widzenia treści art. 178 ust. 2 Konstytucji, wyrażającego nakaz zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wątpliwości te były podnoszone we wspomnianym już postępowaniu, toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek wniosku Prokuratora Generalnego z 9 października 2008 r., umorzonym ze względu na utratę mocy obowiązującej badanych przepisów (zob. postanowienie o sygn. K 30/08). Prokurator Generalny wyraźnie podkreślał wówczas, że w następstwie awansu poziomego nie dochodziło do zmiany dotychczasowego zakresu obowiązków sędziego, choć jednocześnie awans ten powodował zmianę wynagrodzenia. Odwołując się w tym miejscu do uzasadnienia projektu ustawy z 2007 r. wprowadzającej awanse poziome, można próbować upatrywać przyczyn takiego stanu rzeczy w nie do końca przemyślanej przez ustawodawcę koncepcji uregulowania pewnych kwestii finansowych za pomocą konstrukcji o charakterze ustrojowym. W zamyśle ustawodawcy proste sięgnięcie po przepisy „płacowe” być może nie oddawałoby w pełni charakteru wprowadzanych zmian, ukierunkowanych skądinąd również na podniesienie prestiżu sędziów, którzy z różnych względów nie zmieniali miejsca orzekania.

Pozostawiając na boku podniesioną wątpliwość, należy jednak przede wszystkim podkreślić, że na tle badanego rozwiązania uwypukla się rozdzwięk między konstytucyjną konstrukcją powołania, zorientowaną na nadanie sędziemu inwestytury, a przez to zdeterminowanie zakresu jego obowiązków, a powołaniem sędziego w następstwie awansu poziomego, które w najmniejszym stopniu nie rzutowało na rodzaj i zakres czynności podejmowanych przez awansowanego sędziego.

3.4.3. Sposób uregulowania analizowanej instytucji rodzi także pytanie, czy w tej sytuacji w ogóle mamy do czynienia z awansem, a co za tym idzie, czy zasadne jest tu, tak jak w przypadku awansu pionowego, zastosowanie konstytucyjnej konstrukcji powołania. Jeżeli bowiem przez awans rozumieć powołanie na stanowisko sędziowskie w sądzie wyższej instancji, to niewątpliwie awans poziomy nie mieścił się w tak zreagowanej definicji.

W wyniku awansu poziomego sędzia uzyskiwał co prawda tytuł sędziego wyższej instancji, lecz w ślad za tym nie zmieniał się zakres upoważnienia do sprawowania jurysdykcji. Tym samym sędzia sądu okręgowego w sądzie rejonowym, aby rzeczywiście orzekać w sądzie okręgowym, musiałby uzyskać stosowne upoważnienie w trybie delegacji albo przejść procedurę awansu pionowego.

Jeśli chodzi o kwestię delegacji do sądu wyższej instancji pomimo awansu, to warto zwrócić uwagę, że w konsekwencji sędzia awansowany poziomo orzekałby jako „sędzia sądu okręgowego w sądzie rejonowym delegowany do sądu okręgowego” (bądź „sędzia sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym delegowany do sądu apelacyjnego”), co samo w sobie wydaje się pewną sprzecznością. W doktrynie podnoszono, że taka konstrukcja jest wynikiem niezrozumienia założeń p.u.s.p. Na gruncie tejże ustawy „nie ma sądów apelacyjnych (okręgowych) «w ogóle»; są tylko konkretne sądy apelacyjne i okręgowe, umiejscowione w określonych siedzibach i mające określone obszary właściwości, utworzone przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, zatem nie można być sędzią sądu apelacyjnego (okręgowego) «w ogóle», a tym bardziej ulokowanym w sądzie niższego rzędu” (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 191). Instytucja awansu poziomego nie korespondowała z tym założeniem, co wprowadzało pewien chaos na płaszczyźnie kompetencyjnej.

Specyfika awansu poziomego przejawiała się również w tym, że sędzia awansowany poziomo rzeczywiście stawał się sędzią wyższej instancji dopiero po uzyskaniu awansu pionowego. Chociaż tytułarnie pozostawał zatem sędzią sądu, do którego aspirował, to i tak musiał przejść całą procedurę awansową. Co więcej, w świetle art. 65b § 5 i 6 p.u.s.p., jego sytuacja niczym nie różniła się od sytuacji pozostałych sędziów, zgłaszających swoje kandydatury na zwolnione lub utworzone stanowisko. Wcześniejsze uzyskanie awansu poziomego pozostawało całkowicie irrelewantne z punktu widzenia toczącej się procedury konkursowej. Tak więc omawianą instytucję nie sposób uznać za awans i łączyć jej z wymogiem uzyskania aktu powołania w rozumieniu przepisów Konstytucji.

3.4.4. Z prowadzonych powyżej rozważań wynika, że akt powołania wpisany w konstrukcję awansu poziomego nie korespondował z kategorią powołania, funkcjonującą na gruncie przepisów Konstytucji. Ustawodawca posłużył się tu pojęciem konstytucyjnym, abstrahując zupełnie od konstytucyjnego znaczenia mechanizmu powołania.

Konsekwencje uzyskania awansu poziomego ograniczały się jedynie do zmiany tytułu i podwyższenia wynagrodzenia tak awansowanego sędziego oraz otwarcia drogi do uzyskiwania wyższych stawek awansowych w przyszłości. Z punktu widzenia innych aspektów, wyznaczających status sędziego, takich jak przypisanie sędziemu nowego miejsca służbowego w rozumieniu p.u.s.p., zmiana zakresu jego obowiązków czy też

możliwość faktycznego orzekania w sądzie wyższej instancji, otrzymanie awansu poziomego było irrelewantne.

Pomimo zachowania elementów proceduralnych, opisanych w art. 179 Konstytucji, akt Prezydenta prowadził jedynie do zmiany tytułu sędziego, co z kolei wiązało się ze zmianą jego wynagrodzenia.

Tak kategorycznie wyrażone stanowisko znajduje swe potwierdzenie nie tylko na płaszczyźnie opisanych wyżej skutków awansu poziomego, lecz także w sposobie uregulowania trybu uzyskania tegoż awansu. Z uwagi na zawarte w art. 63a i art. 64a p.u.s.p. „półautomatyczne” kryteria awansu poziomego, osoby ubiegające się o stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym czy sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym nie były wyłaniane w drodze konkursu, a ich praca nie podlegała merytorycznej ocenie. W rezultacie Krajowa Rada Sądownictwa była związana złożonym wnioskiem i, wyjąwszy przypadek niespełnienia przez kandydata wymogów formalnych, nie mogła odmówić przedstawienia takiej kandydatury Prezydentowi. Tym samym ustawodawca pozbawił Krajową Radę Sądownictwa możliwości samodzielnego decydowania o złożeniu wspomnianego wniosku. Na gruncie analizowanej sytuacji widać wyraźnie, że w świetle tak ograniczonej roli Krajowej Rady Sądownictwa nie sposób mówić o „powołaniu” w rozumieniu art. 179 Konstytucji. Rozpatrywanie powyższej kwestii z punktu widzenia konstytucyjnej konstrukcji „powołania” nie daje się bowiem pogodzić z realizacją ustrojowej funkcji Krajowej Rady Sądownictwa. Spojrzenie z tej perspektywy wyłania kolejny argument na rzecz przyjętego przez Trybunał stanowiska, że użyte przez ustawodawcę pojęcie nie jest „powołaniem” w rozumieniu przepisów Konstytucji.

Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu wnioskodawcy i stwierdził, że art. 179 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r.

4. „Zmiana stanowiska” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji a likwidacja awansów poziomych.

4.1. „Zmiana stanowiska” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Uznanie, że w przypadku awansów poziomych nie dochodziło do powołania w ujęciu art. 179 Konstytucji, rzutuje na rozpatrzenie kolejnego zarzutu, sformułowanego na tle art. 180 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Wnioskodawca uznał, że art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. godzi w konstytucyjną zasadę nieprzenoszalności sędziów, gdyż przewiduje przeniesienie na inne stanowisko bez uwzględnienia przesłanek, o których mowa w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Rozpatrując powyższy zarzut, Trybunał ustalił na wstępie, czy likwidacja awansów poziomych prowadziła do „zmiany stanowiska” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji. Rozważenie tej kwestii należy poprzedzić sformułowaniem kilku uwag ogólnych, odnoszących się do funkcji analizowanego wzorca kontroli.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że art. 180 ust. 2 Konstytucji, wyrażając trzy szczegółowe zasady dotyczące statusu zawodowego sędziów (zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu i zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko), stanowi korelat zasady nieusuwalności i konstytuuje jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Ów gwarancyjny charakter art. 180 ust. 2 Konstytucji urzeczywistnia się przez ustanowienie normy odsyłającej, z której wynikają pewne standardy w zakresie dopuszczalności zastosowania instytucji przeniesienia sędziego.

Jednocześnie podkreśla się, że realizowana na płaszczyźnie ustrojowej ochrona statusu zawodowego sędziów nie jest celem samym w sobie, ma bowiem służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej. Takie ujęcie rozwiązania, zorientowanego wokół zagwarantowania sędziemu stabilizacji w zakresie siedziby (tzn. miejsca służbowego, w ramach którego sędzia sprawuje władzę sądowniczą) i stanowiska (tzn. spełniania urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju czy szczebla); (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, I. Iwulski, *op.cit.*, s. 144 i 209) wyklucza możliwość opisywania gwarancji płynących z art. 180 ust. 2 Konstytucji w kategorii publicznych praw podmiotowych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 180, *op.cit.*).

Przywołana powyżej, niejako na marginesie, doktrynalna definicja pojęcia „stanowiska sędziowskiego” wymaga dalszej analizy. Z tego punktu widzenia cennych spostrzeżeń może dostarczyć prześledzenie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim to, że już w uchwale z 6 listopada 1991 r. (sygn. W 2/91, OTK w 1991 r., poz. 20), Trybunał przyjął, że jednym z kryteriów tożsamości stanowiska sędziego jest zakres powierzonej mu jurysdykcji. Rozważając wówczas kwestię prawa powrotu sędziego na zajmowane poprzednio stanowisko i alternatywnego względem niego prawa otrzymania stanowiska równorzędnego poprzednio zajmowanemu, Trybunał podkreślił, że „przez pojęcie «stanowisko poprzednio zajmowane» rozumieć należy stanowisko sędziowskie w konkretnym sądzie, w którym orzekał zainteresowany przed powołaniem (wybraniem) go na stanowisko, z którego został następnie odwołany na skutek zrzeczenia się tego stanowiska, bądź gdy stanowisko, na które został powołany (wybrany) wygasło na skutek upływu kadencji”, jednocześnie zaznaczając, że nie dotyczy to stanowisk o charakterze funkcyjnym, jak np. przewodniczący wydziału. Z kolei „stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu” Trybunał zdefiniował jako „stanowisko sędziowskie w innym sądzie tego samego rzędu”.

W podobnym kierunku zinterpretowano pojęcie „stanowiska sędziowskiego” w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, wydanym już pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał wyraźnie zaakcentował w tym orzeczeniu, determinującą konstytucyjny status sędziego, gwarancję stabilizacji, odnosząc ją w szczególności do stanowiska rozumianego jako „sprawowanie urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju”. Trybunał dostrzegł jednocześnie, że „gwarancje art. 180 Konstytucji dotyczą (...) funkcjonalnego zapewnienia sędziom, że po powołaniu na stanowisko sędziego przez Prezydenta będą wykonywać bez przeszkód funkcje orzecznicze w danym sądzie i danym czasie”.

Przywołany fragment koresponduje z reprezentowanym w piśmiennictwie poglądem, że obejmowane przez sędziego „stanowisko sędziowskie” oznacza „spełnianie (wykonywanie) urzędu sędziego w sądzie określonego szczebla (rangi, rzędu), a więc określa zarazem, determinowany rangą tego sądu i przepisami ustaw procesowych rzeczowy zakres jurysdykcji (sędzia sądu rejonowego, okręgowego, apelacyjnego)” (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 182). W konsekwencji, w pełni uprawnione jest przyjęcie, że „zmiana stanowiska sędziowskiego” wiąże się ze zmianą dotychczasowego zakresu jurysdykcji lub ze sprawowaniem przez sędziego urzędu w sądzie innego niż do tej pory szczebla.

4.2. Ocena likwidacji awansów poziomych przez pryzmat elementów, o których mowa w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Rozpoznanie zarzutu wnioskodawcy, dokonane z perspektywy wcześniejszych rozważań, pokazuje, że wejście w życie ustawy z 2008 r. nie wiązało się z przeniesieniem

sędziów awansowanych poziomo na inne stanowiska sędziowskie w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Zarówno sędziowie sądów okręgowych w sądach rejonowych jak i sędziowie sądów apelacyjnych w sądach okręgowych po uzyskaniu awansu poziomego zachowywali dotychczasowy zakres jurysdykcji (odpowiadający zakresowi jurysdykcji sędziów sądów rejonowych i sędziów sądów okręgowych). Co więcej, zachowanie przez sędziów awansowanych w tym trybie dotychczasowej inwestytury było jednym z głównych założeń, leżących u źródeł wprowadzenia konstrukcji awansów poziomych. Z uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej tę instytucję wynika bowiem, że podstawowym celem wspomnianej nowelizacji było zrewidowanie zasad wynagradzania sędziów legitymujących się długoletnim stażem i nienagannym pełnieniem służby przy jednoczesnym powołaniu na stanowiska *de facto* tożsame z dotychczas zajmowanymi (zob. druk sejmowy nr 1057/V kadencji).

Zniesienie instytucji awansów poziomych, podobnie jak jej wprowadzenie, w rzeczywistości nie wiązało się ze zmianą stanowiska tak awansowanych sędziów. Wraz z wejściem w życie ustawy z 2008 r. sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stawali się, zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r., odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowiły ich miejsce służbowe. Zarzucana „degradacja” tak powołanych sędziów oznaczała przede wszystkim utratę uzyskanego uprzednio tytułu, nie wiązała się natomiast ze zmianą zakresu obowiązków ani też miejsca urzędowania. Tym samym likwidację awansów poziomych nie charakteryzowały najistotniejsze elementy, uprawniające do twierdzenia, że doszło do „zmiany stanowiska” w ujęciu art. 180 ust. 2 Konstytucji. Z tego względu przepis ten nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r.

Stanowisko Trybunału wynika z odczytania przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli przez pryzmat art. 45 Konstytucji, kształtującego prawo do sądu. Trybunał pragnie w tym miejscu raz jeszcze wyraźnie podkreślić gwarancyjną rolę wyrażonych w rozdziale VIII Konstytucji zasad. Przyjęcie takiej perspektywy wiąże się każdorazowo z koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy analizowane pod tym kątem rozwiązania nie osłabiają zanadto gwarancji zawartych w rozdziale VIII Konstytucji, co w konsekwencji rzutowałoby na sposób realizacji prawa do sądu. W takim bowiem przypadku ocena badanych rozwiązań, właśnie z uwagi na potrzebę zagwarantowania prawa do sądu, byłaby bardziej rygorystyczna. Innymi słowy, w im większym stopniu kształt zasad konkretyzujących i gwarantujących sędziowską niezawisłość wpływa na sprawowanie przez sędziego wymiaru sprawiedliwości, tym węższe są granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu statusu sędziego.

Z tej perspektywy badana regulacja nie ma bezpośredniego znaczenia dla gwarantowania sędziowskiej niezawisłości, a w konsekwencji gwarantowania prawa do sądu. Na płaszczyźnie wykładni funkcjonalnej konstatacja ta stanowi dodatkowy argument wskazujący, że awans poziomy nie mieści się w zakresie przedmiotowym art. 180 ust. 2 Konstytucji.

4.3. Zmiana w zakresie wynagrodzeń sędziowskich jako element zmiany stanowiska.

Otrzymanie awansu poziomego wiązało się z podwyższeniem wynagrodzenia i otwarciem drogi do uzyskania wyższych stawek awansowych w przyszłości, natomiast na mocy ustawy z 2008 r., znoszącej awanse poziome, sędziowie zachowywali jedynie nabyte uprzednio prawo do wynagrodzenia bez możliwości ubiegania się o owe podwyższone stawki. W ocenie Trybunału, zmianę w zakresie zasad wynagradzania sędziów

awansowanych poziomo można analizować na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, hipotetycznie zmiana w zakresie wynagrodzeń sędziowskich może być postrzegana jako element zmiany stanowiska. Po drugie, we wniosku Prezydenta argumenty podnoszone na tle sposobu uregulowania przez ustawodawcę zasad wynagradzania sędziów powiązane zostały z konstrukcją publicznego prawa podmiotowego. Kwestię tę Trybunał będzie rozważał w dalszej części uzasadnienia. W tym miejscu natomiast warto przyjrzeć się bliżej pierwszemu z postawionych problemów.

Analizowana zmiana w pewnym stopniu wpisuje się w kontekst normatywny wyznaczony przez art. 180 ust. 2 Konstytucji. Na tym tle powstaje pytanie, czy związane z likwidacją awansów poziomych uregulowanie zasad wynagradzania sędziów mogłoby rzutować na sposób rozpatrzenia zarzutu odnoszącego się do kwestii zmiany stanowisk sędziowskich.

Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy rozróżnić dwie kwestie. Po pierwsze, w myśl art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. zniesienie awansów poziomych związane było z zachowaniem dotychczasowych wynagrodzeń. Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie nie wpływa na ocenę, czy likwidacja analizowanej instytucji prowadziła do zmiany stanowisk. Po drugie, z zarzutem „degradacji” sędziów awansowanych poziomo, pojmowanej jako przeniesienie na niższe niż dotychczas stanowisko, mógłby korespondować problem utraty przez tych sędziów prawa do uzyskiwania wyższych stawek awansowych w przyszłości. Problem ten należy jednak rozważyć z perspektywy art. 178 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego wynagrodzenie sędziego powinno odpowiadać godności jego urzędu i zakresowi obowiązków. Uprzedzając wywody zamieszczone poniżej, należy stwierdzić, że zniesienie awansów poziomych realizowało konstytucyjny nakaz powiązania wysokości wynagrodzenia sędziów z zakresem ich obowiązków.

Podsumowując, w świetle dotychczasowej argumentacji Trybunał przyjął, że zniesienie tytułarnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym nie prowadziło do „zmiany stanowiska” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji.

5. Wynagrodzenia jako przedmiot ochrony art. 2 i art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzucił, że odebranie przez ustawodawcę tytułów zawodowych przyznanych w ramach awansów poziomych skutkuje brakiem podstaw do wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z tego awansu i w konsekwencji stanowi oczywiste pogorszenie statusu zawodowego sędziów i prokuratorów.

Analizując argumentację Prezydenta, należy przede wszystkim sprecyzować przedmiot oceny Trybunału. Wnioskodawca, charakteryzując utracone przez sędziów i prokuratorów prawo, krytycznie ocenił dokonaną w drodze zaskarżonej ustawy zmianę systemu wynagradzania tychże podmiotów. Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne znaczenie ma fakt, że zarówno w ustawie z 2008 r., jak w późniejszych regulacjach, prawodawca zagwarantował sędziom i prokuratorom awansowanym w trybie ustawy z 2007 r. dotychczasowy poziom wynagrodzeń. Należy zatem podkreślić, że w tym zakresie nie można mówić o obniżeniu wynagrodzenia i rozważać w tym kontekście zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych.

Oceny wymaga natomiast kwestia utraty prawa do kolejnych stawek awansowych, które były „przypisane” do tytułów uzyskanych na mocy ustawy z 2007 r. Źródłem tego prawa Prezydent upatruje w art. 178 ust. 2 i art. 2 Konstytucji (w odniesieniu do sędziów) i art. 2 Konstytucji (w odniesieniu do prokuratorów).

5.1. Pierwszy z wymienionych wyżej wzorców kontroli (art. 178 ust. 2 Konstytucji) zawiera regulację, zapewniającą sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające

godności urzędu i zakresowi ich obowiązków, stanowiąc tym samym jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Przepis ten dawał już asumpt do rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu cenne może się okazać przybliżenie spostrzeżeń Trybunału zawartych w wyroku z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 189) oraz w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03.

Najpierw warto odwołać się do uwag, sformułowanych przez Trybunał na tle sprawy o sygn. K 12/03, odnoszących się do problemu sędziowskich stawek awansowych. Postawiono wówczas pytanie, czy w związku z nowelizacją przesuwającą datę wejścia w życie przepisów kształtujących owe stawki, doszło do powstania po stronie sędziów maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia prawa do uzyskania stawek awansowych w wyznaczonej wówczas wysokości. Kontekst dla tak postawionego pytania stanowił fakt obniżenia wysokości wzmiankowanych stawek w okresie *vacatio legis*. Zaprezentowany przez Trybunał wywód w dużej mierze odwołuje się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 8/00, a zarazem zachowuje aktualność na gruncie niniejszej sprawy.

Punktem wyjścia do dokonania oceny zakwestionowanych przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów było zaakcentowanie, że „sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej (...)”. Jednocześnie Trybunał zauważył, że nie sposób sprowadzać problemu wynagrodzeń sędziowskich do samej tylko relacji „praca – wynagrodzenie”, gdyż kwestia ta wiąże się „z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości”, a co za tym idzie „właściwe (...) warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa”. Trybunał odniósł się również do wydanego w pełnym składzie wyroku w sprawie o sygn. P 8/00, w którym podjęto próbę wyznaczenia pewnych obiektywnych ram, określających swobodę ustawodawcy w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń sędziowskich. Podtrzymując ówczesne stanowisko, Trybunał dostrzegł, że sposób określania poziomu wynagrodzeń sędziowskich musi oscylować między urzeczywistnieniem wymogów płynących z art. 178 ust. 2 Konstytucji a uwzględnieniem realnych możliwości budżetu państwa.

Jednocześnie Trybunał w wyroku o sygn. K 12/03 powtórzył zasadniczą tezę, wyrażoną w wyroku o sygn. P 8/00, a sprowadzającą się do odmówienia normie art. 178 ust. 2 Konstytucji charakteru prawa podmiotowego porównywalnego z wolnościami i prawami określonymi w rozdziale II ustawy zasadniczej. Osiał prowadzonych wówczas rozważań było stwierdzenie, że „umiejscowienie art. 178 ust. 2 Konstytucji «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...») uzasadnia pogląd, że «głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistniania określonych w niej gwarancji». W takim ujęciu 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”. Tym samym Trybunał wykluczył postrzeganie art. 178 ust. 2 Konstytucji w kategorii „samoistnej podstawy roszczeń sędziów wobec państwa”.

Uzupełniając prowadzone rozważania, warto także odwołać się wprost do wyroku w sprawie o sygn. P 8/00. Trybunał analizował w nim bowiem również kwestię relacji wysokości wynagrodzenia sędziowskiego do godności sprawowanego urzędu i zakresu pełnionych obowiązków. Odnosząc się do kryterium godności urzędu, Trybunał wykluczył „uznaniowe (...) ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia” jak również ustalanie

owych stawek w drodze analogii do wynagrodzeń innych grup zawodowych. Ponadto uwypuklił różnicę między godnością urzędu sędziowskiego a kategorią „godności urzędu sędziowskiego”, wskazując, iż „godność urzędu przywiązana jest nie tyle do osoby sprawującej określoną funkcję, ale do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią”. Trybunał zaznaczył także, że zależności między wysokością wynagrodzenia sędziego a godnością jego urzędu nie można sprowadzać do formuły „im wyższa płaca, tym wyższa godność urzędu”.

Z kolei w odniesieniu do drugiego kryterium, Trybunał stanął na stanowisku, że „(...) 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 szczeblom wymiaru sprawiedliwości” (wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00).

5.2. Oderwanie ustawy z 2008 r. od kryteriów wynagradzania wskazanych przez ustrojodawcę w art. 178 ust. 2 Konstytucji.

W oparciu o poczynione wyżej wywody, Trybunał stanął na stanowisku, że ustawodawca był uprawniony do pozbawienia sędziów możliwości uzyskiwania w przyszłości wyższych stawek awansowych. Do takiej konkluzji prowadzi w szczególności uwzględnienie kontekstu normatywnego zaskarżonej regulacji oraz treści wskazanego jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału, ustawa z 2007 r., wprowadzająca awanse poziome, „odrywała” problem wynagrodzeń sędziowskich od kryteriów sformułowanych przez ustrojodawcę. W szczególności staje się to widoczne na tle zawartej w wyroku o sygn. P 8/00 wypowiedzi, w której uwypuklono potrzebę zachowania adekwatności między sposobem ukształtowania wynagrodzeń sędziowskich a zakresem obowiązków sędziego, ocenianym przez pryzmat „kompetencji przyznanych przez prawo poszczególnym szczeblom wymiaru sprawiedliwości”. Tymczasem sytuacja związana z pojawieniem się kategorii sędziów awansowanych poziomo ewidentnie prowadziła do powstania zróżnicowania w zakresie wynagradzania sędziów wykonujących te same obowiązki. Taki stan rzeczy zdaje się legitymizować rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w odniesieniu do przyszłych stawek awansowych sędziów awansowanych w trybie uchylonego na mocy ustawy z 2008 r. art. 65a i odpowiednio art. 65b p.u.s.p.

Podsumowując, należy wyraźnie zaakcentować, że zarzut nieuzasadnionego pozbawienia sędziów awansowanych poziomo prawa do wyższych stawek awansowych nie znajduje potwierdzenia na płaszczyźnie konstytucyjnej. Co więcej, ustawodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji paradoksalnie mógłby odnaleźć podstawę do obniżenia tychże stawek, uzasadniając to potrzebą dostosowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich do zakresu pełnionych obowiązków. Ustawodawca, znosząc awanse poziome, zlikwidował sytuację, w której w stosunku do sędziów o takim samym zakresie obowiązków obowiązywały odmienne zasady determinujące wysokość wynagrodzenia.

5.3. Możliwość dokonania oceny prawa do stawek awansowych z punktu widzenia ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Zaprezentowane wypowiedzi Trybunału mają zasadnicze znaczenie dla oceny, czy sędziowie awansowani w trybie awansu poziomego uzyskali prawo do kolejnych stawek awansowych i czy w tej sytuacji mogą odwoływać się do konstrukcji praw nabytych.

Wnioskodawca, formułując zarzuty co do niezgodności art. 4 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji, oparł się na założeniu, że wraz z wprowadzeniem konstrukcji awansów poziomych wykreowane zostało publiczne prawo podmiotowe. W tym zakresie wywody wnioskodawcy łączą nakaz ochrony praw nabytych z pozbawieniem określonych funkcjonariuszy władzy publicznej (sędziów i prokuratorów) uzyskanych przez nich

stanowisk i utratą wiążącego się z tym prestiżu. Pisemne stanowisko Prezydenta zostało potwierdzone przez jego przedstawiciela na rozprawie.

Trybunał, podtrzymując stanowisko zajęte w wyrokach o sygn. P 8/00 i sygn. K 12/03, pragnie zwrócić uwagę na ustrojowy charakter art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również na to, że gwarancje zeń wynikające chronią funkcjonariusza publicznego, będącego sędzią. Z tego też powodu Trybunał nie podziela argumentacji wnioskodawcy, odwołującej się w tym kontekście do kategorii publicznych praw podmiotowych. Raz jeszcze należy zaakcentować, że art. 178 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru porównywalnego z prawami zawartymi w rozdziale II Konstytucji. Zawarte w nim kryteria kształtują bowiem status funkcjonariusza publicznego i pełnią funkcję instrumentalną, ukierunkowaną na zapewnienie zasady niezawisłości sędziowskiej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w odniesieniu do wynagrodzeń sędziów awansowanych poziomo wniosek Prezydenta oparty został na błędnym założeniu, że w drodze ustawy z 2007 r. doszło do wykreowania publicznego prawa podmiotowego. Utrwalona linia orzecznicza Trybunału, ukształtowana na tle art. 178 ust. 2 Konstytucji, przeczy takiemu stanowisku. „Ujmując rzecz w uproszczeniu, oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym” (wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04).

Tym samym nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że w analizowanej sytuacji doszło do „nabycia prawa” przez sędziów awansowanych poziomo. W konsekwencji wyklucza to rozpatrywanie analizowanej sytuacji z perspektywy, zakotwiczonej w art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw nabytych.

5.4. Zarzut niezgodności art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji. Status prawny prokuratorów.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia prawa do uzyskiwania kolejnych stawek awansowych przez prokuratorów awansowanych w trybie awansu poziomego, wnioskodawca poprzestał tu na wskazaniu wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji i nie prowadził żadnych dodatkowych wywodów. Nieprzeprowadzenie na tej płaszczyźnie szczegółowej analizy jest tym bardziej niezrozumiałe, że status prokuratorów jak również organizacja prokuratury nie znajduje równego władzy sądowniczej zakotwiczenia konstytucyjnego. Stąd oparcie się w tym zakresie na tożsamej argumentacji jest niepoprawne. Wnioskodawca zdaje się bowiem całkowicie abstrahować od swobody ustawodawcy w zakresie regulowania omawianej kwestii.

Rozpatrując podniesiony zarzut, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na różnicowanie w zakresie sposobu uregulowania pozycji prawnej sędziów oraz prokuratorów. Jak bowiem już podnoszono, status prawny sędziów jest w sposób szczegółowy dookreślony na płaszczyźnie konstytucyjnej, co wiąże się z potrzebą zagwarantowania prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem w odniesieniu do prokuratorów brak analogicznych uregulowań o randze konstytucyjnej. Tym samym przeprowadzona w 1997 r. „dekonstytucjonalizacja” prokuratury utrudnia legislacyjne rozstrzygnięcie o jej pozycji ustrojowej (zob. S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” z. 4/2002, s. 10). Niemniej jednak należy podkreślić, że zadania prokuratury pozostają w ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, w doktrynie prawa karnego zwraca się uwagę, że ustawowe zadanie prokuratury, którym jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw, winno być interpretowane przez pryzmat art. 2

Konstytucji, gdyż zadanie to (podobnie jak sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawnego (*ibidem*, s. 6).

Poczyniona dystynkcja uzmysławia, że z uwagi na brak konstytucyjnego zakotwiczenia statusu ustrojowego prokuratorów, ustawodawca, kształtując ów status, ma zdecydowanie większy zakres swobody niż w przypadku kształtowania statusu sędziów. Tymczasem nawet na tle regulacji odnoszących się do tej ostatniej grupy zawodowej Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że chodzi tu głównie 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 (zob. wyrok o sygn. P 20/04).

Dla rozstrzygnięcia postawionego zarzutu podstawowe znaczenie ma to, że ani na gruncie przepisów Konstytucji, ani też na płaszczyźnie ustawowej nie istnieje taka kategoria jak publiczne prawo podmiotowe do zajmowania określonego stanowiska czy publiczne prawo podmiotowe do posługiwania się określonym tytułem. Wobec powyższego nie sposób zgodzić się z wnioskodawcą, że likwidacja stanowisk prokuratora prokuratury okręgowej w prokuraturze rejonowej i prokuratora prokuratury apelacyjnej w prokuraturze okręgowej wiązała się z utratą praw nabytych przez prokuratorów awansowanych poziomo. Z tego też względu Trybunał uznał za nieadekwatny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r.

6. Ocena regulacji intertemporalnej w kontekście zasady określoności.

6.1. Wnioskodawca zakwestionował art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r., przywołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. Kontrolowany przepis stanowi, że wnioski złożone w trybie art. 65a ustawy, o której mowa w art. 1 (tj. ustawy p.u.s.p.) i art. 11a ustawy, o której mowa w art. 2 (t.j. ustawy o prokuraturze), przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów dotychczasowych. Przywołana norma intertemporalna odnosi się do sytuacji, gdy sędzia (i odpowiednio: prokurator) złożył wniosek o awans poziomy, ale nie uzyskał tegoż awansu przed wejściem w życie ustawy z 2008 r. znoszącej analizowaną instytucję. Prezydent podniósł w szczególności, że w takim przypadku akt powołania w związku z uzyskanym awansem poziomym „jest *de facto* aktem pustym, gdyż niezwłocznie po jego dokonaniu, na mocy art. 4 pkt 1 ustawy, sędzia staje się na powrót sędzią sądu rejonowego bądź sędzią sądu okręgowego (...)”.

6.2. Odniesienie się do powyższego zarzutu wymaga dokonania wykładni art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. Analiza przywołanej normy intertemporalnej dokonana w oparciu o jej językowe znaczenie, jak również sięgnięcie po wykładnię funkcjonalną, prowadzi do absurdalnych z logicznego punktu widzenia rezultatów. Uwzględnienie kontekstu wprowadzonej regulacji ujawnia głęboką sprzeczność przyjętej normy intertemporalnej z celem analizowanego aktu normatywnego. Sprzeczność polega na tym, że w świetle reguł wykładni językowej powyższy przepis daje podstawy sędziemu lub prokuratorowi awansowanemu poziomo do posługiwania się tytułem nadanym mu przez Prezydenta, a w świetle reguł wykładni funkcjonalnej jest to niedopuszczalne. Celem ustawy było bowiem zniesienie awansów poziomych. Sprzeczności tej nie da się usunąć w oparciu o przyjęte w polskim prawoznawstwie reguły wykładni.

Z przytoczonych powyżej względów Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawcy – dostrzegł bowiem trudności związane z wykładnią art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. Wysoce niefortunne zredagowanie badanego przepisu właściwie uniemożliwiało taką jego wykładnię, która gwarantowałaby racjonalny wynik takiej operacji. Art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. *de facto* bowiem obligował do stosowania instytucji znoszonej na mocy art. 4 pkt 1 i 2 ustawy. Na gruncie przepisów ustawy z 2008 r. nie sposób znaleźć żadnego racjonalnego uzasadnienia dla takiej regulacji intertemporalnej.

Analizując zbliżoną sytuację w wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), Trybunał stanął na stanowisku, że „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności (...) z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, badana w niniejszym postępowaniu regulacja przekracza ów próg niejasności.

Z tego powodu należy uznać, że art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r. narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności.

7. Zarzut niezgodności art. 5 ustawy z 2008 r. z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezachowania przez ustawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* w zakresie regulacji dotyczących stanowisk sędziowskich i prokuratorskich, należy zaznaczyć, że zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 5 ustawy z 2008 r. przewidywał standardowy, czternastodniowy okres spoczywania ustawy.

Ocena zgodności z Konstytucją powyższego rozwiązania nie może abstrahować od dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału, w której eksponuje się potrzebę dostosowania długości *vacatio legis* do przedmiotu i treści wprowadzanych unormowań (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 oraz z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Przyjmując taką optykę, Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, na czym polega „odpowiedniość” *vacatio legis*, wiążąc ów wymóg z potrzebą zagwarantowania adresatom norm prawnych możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowych regulacji (zob. wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3). Konsekwentnie zatem należy przyjąć, że wśród czynników decydujących o długości *vacatio legis* można odnaleźć w szczególności stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresatów wprowadzanych unormowań oraz okoliczność, czy umożliwiono im zapoznanie się z ich treścią.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej regulacji, trudno zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że został złamany konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W ocenie Trybunału, przyjęcie przez prawodawcę dłuższego niż czternastodniowy okresu spoczywania ustawy nie było konieczne, ponieważ ani sędziowie, ani prokuratorzy nie musieli dostosowywać się do sytuacji wykreowanej przez wprowadzaną regulację. Jak bowiem wykazano uprzednio, ustawa z 2008 r. nie prowadziła do „zmiany stanowiska” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji, nie rzutowała również na zakres sprawowanej przez sędziów inwestytury ani charakter ich obowiązków (analogicznie kształtowała się sytuacja prokuratorów awansowanych poziomo). Co więcej, ustawodawca równolegle do zniesienia instytucji awansów poziomych dążył do zagwarantowania tak awansowanym funkcjonariuszom dotychczasowego wynagrodzenia. Zniesienie awansów poziomych, wraz z wejściem w życie ustawy z 2008 r., miało zatem bardzo ograniczone skutki i sprowadzało się przede wszystkim do zmiany tytułu.

W niniejszej sprawie należy więc konsekwentnie przyjąć, że z perspektywy ograniczonych skutków ustawy z 2008 r. konstytucyjny standard odpowiedniej *vacatio legis* został zachowany. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ustawy z 2008 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Częściowe umorzenie postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów dotyczących zachowania przez sędziów i prokuratorów awansowanych poziomo prawa do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy z 2007 r.

8.1. Analizując problem zagwarantowania określonego poziomu wynagrodzeń sędziom sprawującym uprzednio swój urząd na stanowisku sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym czy sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym, trzeba na wstępie rozważyć, czy rozwiązania przyjęte w tym zakresie przez kontrolowaną ustawę z 2008 r. wciąż obowiązują i determinują badany aspekt statusu tych sędziów. Jednocześnie tak sformułowane pytanie można postawić równolegle w odniesieniu do kategorii byłych prokuratorów prokuratur okręgowych w prokuraturach rejonowych i byłych prokuratorów prokuratur apelacyjnych w prokuraturach okręgowych.

Prokurator Generalny – na podstawie 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) – wniósł o umorzenie postępowania:

- 1) w części odnoszącej się do badania konstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r.;
- 2) w części odnoszącej się do art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. w zakresie, w jakim stanowi, że prokuratorzy, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r.

– ze względu na utratę mocy obowiązującej tych przepisów we wskazanych zakresach, spowodowaną wejściem w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459; dalej: ustawa z 2009 r.), która wprowadziła generalną zmianę systemu wynagradzania sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie awansu poziomego, absorbującą skutki płacowe wynikające z tej instytucji, wprowadzonej ustawą z 2007 r.

W świetle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, postępowanie podlega umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie przywołanego wyżej przepisu polega na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa normy badanej przez Trybunał w ramach kontroli abstrakcyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylona norma nie znajduje już zastosowania można, umorzyć postępowanie (zob. postanowienia TK z: 8 października 2001 r., sygn. K 40/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 220; 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 125; 25 listopada 2008 r., sygn. K 8/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 170; 10 stycznia 2012 r., sygn. K 8/11, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 7).

8.2. W analizowanej sprawie powstaje problem umorzenia postępowania na tle przepisu, który formalnie obowiązuje, ale jego treść normatywna uzależniona jest od innej regulacji, do której odsyła. Badany art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. stanowi bowiem, że:

- sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stają się, odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, zachowując prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r. (art. 4 pkt 1);
- prokuratorzy, powołani na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej w prokuraturze rejonowej i prokuratora prokuratury apelacyjnej w prokuraturze okręgowej

stają się, odpowiednio, prokuratorami prokuratur rejonowych i prokuratorami prokuratur okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, zachowując prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 2007 r. (art. 4 pkt 2).

Do dnia wejścia w życie ustawy z 2009 r. kwestie wynagradzania oraz stawek awansowych zawarte były:

- w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych w art. 91 p.u.s.p.;
- w odniesieniu do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w art. 62 ustawy o prokuraturze.

Oba przepisy miały brzmienie nadane ustawą z 2007 r. z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z ustawy z 2008 r.

Wskutek nowelizacji p.u.s.p. oraz ustawy o prokuraturze, dokonanych ustawą z 2009 r., dotychczasowe przepisy dotyczące płac oraz stawek awansowych zostały kompleksowo zmienione; wynikało to również z przepisów przejściowych i wprowadzających do ustawy z 2009 r. (art. 8-13). Dodatkowo kolejne modyfikacje wskazanych aktów normatywnych w zakresie unormowań płacowych zostały wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375) oraz ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). To spowodowało, że odesłanie zawarte w art. 4 pkt 1 *in fine* i pkt 2 *in fine* ustawy z 2008 r. stało się bezprzedmiotowe, wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy p.u.s.p. oraz ustawy o prokuraturze w brzmieniu nadanym im ustawą z 2007 r.

Nowy system wynagradzania i stawek awansowych objął sędziów i prokuratorów, którzy zostali awansowani w trybie tzw. awansu poziomego, co wynika z treści art. 8 ustawy z 2009 r. Z podległości tym przepisom ustawodawca w żaden sposób nie wyłączył sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie ustanowionym przez ustawę z 2007 r., podkreślając, że na skutek działania ustawodawcy wszyscy sędziowie i prokuratorzy zostali objęci nowym systemem wynagradzania (zob. uchwała SN z 15 września 2011 r., sygn. akt II PZP 2/11, OSNP nr 5-6/2012, poz. 56).

Powyższe oznacza, że do grupy sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie tzw. awansu poziomego, o których mowa w art. 4 pkt 3 ustawy z 2008 r., stosuje się zasady wynagradzania wprowadzone ustawą z 2009 r., ponieważ ustawodawca nie wyłączył tej grupy sędziów i prokuratorów z nowych zasad wynagradzania. Ustawodawca w art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r. nie odwoływał się do konkretnej kwoty wynagrodzenia, ale do wynagrodzenia sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym oraz prokuratora okręgowego w prokuraturze rejonowej i prokuratora apelacyjnego w prokuraturze okręgowej, które ustalane było na podstawie odpowiednich przepisów p.u.s.p. i ustawy o prokuraturze w brzmieniu nadanym ustawą z 2007 r. Przepisy te – o czym była mowa wyżej – zostały uchylone i zastąpione nowymi unormowaniami przez ustawę z 2009 r.

8.3. Na tle nakreślonego powyżej kontekstu normatywnego, należy zaakcentować, że w momencie, w którym odesłanie zawarte w art. 4 pkt 1 *in fine* i pkt 2 *in fine* ustawy z 2008 r. stało się puste, w systemie prawa zabrakło normy prawnej, która mogłaby być przedmiotem oceny Trybunału. Podstawowym elementem systemu prawa, a co za tym idzie, także przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, są bowiem normy prawne – zarówno te bezpośrednio lub pośrednio wysłowione przez normodawcę jak również normy dające się z nich wyprowadzić w oparciu o przyjęte reguły inferencyjne (zob. A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 249 i nast.).

W niniejszej sprawie wnioskodawca zaskarżył normę określającą sposób naliczania stawek awansowych sędziom awansowanym poziomo. Przedmiotowa norma była rekonstruowana w oparciu o dwa przepisy – przepis odsyłający, tj. art. 4 pkt 1 *in fine* ustawy z 2008 r. i przepis regulujący wysokość stawek awansowych, tj. art. 91 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym do 21 kwietnia 2009 r. Wraz z wejściem w życie ustawy z 2009 r. zabrakło jednego z elementów niezbędnych dla zrekonstruowania zaskarżonej przez wnioskodawcę normy. W konsekwencji wyeliminowanie z systemu prawnego tejże normy oznacza utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia na gruncie zaskarżonego art. 4 pkt 2 *in fine* ustawy z 2008 r., kształtującego sposób naliczania stawek awansowych prokuratorom awansowanym poziomo.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony art. 4 pkt 1 ustawy z 2008 r. (w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy z 2007 r.) oraz art. 4 pkt 2 ustawy z 2008 r. (w zakresie, w jakim stanowi, że prokuratorzy, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy z 2007 r.), już w dniu złożenia przez Prezydenta wniosku do Trybunału nie obowiązywały w tym sensie, że odesłanie w nich zawarte odnosiło się do regulacji, która została wyeliminowana z porządku prawnego.

Stwierdzenie to skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny nie podjął rozważań w kwestii celowości zbadania art. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 2008 r., w sprecyzowanym powyżej zakresie, z punktu widzenia przesłanki ujętej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK (ocena, czy wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw). Zarzut wnioskodawcy dotyczył „pozbawienia” tytułów, do których były przypisane stawki awansowe. Zniesienie awansów poziomych uniemożliwiło nabycie w przyszłości uprawnień do stawek awansowych powiązanych z tymi tytułami. Ten aspekt regulacji podlegał ocenie z punktu widzenia art. 2 i art. 178 ust. 2 Konstytucji w pkt 5 w części III niniejszego uzasadnienia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.