

WYROK
z dnia 13 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 35/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r., połączonych trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach:

czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:

- art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz,
- art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki jego uchwalenia, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego,
- art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,
- art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,
- art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,
- art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji, ponieważ projekt zaskarżonej ustawy nie został przedstawiony sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka,

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 796.

- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji przez uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania jej projektowi statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw, by taki tryb zastosować,

o r z e k a :

Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, 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 ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Pytania prawne.

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły cztery pytania prawne: trzy zadane przez Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu (postanowienia z 17 sierpnia, 23 października i 5 listopada 2012 r., sygn. akt odpowiednio: V P 1096/12, V. P. 1526/12 i V P 1141/12) i jedno – postawione przez Sąd Rejonowy w Gliwicach (postanowienie z 5 października 2012 r., sygn. akt VI P 318/12).

Sentencje wszystkich pytań obejmują wątpliwości pytających sądów co do zgodności art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie) z:

- 1) art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza on zawarte w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) regulacje dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich niezależnie od arbitralnych i oderwanych od sytuacji gospodarczej państwa decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów, wyrażające się w obowiązku zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji) oraz powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji),

- 2) art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz,
- 3) art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji, przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki uchwalenia tego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego, uznając, że ustawa o budżecie zawiera materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowej,
- 4) art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieodpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,
- 5) art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektowanego przepisu przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS),
- 6) art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektowanego przepisu przez Sąd Najwyższy (dalej: SN),
- 7) art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji z powodu nieprzedstawienia projektu ustawy sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu (dalej: KSiPC),
- 8) art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu uchwalenia ustawy o budżecie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku zastosowaniu tego trybu do przepisów o charakterze ustrojowym.

Sąd Rejonowy w Gliwicach nieco inaczej sformułował drugi i czwarty zarzut, (jako wzorce kontroli wskazał odpowiednio: „art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” oraz „art. 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 Konstytucji”), ale różnice w *petitum* nie znalazły odzwierciedlenia w uzasadnieniu jego pytania prawnego.

1.2. U podstaw wszystkich pytań prawnych leżą rozpoznawane przez pytające sądy sprawy łącznie czterech sędziów, dochodzących – od sądów, w których orzekają, jako od pracodawców, z tytułu wynagrodzenia za początkowe miesiące 2012 r. – kwot oscylujących w przedziale od 400 do 615 zł miesięcznie (i – dodatkowo – odsetek ustawowych), przy czym różnice wynikają ze stażu pracy poszczególnych sędziów (powodów) i pełnionych przez nich funkcji.

Pozwane sądy wniosły o oddalenie powództw, wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym oraz o zawieszenie postępowania.

Dopuszczalność postawienia pytań prawnych w rozpatrywanych sprawach pytające sądy uzasadniły tym, że uznanie kwestionowanego przepisu za zgodny z Konstytucją przesądzi o oddaleniu powództw, natomiast stwierdzenie jego niekonstytucyjności pozwoli – w zależności od tego, w stosunku do którego wzorca konstytucyjnego zostanie ona stwierdzona – albo odrzucić możliwość ukształtowania wynagrodzenia powodów w 2012 r. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału 2010 r., albo dokonać samodzielnej oceny powyższej kwestii.

1.3. Uzasadnienia wszystkich czterech pytań prawnych są w zasadniczej części tożsame, dlatego zostaną streszczone łącznie. Odrębnie zostanie przytoczona uzupełniająca argumentacja Sądu Rejonowego w Gliwicach.

1.3.1. Przedstawiając historyczne zmiany mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów, sądy pytające stwierdziły, że art. 22 ustawy o budżecie jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Podkreśliły, że choć wzrosło przeciętne wynagrodzenie, to wynagrodzenia sędziów nie zostały w 2012 r. podniesione, i to nawet mimo tego, że podwyżki otrzymali wówczas nauczyciele i niektórzy funkcjonariusze.

Kwestionowaną regulację sądy uznały za zmianę zasad wynagradzania sędziów i powrót do ustalania ich wynagrodzeń w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej kraju, godzący w zasadę trójpodziału władzy.

1.3.2. W opinii pytających sądów, art. 22 ustawy o budżecie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz. Ich zdaniem, 22 grudnia 2011 r. ekspektatywa prawa do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości była już maksymalnie ukształtowana, spełnione bowiem były wszystkie przesłanki nabycia tego prawa z 1 stycznia 2012 r., w którym to dniu nie można byłoby już mówić o ekspektatywie, lecz o prawie nabytym.

1.3.3. Zakwestionowany przepis jest – w opinii pytających sądów – niezgodny z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji, ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki jego uchwalenia oraz dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego, uznając, że ustawa o budżecie stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym stawianym ustawie budżetowej. Zdaniem pytających sądów, Rada Ministrów nie może wkraczać władczo w dziedziny dotyczące istotnych prerogatyw władzy sądowniczej, która – jako niebiorąca udziału w decydowaniu o wydatkach publicznych ani też w kierowaniu wykonaniem budżetu – ma słabszą pozycję, wymaga więc ustawowej ochrony dla zachowania jej niezależności. Każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą powinien być precyzyjnie unormowany, a dotyczące tych kwestii ustawy muszą się charakteryzować szczególnie starannym dochowaniem wymagań procedury legislacyjnej, są one bowiem w istocie dopełnieniem i przedłużeniem Konstytucji.

Zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej, lecz realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. W kontekście kwestii finansowych (tworzenia i wykonywania budżetu państwa), pytające sądy uznały, że Konstytucja daje władzy ustawodawczej znaczną swobodę, ale warunkiem granicznym jest, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Odrębność budżetowa władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny, ale jest niezbędna w zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego wykonywania funkcji orzeczniczych. W opinii pytających sądów, art. 173 Konstytucji nakazuje władzy wykonawczej uwzględniać odrębność jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie niezbędnym dla niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji.

Pytające sądy uznały niedopuszczalność kreowania tzw. ustaw o budżecie jako norm o charakterze szczególnym na równi z ustawą budżetową. Stwierdziły, że polski system prawa nie zna pojęcia ustaw o budżecie, które ma charakter publicystyczny, a ustawy takie są ustawami zwykłymi. W ich opinii, ingerencja władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej przy uchwalaniu budżetu państwa powinna być dokonywana przy uwzględnieniu brzmienia art. 173 Konstytucji. Przepisy Konstytucji określają zakres i sposób procedowania ustaw budżetowych, nie pozostawiając wątpliwości ani co do inicjatora tychże, ani też przedmiotu i sposobu procedowania. Jedynymi ustawami właściwymi do określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa i – w szczególnych wypadkach – ustawa o przewidywanym budżecie. Tylko one mają charakter „szczególny”, Konstytucja nie przewiduje więc – zdaniem sądów – wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustaw o budżecie, jako pełniących rolę uzupełniającą w stosunku do ustawy budżetowej i podlegających szczególnym regułom prawodawczym i legislacyjnym. Zmiany w innych ustawach, które

nie mogą być wprowadzone ustawą budżetową, powinny być dokonywane na zwykłych zasadach, z poszanowaniem obowiązujących procedur legislacyjnych.

Pytające sądy stwierdziły, że kwestionowana regulacja ingeruje w art. 91 u.s.p., a zatem godzi w ustrój sądów powszechnych i tym samym w niezawisłość sędziowską. Uznały, że została ona uchwalona „w celu wykonania budżetu” na rok 2012, choć w chwili jej uchwalania ustawa budżetowa na rok 2012 jeszcze nie istniała w polskim porządku prawnym. Ustawy budżetowa i okołobudżetowa „nie były (...) procedowane ani równolegle, ani też po sobie w prawidłowej kolejności”. Dlatego, opierając się na ustawie okołobudżetowej, nie można powoływać się „na ochronę «deficytu Państwa» poprzez «zamrożenie» wynagrodzeń sędziów z uwagi na «dług publiczny» w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.”. Zdaniem sądów, ustawa okołobudżetowa jako ustawa zwykła podlega co do zasady zwykłym rygorom proceduralnym, z zastrzeżeniem rygorów zmian ustaw ustrojowych. Tymczasem przy wnoszeniu do Sejmu zakwestionowanej ustawy nie zastosowano się do „obowiązków ustawowych związanych z jej procesowaniem”, czym naruszono art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji oraz „tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji”.

1.3.4. Zakwestionowany art. 22 ustawy okołobudżetowej jest – w opinii pytających sądów – niezgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 w związku z art. 7 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 4 ust. 1 i 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 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, ze zm.; dalej: o.a.n.) z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego.

Zdaniem pytających sądów, zmiany w zakresie indeksacji wynagrodzeń dotyczą bezpośrednio zwłaszcza osób, dla których dochody z wynagrodzenia stanowią wyłączone źródło utrzymania oraz przesłankę przedsięwzięć i planów o dłuższym horyzoncie czasowym. Nie można więc – bez odpowiedniej *vacationis legis* – wprowadzać w tym zakresie zmian zaskakujących i pogarszających sytuację płacową pracowników. Adresaci prawa powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Pytające sądy stwierdziły, że z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r. każdemu sędziemu znana była wysokość uposażenia, które uzyska od stycznia 2012 r. Od tego momentu uposażenie sędziego w tej wysokości stanowiło ekspektatywę ustawową. Ponadto – w ich opinii – przyjęty w 2009 r. mechanizm waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń stanowi prawo nabyte sędziów.

Nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, a ustawodawca może nawet z niej zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, jednak w wypadku ustawy okołobudżetowej istnienia takiego interesu nie wykazano. Projekt kwestionowanej regulacji – w opinii pytających sądów – nie był poddany żadnym konsultacjom społecznym, ani też nie został przedstawiony podmiotom, które obligatoryjnie powinny były zaopiniować projektowane zmiany. Pytające sądy dostrzegły jednak, że projekt ustawy okołobudżetowej był opiniowany przez KRS i przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: I Prezes SN), jednakże w innym brzmieniu niż ostatecznie wniesiony do Sejmu.

Pytające sądy uznały, że prowadzenie prac nad ustawą okołobudżetową przez Komisję Finansów Publicznych (dalej: KFP), a nie przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: KSiPC), która – jak wskazał gliwicki sąd – byłaby właściwa, gdyby doszło do zmiany art. 91 § 1 pkt ca i cb u.s.p. (jak to planowano do 14 grudnia 2011 r.), było naruszeniem zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. Dochowanie trybu

ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku, a kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone. Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być też rozumiana jako przyzwolenie na pomijanie norm konstytucyjnych wyznaczających ramy tych prac.

1.3.5. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: u.K.R.S.) z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu przez KRS, pytające sądy stwierdziły, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze trzech władz, a KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Do jej kompetencji należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, dlatego też – zdaniem pytających sądów – pominięcie opiniowania stanowi naruszenie art. 186 i art. 187 Konstytucji.

1.3.6. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: u.S.N.) przez niezwrócenie się o zaopiniowanie projektu art. 22 ustawy o budżecie przez SN, pytające sądy stwierdziły, że sąd ten wykonuje zadania określone w Konstytucji i ustawach i jest organem władzy sądowniczej powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe.

Art. 22 ustawy o budżecie wpływa na zasady ustalania wynagrodzenia sędziów, więc – w opinii pytających sądów – jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują sądy. Kluczową rolę w sądach pełnią bowiem sędziowie, wypełniający obowiązki nie *pro publico bono*, lecz za wynagrodzeniem, zatem gwarancje dotyczące wysokości ich wynagrodzenia są istotne dla funkcjonowania sądów.

1.3.7. Zdaniem pytających sądów, kwestionowany przepis narusza art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin, a także pkt 23 załącznika do regulaminu – Przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych) w zakresie, w jakim projekt zaskarżonej regulacji nie został przedstawiony sejmowej KSiPC, przez co naruszona została procedura uchwalania ustawy.

Pytające sądy omówiły regulamin, co doprowadziło je do wniosku o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

1.3.8. Zaskarżony przepis ustawy o budżecie narusza – zdaniem pytających sądów – art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ cała ustawa uchwalona została „faktycznie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb jej uchwalania stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”. Zdaniem pytających sądów, kwestia wynagrodzeń sędziów ma charakter ustrojowy, a projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych nie można uznawać za pilne. Tymczasem ustawa o budżecie została uchwalona „w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym”. Choć więc Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy klauzuli pilności – gdyż Konstytucja nie stwarzała takiej możliwości – to jednak w praktyce „zastosowano i wdrożono tryb pilny, co stanowi oczywiste obejście i naruszenie przepisu art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

1.3.9. Sąd Rejonowy w Gliwicach zwrócił uwagę, że formalną datą ogłoszenia ustawy o budżecie – datą Dziennika Ustaw – jest 30 grudnia 2011 r. Zdaniem sądu,

rzeczywista data wydrukowania i przystąpienia do rozpowszechniania Dziennika Ustaw musiała być późniejsza, o czym ma świadczyć treść podpisu elektronicznego (którym opatrzony jest dokument na stronie internetowej: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011291170701.pdf>), złożonego 30 grudnia 2011 r. po godz. 22. W opinii pytającego sądu, czyni to wątpliwym, czy Dziennik Ustaw w ogóle mógł nosić datę 30 grudnia 2011 r., ponieważ – zgodnie z art. 20 ust. 2 o.a.n. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu – na każdym numerze Dziennika Ustaw oznaczany był dzień jego wydania, którym musiała być data nie wcześniejsza od daty udostępnienia dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego Dziennik Ustaw. Skoro zaś wersję elektroniczną ustawy ośrołobudżetowej, opublikowaną na oficjalnej stronie internetowej prowadzonej przez Rządowe Centrum Legislacji, podpisano 30 grudnia 2011 r. po godz. 22, to – zdaniem pytającego sądu – w dniu tym Dziennik Ustaw nie mógł być jeszcze dostępny w sprzedaży. Sąd zwrócił też uwagę, że 31 grudnia 2011 r. wypadał w sobotę, a punkt sprzedaży czynny był w tym czasie tylko od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 16. Sąd uznał, że nawet gdyby dokonano otwarcia tego punktu poza normalnymi godzinami pracy, to przyjęcie, iż ustawę opublikowano 31 grudnia 2011 r., naruszałoby art. 2 Konstytucji, ponieważ okoliczności zewnętrzne nie uzasadniały takich nadzwyczajnych środków.

Podważając argumenty dotyczące stanu finansów państwa, gliwicki sąd zwrócił uwagę, że koszty funkcjonowania gabinetów politycznych monokratycznych organów administracji rządowej, w których można zatrudniać osoby nieposiadające wysokich kwalifikacji, wynoszą pięciokrotność oszczędności uzyskanych z tytułu „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów. Przytoczył też uchwałę Rady Ministrów nr 71 z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012–2015 (M.P. poz. 292), wskazującą na wysoki wzrost gospodarczy w 2011 r., uzasadniający opinię, że decyzja o „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów miała charakter arbitralny i oderwany od faktycznej sytuacji gospodarczej kraju.

Gliwicki sąd postawił również tezę, że objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu spowodowane było błędami w planowaniu budżetu, przy jednoczesnym braku kontroli zaciągania zobowiązań przez jednostki budżetowe oraz brakiem sprawozdawczości, nie zaś zbyt dużymi wydatkami na wynagrodzenia. Skierowane pod adresem Polski zalecenia nakazują wprawdzie „zmniejszenie wydatków pierwotnych”, ale nie oznacza to konieczności „zamrożenia” wynagrodzeń, a jedynie konieczność racjonalnego wydatkowania środków oraz zapobieżenia niekontrolowanemu zadłużaniu się. Sąd twierdzi, że „jedyną regulacją mającą na celu «niedoprowadzenie do przekroczenia deficytu budżetowego» są zmiany dotyczące «zamrożenia wynagrodzeń» i to nie wszystkich kategorii pracowników sfery budżetowej, co wskazuje na dyskryminacyjny charakter tych działań”.

2. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 23 stycznia 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że zaskarżony przepis ustawy ośrołobudżetowej jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i z art. 187 ust. 4 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

2.1. Prokurator Generalny stwierdził, że w stanie prawnym i faktycznym ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) możliwe jest dokonanie przez pytające sądy wykładni prokonstytucyjnej. Zbieżność przedmiotu rozpatrywanej sprawy z materią, co do której Trybunał Konstytucyjny szczegółowo się wypowiedział, wskazuje na

zbędność orzekania i konieczność umorzenia postępowania. 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: u.T.K.) nakazuje umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, a ma to miejsce niewątpliwie, gdy zaskarżony przepis był już przedmiotem kontroli w innej sprawie, w kontekście tych samych wzorców i zarzutów. W analizowanej sprawie, kontroli został poddany przepis oceniony już przez Trybunał Konstytucyjny, a istota unormowania zakwestionowanego w obu sprawach jest taka sama i jedynie wzorce konstytucyjne są obecnie wskazane w nieco szerszym zakresie. Dlatego też – w opinii Prokuratora Generalnego – werdykt każdego z pytających sądów może zapaść bez uzyskania konstytucyjnej oceny regulacji będącej przedmiotem wątpliwości.

2.2. Niezależnie od powyższego, Prokurator Generalny odniósł się do tych zarzutów pytających sądów, które nie zostały wprost rozstrzygnięte wyrokiem w sprawie o sygn. K 1/12.

2.2.1. W kontekście ewentualnego naruszenia zasady równości Prokurator Generalny stwierdził, że skoro wynagrodzenia sędziów, w perspektywie kilkuletniej, były – ze względu na gwarancję konstytucyjną – chronione mocniej od wynagrodzeń ogółu pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, to ich incydentalne, jednorazowe „zamrożenie” nie narusza standardów konstytucyjnych. Do naruszenia zasady równości nie doszło, skoro – patrząc z drugiej strony – szczególna i silniejsza ochrona wynagrodzeń sędziowskich nie koliduje z gwarancją równego traktowania, zwłaszcza w aspekcie dyskryminującego potraktowania płac innych pracowników sfery budżetowej.

2.2.2. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zarzuty pytających sądów dotyczą przede wszystkim niezetelności ustawodawcy we wprowadzaniu w życie kwestionowanych unormowań, w szczególności uchybień, których dopuścił się on podczas procesu legislacyjnego.

Stwierdził, że wzorce kontroli zawarte w art. 10 i art. 173 Konstytucji mają charakter ustrojowy i statuują zasadę podziału władz oraz odrębność i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest z nimi niezgodny, ponieważ brakuje tu związku treściowego. Specyfika wskazanych wzorców powoduje, że tylko wyjątkowo mogą być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów, z których – jak to wywodzą pytające sądy – miałyby wynikać prawa podmiotowe. Płynie z nich bowiem dyrektywa konstytucyjna, by w sprawach odnoszących się do zakresu funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była „wstrzemięźliwa” i nie naruszała nadmiernie sfery swobody działania organów sądów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalanie zasad wynagradzania sędziów jest domeną ustawodawcy (ograniczonego co prawda gwarancjami konstytucyjnymi) i nie dotyczy ogólnie pojmowanego zakresu funkcjonowania sądów.

2.2.3. Prokurator Generalny wyraził również opinię o nieadekwatności wskazanych przez pytające sądy wzorców kontroli – norm konstytucyjnych o charakterze kompetencyjnym – regulujących zasady funkcjonowania Sejmu, czyli art. 110 ust. 3 i art. 112 oraz art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zamieszczenie epizodycznych przepisów obejmujących ustalanie wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie i uchwalenie tej ustawy w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych nie pozostaje, jego zdaniem, w kolizji z normami konstytucyjnymi. Analiza procesu legislacyjnego wskazuje – w jego opinii – że nie zaistniały nieprawidłowości, które nosiłyby znamiona uchybień pozwalających na stwierdzenie niezgodności trybu uchwalania ustawy o budżecie z art. 112 Konstytucji. Kwestia współdziału innych wewnętrznych struktur sejmowych w pracach nad projektem, gdy nie ulega wątpliwości właściwość KFP, była natomiast autonomiczną decyzją tej Komisji.

Prokurator Generalny stwierdził, że tryb pilny, o którym mowa w art. 123 Konstytucji, jest dopuszczalny w kilku sytuacjach i oznacza rozpatrzenie ustawy w szczególnym postępowaniu i terminach. To Rada Ministrów decyduje o „pilności” projektu, a jej stanowisko jest wiążące dla parlamentu i Prezydenta. Podkreślił jednak, że samo szybkie procedowanie projektu ustawy ośrodkowej nie daje podstaw do zakwestionowania tego stanu faktycznego jako konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

2.2.4. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 183 ust. 2 Konstytucji zawiera normę kompetencyjną, zatem jest nieadekwatny jako wzorzec badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy ośrodkowej. Przypomnił, że w pracach nad nim brał udział i zajmował stanowisko I Prezes SN, który krytycznie odniósł się do proponowanych rozwiązań. Nadmieniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie zebrania opinii będącej realizacją kompetencji wynikającej z ustawy zwykłej (jak w wypadku SN) nie ma takiego ciężaru, jak zaniechanie uzyskania opinii mającej swe źródło w postanowieniach Konstytucji.

2.2.5. Prokurator Generalny za nieadekwatny wzorzec kontroli uznał również art. 187 ust. 4 Konstytucji, będący konstytucyjną delegacją do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, co nie ma związku z oceną kwestionowanego przepisu ustawy ośrodkowej.

2.2.6. Najobszerniej Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu naruszenia w toku prac nad ustawą ośrodkową uprawnień opiniodawczych KRS, kwestię tę podniósł bowiem już w stanowisku zajęтым w sprawie o sygn. K 1/12. Jego zdaniem, uprawnienie do opiniowania zmian ustaw ustrojowych dotyczących sądownictwa (w tym statusu sędziów), w szczególności zmian dotyczących kwestii związanych z niezawisłością sędziowską, dotyczy przede wszystkim (s. 41 stanowiska) wersji dokumentu formalnie skierowanej do Sejmu przez inicjatora procedury ustawodawczej, ponieważ tylko wtedy KRS może zajmować oficjalne stanowisko i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana. Tymczasem ostateczna wersja projektu ustawy ośrodkowej – co do którego Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą – nie została przedstawiona do zaopiniowania KRS, która jednak wyraziła negatywną opinię o wstępnym projekcie ustawy, zawierającym odmienne propozycje legislacyjne. Niemniej jednak, choć opinia przedstawiona przez KRS do wcześniejszej wersji projektu stała się częściowo nieaktualna w odniesieniu do kolejnego wariantu zaproponowanych regulacji, można przyjąć, że KRS zaopiniowała co do *meritum* rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy ośrodkowej wniesionym do Sejmu, chociaż ostatecznie zostało ono wyrażone w nieco innej formie. Opiniowana przez KRS wersja projektu zawierała regulację wywołującą takie same skutki – w postaci „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. – jak regulacja ostatecznie przedstawiona Sejmowi. Stanowisko KRS dotyczyło więc „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich na oznaczonym poziomie, ostatecznie uchwalonego w ustawie ośrodkowej. W tych okolicznościach ocena, czy uchybienie trybowi prac legislacyjnych – polegające na niezapewnieniu KRS realizacji jej kompetencji opiniodawczych – powinno skutkować orzeczeniem o niekonstytucyjności ustawy, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w uchwalonych przepisach, w tym również od tego, jak dalece różnią się one od unormowań proponowanych pierwotnie. W kontekście ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dokonanych w wyroku o sygn. K 1/12, Prokurator Generalny uznał więc kwestionowaną regulację za niekolidującą z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

W piśmie z 25 marca 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność lub zbędność wydania wyroku. Podkreślił, że zaskarżony przepis miał charakter epizodyczny i obowiązywał wyłącznie w 2012 r., a w roku 2013 mechanizm waloryzacyjny ponownie zadziałał.

3.1. Marszałek Sejmu, uzasadniając konieczność częściowego umorzenia postępowania, podniósł różnorakie argumenty w odniesieniu do poszczególnych podniesionych przez pytające sądy zarzutów.

3.1.1. Powołując wyrok o sygn. K 1/12, Marszałek Sejmu stwierdził, że na zasadzie *ne bis in idem* postępowanie powinno zostać umorzone w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2, ponieważ te wątpliwości konstytucyjnoprawne zostały już wprost rozstrzygnięte.

3.1.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że przywołane przez pytające sądy w charakterze związkowych wzorców kontroli: art. 7, art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 173 Konstytucji nie stanowiły wprawdzie podstawy rozstrzygnięcia w wyroku o sygn. K 1/12, jednak podniesione zarzuty mają w istocie charakter akcesoryjny w stosunku do tych, które były już przedmiotem rozstrzygnięcia. Zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji stanowi bowiem konsekwencję naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji (co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* pytań prawnych) – przez niedochowanie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji ustawodawca dopuścił się zarazem ingerencji w zasady podziału władzy i odrębności organów władzy sądowniczej oraz doprowadził do dyskryminacji sędziów w życiu gospodarczym. Skoro Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 2 i art. 178 ust. 2 Konstytucji, to znajduje to bezpośrednie przełożenie na ocenę zgodności tego przepisu z art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji. Tym samym zarzuty te powinny zostać uznane za rozpoznane *in merito*, a więc ich konstytucyjnoprawna analiza – w myśl zasady *ne bis in idem* – stała się zbędna.

W opinii Marszałka Sejmu, podobnie rzecz się ma w przypadku powołanych jako związkowe wzorce kontroli art. 7, art. 64 ust. 3 i art. 173 Konstytucji. Choć nie stanowiły one formalnie podstawy kontroli w sprawie o sygn. K 1/12, to jednak zbieżność zarzutów nakazuje przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już *in merito* podniesione wątpliwości, co przesądza o zbędności wydania wyroku.

3.1.3. Marszałek Sejmu podniósł, że pytania prawne nie zawierają uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 10 ust. 2 Konstytucji i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wzorce te nie zostały powiązane w żaden sposób ze sformułowanymi zarzutami, a zatem pytania prawne w tym zakresie nie spełniają warunku dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 u.T.K., czego skutkiem jest niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby konieczność samodzielnego sformułowania zarzutu przez Trybunał Konstytucyjny, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą skargowości (art. 66 u.T.K.).

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia uprawnień opiniodawczych KRS i SN – art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – Marszałek Sejmu stwierdził, że w toku przygotowania projektu ustawy o budżecie Rada Ministrów zwróciła się do KRS o przedstawienie opinii, a Rada skorzystała ze swego uprawnienia w tym zakresie, podejmując uchwałę z 16 listopada 2011 r., ponadto zaś nawet przed przedstawieniem jej

projektu do zaopiniowania wielokrotnie wyrażała negatywne stanowisko co do propozycji „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytające sądy powiązały obowiązek zasięgnięcia opinii KRS z przedstawieniem jej projektu aktu normatywnego „w aktualnym brzmieniu”, czyli w kształcie przyjętym bezpośrednio przed wykonaniem prawa inicjatywy ustawodawczej. Tymczasem, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714; dalej: u.K.R.S.), Rada opiniuje „projekty aktów normatywnych”, jednak żadne przepisy nie precyzują, że obowiązek ten może zostać zrealizowany wyłącznie po ostatecznym zamknięciu prac nad projektem ustawy przez podmiot zamierzający skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem Marszałka Sejmu, należy przyjąć, że do zasięgnięcia opinii może dojść także na etapie opracowywania projektu przez projektodawcę, za czym przemawia w szczególności § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.), w myśl którego projekt aktu normatywnego stanowiącego przedmiot prac Rady Ministrów musi zawierać uzasadnienie obejmujące wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa. Tym samym obowiązek uruchomienia procedury konsultacyjnej aktualizuje się w trakcie prac nad projektem ustawy w obrębie Rady Ministrów, a nie dopiero po ich sfinalizowaniu. Za rozstrzygającą okoliczność Marszałek Sejmu uznał to, że Rada miała możliwość przedstawienia opinii o propozycji przepisów, które znalazły się w ostatecznym brzmieniu projektu, co znajduje również uzasadnienie prakseologiczne, ponieważ zaopiniowanie projektu w trakcie prac nad nim, a nie dopiero po ich zakończeniu, pozwala na ewentualne uwzględnienie przez projektodawcę wniesionych uwag. Uznanie, że przedmiotem opiniowania może być wyłącznie projekt ostatecznie przyjęty, możliwość tę wyklucza.

Marszałek Sejmu podkreślił, że kwestionowane w pytaniach prawnych brzmienie art. 22 ustawy o budżecie zostało uchwalone w niezmienionym kształcie w porównaniu z projektem wniesionym przez Radę Ministrów. Z kolei na etapie przygotowania projektu brzmienie tego przepisu zostało poddane ocenie KRS, zatem trzeba przyjąć, że obowiązek konsultacyjny został dopełniony. Bezzasadne i niecelowe jest – wynikające z pytań prawnych – oczekiwanie, że w procesie przygotowania projektu ustawy dwukrotnie dochodzić będzie do zasięgnięcia opinii KRS co do tej samej materii. Ponadto, zdaniem Marszałka Sejmu, obowiązek zasięgnięcia opinii KRS przez Sejm nie występuje, gdy wyraziła już ona opinię w sprawie projektu na etapie jego przygotowania, a treść opiniowanych regulacji nie uległa zmianie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 187 ust. 4 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że ogranicza się on do wskazania materii dotyczących KRS, wymagających regulacji na poziomie ustawowym. Nie ma zatem podstaw, by uznać, że przepis ten kształtuje pozycję ustrojową KRS czy też konkretne przysługujące jej kompetencje, ponieważ taką funkcję samodzielnie spełnia art. 186 Konstytucji i tylko on jest w tym zakresie adekwatnym wzorcem kontroli. Brak związku treściowego pomiędzy sformułowanym zarzutem a powołanym wzorcem kontroli nakazuje uznać, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest z nim niezgodny.

Analizując uprawnienia opiniodawcze SN, Marszałek Sejmu wskazał na odmienną charakteru tych uprawnień w porównaniu z uprawnieniami KRS, ponieważ te pierwsze mają podstawę wyłącznie na szczeblu ustawowym (art. 1 pkt 3 u.S.N.). Skoro zaś uprawnienia opiniodawcze SN nie są zakotwiczone w Konstytucji, to jej art. 183 ust. 2 (ani inne przepisy ustawy zasadniczej) nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. Niezależnie od powyższego, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy aktywnie korzystał z uprawnień konsultacyjnych zarówno na etapie prac nad projektem ustawy

okołobudżetowej w ramach Rady Ministrów, jak i w trakcie rozpatrywania projektu ustawy w sejmowej KFP.

3.3. Analizując zarzut naruszenia zasad postępowania ustawodawczego w toku prac nad ustawą okołobudżetową, Marszałek Sejmu stwierdził, że pogląd pytających sądów, zgodnie z którym naruszenie norm regulaminowych dotyczących właściwości komisji sejmowej skutkuje automatycznie i w każdym wypadku naruszeniem stosownych przepisów Konstytucji, nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślił, że Konstytucja nie określa zakresu działania komisji sejmowych, a szczegółowe unormowania zawarte są w regulaminie Sejmu, zatem określenie nim spraw objętych zakresem działania KSiPC nie powoduje, że regulacja ta zostaje inkorporowana na poziom konstytucyjny. W konsekwencji, Marszałek Sejmu nie dostrzegł podstaw do uznania zasadności zarzutu, że ewentualne naruszenie przepisów regulaminowych dotyczących zakresu działania komisji sejmowych prowadzi do niezgodności z tymi postanowieniami Konstytucji, które statuuja komisje stałe jako organy wewnętrzne Sejmu (art. 110 ust. 3 Konstytucji) oraz przewidują unormowanie trybu prac tych komisji w regulaminie (art. 112 Konstytucji). Wynika to z faktu, że przepisy Konstytucji w żaden sposób nie wyznaczają *in merito* zakresu działania komisji sejmowych. Nie jest więc spełniona – formułowana przez Trybunał Konstytucyjny – przesłanka, która dopuszcza ocenę konstytucyjności jedynie w przypadku naruszenia przepisów regulaminowych znajdujących zakorzenienie w ustawie zasadniczej.

Marszałek Sejmu wyraził też ogólną wątpliwość co do konieczności skierowania projektu ustawy okołobudżetowej do KSiPC. Wskazał, że materia projektu dotyczyła sfery finansów publicznych, wprowadzając zmiany w przepisach określających dochody i wydatki państwa, co uzasadniało skierowanie projektu do rozpatrzenia w KFP. Regulamin Sejmu przewiduje, że w takiej sytuacji pozostałe komisje (zwane resortowymi) przedstawiają swoje opinie. W opinii Marszałka Sejmu tryb ten jednak – na podstawie wyraźnej regulacji – został ograniczony wyłącznie do projektu ustawy budżetowej oraz projektów innych planów finansowych państwa (art. 105 pkt 1 regulaminu), do której to kategorii nie zalicza się projektu ustawy okołobudżetowej. Marszałek Sejmu przyznał, że ustawa okołobudżetowa oddziaływała pośrednio na sfery objęte zakresem działania wielu innych komisji sejmowych, ale odrzucił stanowisko, że w takim stanie rzeczy projekt ustawy okołobudżetowej wymagał skierowania do wszystkich komisji sejmowych, których zakres działania choćby pośrednio obejmował sprawy regulowane w ustawie. Zwrócił uwagę, że powodowałoby to znaczące trudności organizacyjne (projekt ustawy okołobudżetowej musiałby zostać skierowany do kilkunastu komisji sejmowych, gdy praktyka sejmowa nie zna w zasadzie przypadków skierowania projektu jednocześnie do więcej niż trzech komisji w celu wspólnego rozpatrzenia, a jeżeli projekt ma charakter interdyscyplinarny, wówczas powołuje się komisję nadzwyczajną), ponadto zaś członkowie KSiPC mieli – na zasadach odnoszących się do wszystkich posłów – możliwość wzięcia udziału w pracach KFP, wraz z prawem wnoszenia poprawek.

3.4. Odnosząc się do zarzutu sprzecznego z Konstytucją zastosowania trybu pilnego w odniesieniu do projektu ustawy okołobudżetowej, Marszałek Sejmu stwierdził, że klauzula pilności może być nadana tylko projektom ustaw wnoszonym przez Radę Ministrów, a projekt ustawy okołobudżetowej nie został nią opatrzony, brakuje więc podstaw uznania, iż Sejm rozpatrzył ów projekt w konstytucyjnie określonym trybie pilnym. Zaznaczył, że zastrzeżenia pytających sądów co do tempa postępowania w Sejmie mogłyby podlegać merytorycznej analizie w sytuacji wyznaczenia przez ustrojodawcę minimalnego okresu pomiędzy wniesieniem projektu ustawy do Sejmu a jego uchwaleniem (jak w art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji). Tempo postępowania ustawodawczego w Sejmie nie zostało uregulowane w Konstytucji. W tej sytuacji, bezpodstawne jest

twierdzenie, że postępowanie na forum komisji sejmowej powinno trwać nie mniej niż wyznaczoną liczbę dni, pomiędzy czytaniem musi upłynąć określony czas albo że Senat ma obowiązek wykorzystać cały przysługujący mu okres na podjęcie uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytające sądy – kwestionując zbyt szybkie tempo prac – nie wskazały minimalnych terminów, które powinny upłynąć w ramach poszczególnych czynności postępowania ustawodawczego, co nie dziwi, ponieważ ani Konstytucja, ani nawet regulamin nie dają podstaw do ich wyznaczenia.

W tych okolicznościach, Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem obejścia art. 123 Konstytucji, ponieważ brakuje unormowań nakazujących rozpatrywanie projektu nieopatrzonego klauzulą pilności w czasie nie krótszym niż określony w jakichś przepisach. W jego opinii, istota trybu pilnego sprowadza się do obligatoryjnego skrócenia niektórych etapów postępowania ustawodawczego, a więc do wymuszenia przez rząd szybszego procedowania projektu ustawy w toku postępowania legislacyjnego. Tryb pilny nie odnosi się jednak do zagadnienia faktycznej szybkości postępowania w jego poszczególnych etapach, o ile mieszczą się one w ramach terminów wyznaczonych przez art. 123 ust. 3 Konstytucji.

Uzupełniając Marszałek Sejmu zauważył, że postępowanie w sprawie projektu ustawy o budżecie trwało 22 dni (projekt został wniesiony do Sejmu 24 listopada 2011 r., a ustawę uchwalono 16 grudnia 2011 r.), co jest tempem szybkim, ale nie stanowi wyjątku na tle wielu innych przedłożeń. Zarazem okoliczności obiektywne wymagały, by postępowanie w sprawie ustawy o budżecie zostało zakończone przed końcem roku 2011, w związku z rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Podkreślił też, że w postępowaniu nie skorzystano z nadzwyczajnych instrumentów przyśpieszenia postępowania, ponieważ nie skrócono terminów określonych w art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 regulaminu, ani nie zastosowano art. 51 regulaminu.

II

Żaden z pytających sądów nie zgłosił udziału w postępowaniu ani nie wyznaczył umocowanego przedstawiciela. Na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r. przedstawiciele Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali wcześniej zajęte stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne. Częściowe umorzenie postępowania.

1.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – na podstawie art. 193 Konstytucji – do poddania określonej regulacji jego kontroli wystarcza jedno pytanie prawne, a kierowanie wielu tożsamych pytań prawnych w niczym nie wpływa na kształt rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważa również, że wszystkie pytania prawne postawione w niniejszej sprawie są niemal jednobrzmiące. Jedynie Sąd Rejonowy w Gliwicach nieco inaczej niż Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu sformułował *petitum* swego pytania (co zostało odnotowane w cz. I pkt 1.1 uzasadnienia), ponieważ jednak zmiany te nie znalazły odzwierciedlenia w uzasadnieniu, Trybunał Konstytucyjny uznaje je za nieistotne.

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów w roku 2012 jest przedmiotem wydanego w pełnym składzie wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Wyrokiem tym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że zaskarżony w niniejszej sprawie art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie):

- jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił konstytucyjny status sędziów oraz ustawowe zasady ich wynagradzania w trakcie i po zakończeniu pełnienia urzędu. Przeanalizował też stan finansów publicznych i jego wpływ na uchwalenie ustawy o budżecie, w kontekście szerokiego programu oszczędnościowego. Podkreślił, że godność urzędu sędziego jest w aspekcie finansowym całkowicie niewymierna i niemożliwa do uchwycenia wskaźnikami ekonomicznymi. Choć podkreślił istnienie związku pomiędzy materialną pozycją sędziów a sędziowską niezawisłością, to zaprzeczył istnieniu prostej zależności w tym zakresie i za błędne uznał „ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach prostego sprzężenia”, które „stanowiłoby ujmę (...) dla sędziów jako obywateli (...) [w]iodłoby bowiem do wniosku, że sędzia nienależycie wynagradzany przestaje być niezawisły, zaś konkluzja taka byłaby niesprawiedliwa i krzywdząca” (w kontekście rozpatrywanej sprawy musiałoby to oznaczać, że sędzia, który nie otrzymał kilkusetzłotowej podwyżki, traci z tego powodu przymiot niezawisłości).

Trybunał Konstytucyjny ważył dwie wartości konstytucyjne: wynagrodzenie godne urzędu sędziego (będące istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, mającej fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania trzeciej władzy) oraz równowagę i stabilność finansów publicznych (stanowiące konieczny warunek normalnego funkcjonowania całego państwa) i dał pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania incydentalnego zahamowania wzrostu (które nie jest tożsame z obniżeniem) wynagrodzeń sędziowskich.

Uznał ponadto, że ustawodawca nie wycofał się z ustalonych reguł, ponieważ mechanizm podwyższania sędziowskich wynagrodzeń pozostaje niezmienny, wobec czego incydentalna regulacja nie godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rozstrzygnął, że Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości, a prawo takie wynika z ustawy zwykłej. Nie powstaje ono jednak z chwilą ogłoszenia stosownego komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), choć od tego momentu istnieje ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, której sędziowie zostali pozbawieni, co jednak – w kontekście sytuacji finansów publicznych – było dopuszczalne. Podkreślił równocześnie, że wynagrodzenia sędziów w perspektywie kilkuletniej były znacznie mocniej chronione niż wynagrodzenia ogółu pracowników i funkcjonariuszy państwowej sfery budżetowej (dalej: sfera budżetowa). *Pro futuro*, Trybunał Konstytucyjny – przypominając „warunki brzegowe” wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków – podkreślił, że jego werdykt nie oznacza generalnej akceptacji „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, które nie może stać się systematyczną praktyką i może być tolerowane tylko wyjątkowo, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego.

Stwierdził też, że liczne postanowienia Konstytucji, powołane przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli, są nieadekwatne do zaskarżonego przepisu.

Krytycznie oceniając praktykę skracania okresu *vacationis legis*, uznał jednak, że w konkretnym przypadku ustawy oświatowej – ze względu na całokształt okoliczności – było ono uzasadnione ważnym interesem publicznym.

1.3. Powyższy wyrok nie pozostaje bez znaczenia dla rozpatrzenia zadanych pytań prawnych. Nie ulega wątpliwości, że w analizowanej sprawie nie ziściła się przesłanka *rei iudicatae*, ponieważ nie zachodzi tożsamość podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej jednak, zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niezastąpienie stanu „powagi rzeczy osądzonej” nie oznacza, iż uprzednie rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów jest irrelewantne. Stabilizację sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia zapewnia zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem jego specyfiki (tak np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73). Uznanie, że ziściła się przesłanka powagi rzeczy osądzonej, obligowałoby Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania jako niedopuszczalnego – 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: u.T.K.). Natomiast w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ocenia sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ, a podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 u.T.K.).

W powyższych okolicznościach, w zakresie, w którym podniesione w pytaniach prawnych kwestie były już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/12, postępowanie zostaje umorzone. Oznacza to, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie będzie tylko rozpoznanie zarzutów niezgodności art. 22 ustawy oświatowej z:

- art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, a więc naruszenia zasady trójpodziału władzy oraz odrębności i niezależności sądów,
- art. 32 ust. 1 i 2 – ze względu na nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkujące ich dyskryminacją w życiu gospodarczym,
- art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – w powiązaniu z art. 2 Konstytucji – zaskarżona regulacja narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa,
- art. 7 Konstytucji – z powodu naruszenia trybu ustawodawczego,
- art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – z uwagi na brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS),
- art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji – z uwagi na brak opinii Sądu Najwyższego (dalej: SN),
- art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji – z powodu nieprzedstawienia projektu ustawy oświatowej sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: KSiPC),
- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji – z uwagi na uchwalenie ustawy oświatowej „w trybie pilnym bez nadania statusu pilności” oraz wbrew zakazowi procedowania w tym

trybie ustaw o charakterze ustrojowym, „jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”.

2. Analiza zarzutów pytających sądów.

2.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne odniesienie się do postawionego przez gliwicki sąd zarzutu dotyczącego prawidłowości ogłoszenia ustawy ołobudżetowej, ponieważ potwierdzenie jego zasadności podważałoby skuteczność wejścia w życie całej ustawy ołobudżetowej. Jak można wnosić z przedstawionej argumentacji, gliwicki sąd twierdzi, że doszło wręcz do fałszerstwa polegającego na antydatowaniu Dziennika Ustaw, w którym ustawa ta została opublikowana. Zdaniem sądu – skoro na oficjalnej stronie internetowej www.dziennikustaw.gov.pl ustawa ta figuruje z podpisem elektronicznym złożonym 30 grudnia 2011 r. po godzinie 22, to rzeczywista data wydrukowania i rozpoczęcia rozpowszechnienia tego numeru Dziennika Ustaw musiała być późniejsza, a zatem nie mógł być on tego dnia dostępny w sprzedaży, co oznacza, że faktycznie ustawa nie mogła zostać tego dnia opublikowana.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że u schyłku 2011 r. akty prawne były jeszcze ogłaszane w Dzienniku Ustaw publikowanym w postaci papierowej, stanowiącej jedyne źródło prawa, ponadto zaś były już udostępniane w internecie w postaci elektronicznej, niemającej jednak ówczesnie waloru źródła prawa (stan ten zmienił się z początkiem 2012 r., od kiedy to akty prawne ogłaszane są tylko w formie dokumentów elektronicznych – w Dzienniku Ustaw wydawanym w postaci elektronicznej, zgodnie z art. 2a 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, ze zm.).

Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo z urzędu, że w 2011 r.:

- akty prawne ogłaszane w Dzienniku Ustaw, publikowanym w postaci papierowej, oraz udostępniane w postaci elektronicznej w Internecie powstawały z tego samego pliku PDF (o objętości zmniejszonej do celów elektronicznego udostępnienia),
- ogłoszenie aktu prawnego w Dzienniku Ustaw publikowanym w postaci papierowej nie było w żaden sposób czasowo powiązane z – niemal zawsze opóźnionym – jego udostępnieniem w postaci elektronicznej w Internecie,
- zawierający ustawę ołobudżetową Dziennik Ustaw w postaci papierowej był dostępny w sprzedaży 30 grudnia 2011 r., na długo przed udostępnieniem zawartych w nim aktów prawnych w postaci elektronicznej w Internecie.

Gliwicki sąd, celem unaocznienia bezzasadności „zamrożenia” sędziowskich wynagrodzeń pod koniec roku 2011, przytoczył dokument Rady Ministrów z maja 2012 r., pozytywnie oceniający stan polskiej gospodarki w roku poprzedzającym. Należy więc zwrócić uwagę na ahistoryczność tego argumentu i stwierdzić, że wskaźniki makroekonomiczne w roku 2010 i 2011 były na tyle niekorzystne, że uzasadniały zasadnicze obawy co do perspektyw finansów publicznych w 2012 r. Obawy te legły u podstaw całego pakietu działań oszczędnościowych, co Trybunał Konstytucyjny uznał nie tylko za uzasadnione, lecz także za pożądane.

Trybunał Konstytucyjny nie jest władny ocenić słuszności objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, o której mowa w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (decyzja Rady Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. Urz. UE L 202 z 4.08.2009). Fakt taki ma jednak miejsce, a unijne zalecenia nakazują zmniejszenie wydatków. Nie należy do Trybunału Konstytucyjnego dyktowanie właściwym organom, w jaki sposób ma to zostać dokonane i które wydatki mają być zmniejszane, jak dalece i w jakiej kolejności. W świetle ustaleń dokonanych w toku

rozpoznawania sprawy o sygn. K 1/12, Trybunał Konstytucyjny zaprzecza natomiast twierdzeniu sądu, że „jedyną regulacją mającą na celu «niedoprowadzenie do przekroczenia deficytu budżetowego» są zmiany dotyczące «zamrożenia wynagrodzeń»”.

2.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasad trójpodziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane wzorce kontroli są nieadekwatne do problemu „zamrożenia” sędziowskich wynagrodzeń. Wskazane przez pytające sądy postanowienia Konstytucji mają charakter ustrojowy, pozostają ze sobą w ścisłym związku, ale ze względu na swoją specyfikę tylko wyjątkowo mogą być wzorcem kontroli przepisów, z których – w opinii pytających sądów – wynikają prawa podmiotowe. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje związek treściowy pomiędzy wyrażonymi w nich zasadami a regulacją kwestionowaną przez pytające sądy. W szczególności brakuje bowiem *iunctim* pomiędzy odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej, funkcjonującej w ramach trójpodziału władz, a „zamrożeniem” wynagrodzeń sędziów. To, że sędziowie nie otrzymali w roku 2012 podwyżki wynagrodzeń, nie wpływa bowiem na pozycję władzy sądowniczej i jej usytuowanie w państwie, nie sprawia też – z całą pewnością – że z chwilą uchwalenia ustawy o budżecie sądy stały się od innych władz zależne.

Równocześnie, z oczywistych powodów, jak to już Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), za dopuszczalne uznać trzeba pewne przenikanie się kompetencji poszczególnych władz, ponieważ zasada ich podziału nie oznacza nakazu całkowitej separacji. Z omawianych postanowień Konstytucji, zwłaszcza z jej art. 173, wynika jedynie nakaz, by w sprawach dotyczących funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była możliwie wstrzemięźliwa. Oczywiście jest, że ustalanie zasad wynagradzania sędziów należy do władzy ustawodawczej, skrepowanej w tym zakresie uregulowaniami konstytucyjnymi, a domeną władzy wykonawczej – odpowiedzialnej za należyte gospodarowanie środkami publicznymi – jest prowadzenie roztropnej polityki finansowej.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 ani z art. 173 Konstytucji.

2.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, ze względu na nierówne, jakoby, traktowanie sędziów w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej, skutkujące ich dyskryminacją w życiu gospodarczym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza jego bezzasadność. Podkreśla, że zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, przy czym równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących (tak np. wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ustawa o budżecie zamroziła wynagrodzenia posłów i senatorów oraz wszystkich pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, z wyłączeniem policjantów i nauczycieli, których wynagrodzenia zostały w roku 2012 podniesione z uwagi na ich wcześniejsze zaniżenie. Przypomina też, na co zwracał uwagę w wyroku o sygn. K 1/12, że wynagrodzenia w sferze budżetowej pozostają zamrożone od 2008 r., podczas gdy wynagrodzenia sędziów systematycznie rosły i tylko incydentalnie w 2012 r. ich wzrost nie nastąpił. Ustawodawca, uchwalając ustawę o budżecie, nie naruszył zasady równości na niekorzyść sędziów, skoro dotychczasowa silniejsza ochrona wynagrodzeń sędziowskich nie koliduje z gwarancją równego traktowania wszystkich podmiotów wobec prawa, „zwłaszcza w aspekcie

dyskryminującego potraktowania płac pracowników sfery budżetowej” (s. 22 stanowiska Prokuratora Generalnego).

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje zakwestionowany przepis za zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli powiązane z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienia te nie są adekwatnymi wzorcami kontroli, ponieważ dotyczą wyłącznie własności, a w wypadku sędziów chodzi o maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa majątkowego do podwyższonego wynagrodzenia.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w powołanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. K 1/12 analizował art. 22 ustawy o budżecie w aspekcie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ dotyczy on wszelkich praw majątkowych, a nie tylko prawa własności. Trybunał Konstytucyjny przesądził już, że wejście w życie zaskarżonego przepisu pozbawiło sędziów maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa do wynagrodzenia obliczonego od wyższej, wskazanej w komunikacie Prezesa GUS, kwoty jako podstawy, ale prawo takie (czy też jego ekspektatywa) z pewnością prawem własności nie jest. W tej sytuacji nie sposób również rozpatrywać zaskarżonej regulacji w kontekście ograniczenia własności, zarazem zaś jest ona obojętna z punktu widzenia prawa dziedziczenia. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznaje, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2.5. Najważniejszym zarzutem – nierozpoznanym w postępowaniu w sprawie o sygn. K 1/12 ze względów formalnych (brak wniosku uprawnionego podmiotu) – jest zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji z uwagi na to, że ostateczna wersja projektu ustawy o budżecie nie została przedstawiona do zaopiniowania KRS. Zdaniem pytających sądów, godzi to w art. 7, art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

2.5.1. Problematyka opiniowania projektów aktów prawnych przez KRS była już na gruncie obowiązującej Konstytucji przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Ówczesne sprawa dotyczyła zaniechania konsultacji w sprawie zmian w projekcie ustawy (późniejszej ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 607), wprowadzonych przez Sejm do projektu rządowego na etapie jego II czytania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas niekonstytucyjność przepisu, ze względu na to, że KRS została pozbawiona możliwości przedyskutowania proponowanych zmian i zajęcia wobec nich stanowiska, ponieważ „Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat (...). Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie (...) Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym”.

Zagadnienie opiniodawczych kompetencji KRS Trybunał Konstytucyjny przeanalizował również w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), dotyczącym przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), potwierdzającym „konstytucyjne zakotwiczenie” kompetencji opiniodawczych KRS: „pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad

brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)”. Prócz unormowań zawartych w art. 179 oraz art. 186 ust. 2, Konstytucja nie określa innych środków, procedur albo kompetencji KRS, pozwalających jej na realizację wyżej wskazanego zadania. Kwestie te stanowią zatem materię ustawową, z tym, że obowiązkiem ustawodawcy jest wyposażenie KRS w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełnienia przypisanych jej przez ustrojodawcę zadań (wyrok z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Zarazem jednak ustawowe kompetencje nie mogą dotyczyć zagadnień innych niż niezależność sądów i niezawisłość sędziów (wyroki z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44 i z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63).

2.5.2. Rozstrzygnięcie o słuszności postawionego zarzutu wymaga przeanalizowania kolejnych wersji projektu ustawy o budżecie na rządowym etapie prac legislacyjnych oraz aktywności KRS w tym względzie.

Rada Ministrów przyjęła 5 kwietnia 2011 r. założenia projektu budżetu państwa, zgodnie z którymi m.in. wydatki jednostek sektora finansów publicznych na wynagrodzenia osobowe nie powinny w 2012 r. przewyższać wydatków poniesionych na ten cel w roku 2011. 6 kwietnia 2011 r. Minister Finansów poinformował dysponentów części budżetowych (zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, Dz. U. Nr 56, poz. 290), że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów zostały określone na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011. Już dwa dni później (8 kwietnia) KRS zaprotestowała przeciwko tym zamierzeniom. Stwierdziła między innymi, że wprowadzony w 2009 r. mechanizm wynagrodzeń „zaledwie otworzył perspektywę osiągnięcia w przyszłości takiego ich poziomu, który byłby zgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji”, a odstępianie od tego mechanizmu „pogłębi stan sprzeczności z ustawą zasadniczą”, „spowoduje rozgoryczenie środowiska sędziowskiego i może doprowadzić do eskalacji kosztownych społecznie i finansowo akcji protestacyjnych”.

Następnie KRS monitorowała problematykę „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów i nagłośniła tę kwestię w dwóch uchwałach z 13 maja 2011 r. (nr 1378/2011 i 1379/2011), którymi wnioskowała o zwołanie na 4 i 5 lipca 2011 r. zebrań – odpowiednio – przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji.

Analizując rządowy etap procesu legislacyjnego, należy stwierdzić, że do uzgodnień międzyresortowych skierowany został projekt z 3 listopada 2011 r., przewidujący – w art. 14 i art. 16 – nowelizację u.s.p. i ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej: u.S.N.), polegającą, po pierwsze, na „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziowskich, a po wtóre, na zmianie mechanizmu ich podwyższania („Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w roku 2012 stanowi kwota 3197,85 zł, która podlega corocznej waloryzacji, poczynając od roku 2013”, a „Wskaźnik waloryzacji (...) jest równy ilorazowi przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzedzającym waloryzację i przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzednim niż rok poprzedzający waloryzację”). Projekt ten został skierowany do zaopiniowania przez KRS pismem Ministra Finansów z 3 listopada 2011 r. (znak: FS 13/0310-I/KAL/39/2011), z terminem wyrażenia opinii do 10 listopada tegoż roku. Pismem z 7 listopada 2011 r. (znak: KRS-020-101/11), wiceprzewodniczący KRS poinformował, że Rada wyrazi opinię na posiedzeniu plenarnym w dniach 15-18 listopada.

W międzyczasie, 14 listopada 2011 r., do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów skierowany został projekt ustawy z 13 listopada, nieprzewidujący już zmiany mechanizmu podwyższania wynagrodzeń sędziów, ale stanowiący – w art. 12 i art. 14 – że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów w roku 2012 „stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2010 r. (M.P. Nr 57, poz. 774)”.

16 listopada 2011 r. KRS podjęła uchwałę nr WOK-020-101/11, w której „negatywnie opiniuje zmiany zaproponowane w artykułach (...) 14 (...) i 16” (projektu z 3 listopada 2011 r.). Stanowczo sprzeciwiła się projektowanej zmianie mechanizmu podwyższania wynagrodzeń sędziów, jako nieuzasadnionej i powodującej znacznie niższy ich przyszły wzrost, niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu obowiązujących zasad. Ponadto obszernie odniosła się do kwestii „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów w 2012 r. Przypomniała, że wynagrodzenia sędziów nie mają charakteru przywileju, lecz pełnią ważną funkcję gwarancji niezawisłości sędziowskiej; błędem rangi ustrojowej jest też traktowanie tych wynagrodzeń tak jak wynagrodzeń ogółu pracowników sfery budżetowej. Zwróciła uwagę, że „poziom wynagrodzeń sędziów w dalszym ciągu nie zachęca bardzo dobrych i posiadających duże doświadczenie zawodowe prawników do ubiegania się o stanowiska sędziowskie”. Podkreśliła, że „uzyskane ewentualnie oszczędności z «zamrożenia wynagrodzeń» nie będą stanowić znaczącej pozycji w budżecie”, a „pokrycie wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w roku 2012 możliwe jest przez zmianę wewnętrznej struktury wydatków w budżecie sądów powszechnych, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Przypomniała, że wspomniane wyżej zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji „wyraziły stanowczy sprzeciw wobec ujawnionych (...) planów obniżenia wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do średniego wynagrodzenia w kraju oraz uznały za niezrozumiałą i powodującą podważenie zaufania obywateli do państwa prawa zamiar wycofania się przez rząd z rozwiązania wcześniej przez niego przyjętego”.

KRS zastrzegła ponadto, że „przedstawiony do zaopiniowania projekt nie jest tekstem ostatecznym dokumentu rządowego, wobec czego opinia oraz wnioski w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714; dalej: u.K.R.S.) zostaną wydane po przedstawieniu jej do zaopiniowania ostatecznego tekstu projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów”.

18 listopada 2011 r. Minister Finansów (pismem znak: FS 13/310-I/KAL/139m/2011) przekazał Radzie Ministrów do rozpatrzenia projekt przewidujący – w art. 12 i art. 14 – że podstawę ustalenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów „w roku 2012 stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. Na posiedzeniu 22 listopada 2011 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Finansów do opracowania, w porozumieniu z Rządowym Centrum Legislacji, ostatecznego tekstu projektu i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu, co nastąpiło 24 listopada 2011 r. (pismem Prezesa Rady Ministrów znak: RM 10-99-11); art. 11 i 12 tego projektu zakładały dodanie w art. 91 u.s.p. paragrafów 1ca i 1cb, a w art. 42 u.S.N. – paragrafów 2a i 2b, o tej samej treści normatywnej co przepisy zaskarżone.

Prace parlamentarne nad ustawą ośrodkową trwały stosunkowo krótko (od wniesienia jej projektu do Sejmu do uchwalenia ustawy upłynęło 22 dni). Jej pierwsze czytanie miało miejsce 1 grudnia 2011 r., tego samego dnia projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych (dalej: KFP) oraz rozpatrzony przez nią i rekomendowany

do uchwalenia. Komisja uznała, że proponowane zmiany mają charakter epizodyczny, mają bowiem obowiązywać tylko przez rok, a więc – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – powinny zostać umieszczone w ustawie o budżecie, zamiast nowelizacji sędziowskich pragmatyk służbowych (patrz: biuletyn nr 32/VII zawierający sprawozdanie z posiedzenia Komisji w dniu 1 grudnia 2011 r.; przepisy otrzymały na tym etapie nową numerację – art. 23 i art. 24).

Już wówczas I Prezes SN zastrzegł, że w wypadku uchwalenia ustawy wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją, ponieważ wynagrodzenia sędziów wolno ograniczyć tylko w razie przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (maksymalnej dopuszczalnej relacji długu publicznego do PKB, wynoszącej 60%), a projektowana regulacja godzi w prawa nabyte.

W toku prac Senatu podkreślono, że pierwotnie planowana była systemowa przebudowa mechanizmu kształtowania sędziowskich wynagrodzeń, uznano jednak, że nie może ona nastąpić w ustawie o budżecie, lecz powinna być poprzedzona szerokimi konsultacjami. Dlatego przestano na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów, co do którego Senat (choć pewne poprawki do ustawy o budżecie uchwalił) nie wprowadził zmian (uchwała z 20 grudnia 2011 r.).

2.5.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przedmiotem postępowań w sprawach o sygn. K 1/12 i niniejszej jest tylko „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów w 2012 r., a więc stan, w którym nie zmieniły się one w stosunku do wynagrodzeń wypłacanych im w roku 2011. Regulacja ta wymagała dwóch decyzji projektodawcy regulacji, a następnie ustawodawcy: po pierwsze – co do samego „zamrożenia” wynagrodzeń („czy?”), po wtóre – co do poziomu, na jakim mają one zostać „zamrożone” („ile?”). Wszystkie inne elementy – kształt normatywny (sposób sformułowania), a nawet umiejscowienie przepisów w systemie prawnym – mają w tym kontekście znaczenie drugorzędne.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał dotąd wprost, na jakim etapie prac nad ustawą aktualizuje się obowiązek zasięgnięcia opinii KRS. Niemniej jednak analizował już zbliżone uprawnienia opiniodawcze związków zawodowych, wskazując, że „obowiązek zasięgnięcia opinii (...) może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy”, co nie może „prowadzić do sytuacji, iż rząd «nie mógłby po otrzymaniu opinii (...) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] (...)». Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku»” (tak powołany wyżej wyrok o sygn. K 39/07 i orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49).

Trybunał Konstytucyjny podziela opinię Marszałka Sejmu, że za możliwością zasięgnięcia opinii KRS na etapie opracowywania projektu przez projektodawcę przemawia § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.), w myśl którego częścią uzasadnienia projektu ustawy jest ocena skutków regulacji, zawierająca „wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa”. Wynika z tego, że obowiązek zasięgnięcia opinii aktualizuje się nie po sfinalizowaniu prac nad projektem ustawy, ale w ich trakcie, gdyż pozwala to projektodawcy na ewentualne uwzględnienie wniesionych uwag, co byłoby wykluczone, gdyby opinia miała dotyczyć dopiero ostatecznego projektu.

„Zamrożenie” wynagrodzeń zostało zapowiedziane w kwietniu 2011 r. i już wtedy spotkało się z kategorycznym sprzeciwem KRS. Kształt normatywny przybrało w projekcie ustawy o budżecie z 3 listopada tegoż roku, w którym projektodawca

założył dodanie do u.s.p. i u.S.N. przepisów określających kwotowo wysokość podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów na 3197,85 zł. Wobec tej propozycji KRS wyraziła – w prawem przewidzianej formie uchwały – opinię jednoznacznie negatywną. Ostateczny projekt ustawy ośrołubudżetowej (skierowany do Sejmu 24 listopada 2011 r.) różnił się o tyle, że nadal przewidując (w art. 11 i art. 12) nowelizację u.s.p. i u.S.N., nie posługiwał się już wyrażoną w złotych kwotą, lecz odsyłał do odpowiedniego komunikatu Prezesa GUS (to jest do komunikatu z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., M.P. Nr 57, poz. 774). Podkreślenia wymaga, że w treści tego komunikatu zawarta jest dokładnie ta sama kwota – 3197,85 zł.

Wobec powyższych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na wszystkich etapach rządowego, a następnie parlamentarnego procesu legislacyjnego zasadnicze elementy regulacji wysokości sędziowskich wynagrodzeń w roku 2012 pozostawały takie same. Projektodawca niezmiennie zakładał, a ustawodawca przesądził, że w 2012 r. nastąpi „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów, podstawą ustalania których będzie kwota 3197,85 zł. Jedynym, co uległo zmianie w toku prac nad ustawą ośrołubudżetową, było brzmienie regulacji – zdefiniowanie podstawy ustalania wynagrodzeń nie wprost (jako wyrażonej w złotych kwoty), lecz przez odesłanie do komunikatu Prezesa GUS oraz jej umiejscowienie – w ustawie ośrołubudżetowej, nie zaś w sędziowskich pragmatykach służbowych. Niewątpliwie opinia KRS z 16 listopada 2011 r. dotyczyła *meritum* regulacji i dotarła do świadomości zarówno projektodawcy, jak i ustawodawcy; bez znaczenia pozostaje zaś fakt, że jej część dotyczyła innych rozwiązań prawnych (zmiany mechanizmu podwyższania wynagrodzeń), które ostatecznie nie zostały przedstawione parlamentowi.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii. W niniejszej sprawie warunki te zostały spełnione, co przesądza, że zasady prawidłowej legislacji nie zostały złamane. Innej oceny wymagałaby sytuacja, w której KRS zaopiniowałaby określone rozwiązania, które następnie zostałyby zmienione (w kontekście niniejszej sprawy, gdyby zmieniony został na przykład okres „zamrożenia” wynagrodzeń, albo zostałyby one „zamrożone” na niższym poziomie).

Uznanie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy ośrołubudżetowej z tego tylko powodu, że KRS nie zajęła po raz kolejny – tym razem na etapie prac Sejmu – stanowiska, odnoszącego się do niezmienionej, jeśli chodzi o *meritum*, regulacji, byłoby przejawem nadmiernego formalizmu i mogłoby w razie przyjęcia tego rodzaju zasady paraliżować w niektórych sytuacjach działalność ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – w konkretnych okolicznościach analizowanej sprawy – oczekiwanie przez parlament na, z pewnością tożsamą co do treści, opinię KRS w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów, uniemożliwiłoby – konieczne ze względu na właściwe funkcjonowanie państwa – terminowe uchwalenie całej ustawy ośrołubudżetowej. Skutkiem jej nieuchwalenia przed początkiem roku 2012 byłoby zaś udaremnienie ogółu działań oszczędnościowych (wymienionych w cz. III pkt 3.3 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 1/12), prowadzące do lawinowego wzrostu wydatków państwa, dewastującego polskie finanse publiczne i uniemożliwiającego uchwalenie zrównoważonej ustawy budżetowej. Innymi słowy, finansowe konsekwencje (koszty) nieuchwalenia ustawy ośrołubudżetowej dla całego państwa i społeczeństwa byłyby wielokrotnie wyższe niż tylko koszt podwyższenia sędziowskich wynagrodzeń.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, celem postanowień Konstytucji, wskazanych w sprawie jako wzorce kontroli, jest zagwarantowanie określonego sposobu działania władz publicznych (art. 7), zapewnienie ich realnego trójpodziału i

równowagi (art. 10 ust. 2), a także zagwarantowanie KRS możliwości „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1), dzięki uprawnieniom znajdującym umocowanie w art. 187 ust. 4 ustawy zasadniczej. Wolą ustrojodawcy, a za nim ustawodawcy (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S.), jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zapewnienie KRS realnej możliwości zaopiniowania *meritum* projektowanych rozwiązań dotyczących sądownictwa i sędziów, co znalazło zresztą odbicie w jego orzecznictwie (na przykład we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 39/07 oraz w wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Jeśli więc określone rozwiązania zostały zaopiniowane na etapie prac rządowych i – co do *meritum* – nie uległy następnie zmianom, to uznać trzeba, że KRS miała i wykorzystała konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość zaopiniowania projektu.

W powyższych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak podstaw do uznania, że poddany kontroli przepis ustawy o budżecie jest niezgodny z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Równocześnie, w kontekście ustaleń zawartych w cz. III pkt 2.2. uzasadnienia, uznaje art. 10 ust. 2 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli, ponieważ nie istnieje związek treściowy pomiędzy tym postanowieniem Konstytucji, określającym podmioty (organy) sprawujące poszczególne władze a procedurą opiniowania projektu przepisów dotyczących wynagrodzenia sędziów. Jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest w tym kontekście irrelevantne, a fakt, że sędziowie nie otrzymali w roku 2012 podwyżki wynagrodzeń, nie ma znaczenia dla tego, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że art. 187 ust. 4 Konstytucji – jako stanowiący konstytucyjną delegację do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, a zatem kwestii, które nie mają związku z oceną zakwestionowanego przepisu – również nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 22 ustawy o budżecie.

2.6. Kolejnym zarzutem podnoszonym przez pytające sądy jest niezgodność kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie z art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, z uwagi na brak opinii SN o jego projekcie.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wskazane wzorce kontroli są nieadekwatne w odniesieniu do kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie. Jak już wyżej stwierdził, nie istnieje związek treściowy pomiędzy konstytucyjnym rozstrzygnięciem, dotyczącym tego, kto sprawuje poszczególne władze (art. 10 ust. 2), a opiniowaniem zakwestionowanej przez pytające sądy regulacji. Artykuł 183 ust. 2 Konstytucji zawiera normę kompetencyjną – dotyczącą wykonywania przez SN przewidzianych w ustawach funkcji innych niż orzecznicze (zgodnie z nią, SN wykonuje zadania określone w Konstytucji i ustawach, w tym – na podstawie art. 1 pkt 3 u.S.N. – jest powołany do „opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe”), a zatem i on nie pozostaje w odpowiedniej relacji do zaskarżonego przepisu.

Niezależnie od powyższego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można uznać, że sądy „orzekają i funkcjonują na podstawie” (art. 1 pkt 3 u.S.N.) przepisów o wynagrodzeniach sędziów, w tym przepisów epizodycznie je „zamrażających”. Skoro nie istnieje proste przełożenie wysokości wynagrodzeń sędziowskich na niezawisłość poszczególnych sędziów (tak: postanowienie z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67), to tym bardziej nie ma takiego przełożenia na funkcjonowanie i niezależność sądów. Brak takiego przełożenia oznacza zaś, że zaopiniowanie ustawy

okołobudżetowej przez SN nie było obligatoryjne, co oczywiście nie oznacza, że sąd ten nie mógł jej zaopiniować, opierając się na przesłance celowości.

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że na ocenę ewentualnych zaniedbań w zakresie opiniowania aktów normatywnych rzutuje umocowanie organu upoważnionego do wyrażenia opinii; istnieje różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii organu, którego kompetencja opiniodawcza jest zakorzeniona w Konstytucji oraz organu, którego kompetencja ma jedynie charakter ustawowy. W kontekście wyżej przeanalizowanego zarzutu trzeba stwierdzić, że kompetencje opiniodawcze KRS mają mocniejsze – konstytucyjne – zakotwiczenie niż kompetencje SN, wynikające tylko z ustawy zwykłej.

Na marginesie należy wspomnieć, że SN zaopiniował projekt ustawy okołobudżetowej na etapie prac rządowych (opinia z 10 listopada 2011 r., znak: BSA III-021-198/11), krytycznie oceniając zarówno przewidzianą w projekcie zmianę mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń sędziów, jak i ich „zamrożenie”. Ponadto, w toku procesu legislacyjnego – na posiedzeniu KFP 1 grudnia 2011 r. (biuletyn nr 32/VII) – I Prezes SN przedstawił jednoznaczną ocenę proponowanych rozwiązań (w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju wystąpienie jest dopuszczalną formą zajęcia stanowiska w imieniu Sądu Najwyższego). Między innymi przedstawił pogląd, że podstawę ograniczenia swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania wynagrodzeń sędziów „można znaleźć tylko w Rozdziale X Konstytucji RP, konkretnie w art. 216 ust. 5 wprowadzającym próg oszczędnościowy w przypadku przekroczenia dwóch trzecich, 60% PKB przez dług publiczny”. Dodał, „że w innych sytuacjach z punktu widzenia konstytucyjnego nie ma uzasadnionych podstaw do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wynagrodzeń sędziów”. Podniósł również kwestię naruszenia praw nabytych sędziów i stwierdził, że jest „zeterminowany w razie uchwalenia tej ustawy wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności z Konstytucją RP co najmniej trzech przepisów dotyczących sędziów, tzn. art. 6, art. 11 i art. 12 ustawy”. W tych okolicznościach aktualność zachowują uwagi zawarte w cz. III pkt 2.5.3 *in fine* uzasadnienia.

2.7. Pytające sądy zarzuciły ustawie okołobudżetowej także niezgodność z art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji z powodu nieprzedstawienia jej projektu KSiPC, przy czym w uzasadnieniu powołały art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin), a także pkt 23 załącznika do regulaminu – Przedmiotowego Zakresu Działania Komisji Sejmowych (dalej: załącznik).

Zgodnie z przytoczonymi wzorcami kontroli, Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne (art. 110 ust. 3 Konstytucji), a organizację wewnętrzną i porządek jego prac, tryb powoływania i działalności jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin (art. 112 Konstytucji). Wskazane przez pytające sądy postanowienia regulaminu stanowią natomiast, że komisje sejmowe są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw będących przedmiotem prac Sejmu oraz do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady, a ponadto są organami kontroli sejmowej (art. 17). KSiPC jest komisją stałą (art. 18 ust. 1 pkt 23 regulaminu), a załącznik określa zakres jej działania (art. 18 ust. 2 regulaminu), do którego „należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka” (pkt 23 załącznika). Pytające sądy

wskazały dodatkowo, że – zgodnie z art. 40 ust. 1 regulaminu – projekty ustaw kieruje się do właściwych komisji, a w myśl art. 106 ust. 2 regulaminu, poszczególne części projektów i sprawozdań ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa, rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, przekazujące KFP wnioski, opinie lub propozycje poprawek.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane konstytucyjne wzorce kontroli nie są adekwatne. Trudno się bowiem dopatrzeć związku rozpatrywanej kwestii z ciążącym na Sejmie obowiązkiem powołania komisji stałych albo z daną mu możliwością powołania komisji nadzwyczajnych (a tylko tego dotyczy art. 110 ust. 3 Konstytucji), jak również z postanowieniem ustrojodawcy, że Sejm samodzielnie uchwała swój regulamin normujący określone zagadnienia (art. 112 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny zgadza się z Prokuratorem Generalnym, że kwestia współdziału w pracach nad projektem ustawy ośrodkowej komisji innych niż KFP była autonomiczną decyzją tej ostatniej. Po wtóre, przypomina, że nie każde uchybienie regulaminom może być uznane za naruszenie Konstytucji; jest nim dopiero takie uchybienie regulaminowe, które prowadzi do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występuje z takim nasileniem, że uniemożliwia posłom zajęcie stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (tak wyroki z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Sytuacja taka nie miała jednak w analizowanej sprawie miejsca.

2.8. Ostatnim zarzutem pytających sądów jest niezgodność ustawy ośrodkowej z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynikająca z uchwalenia ustawy ośrodkowej „w trybie pilnym bez nadania statusu pilności” oraz wbrew zakazowi procedowania w tym trybie ustaw o charakterze ustrojowym, „jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tryb pilny jest ustrojową instytucją przewidzianą w Konstytucji, zgodnie z którą Rada Ministrów, jako jedyny spośród podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej, może uznać projekt ustawy za pilny, z tym, że w trybie takim nie wolno rozpatrywać m.in. projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych (art. 123 ust. 1), regulaminy zaś obu izb parlamentu powinny przewidywać odrębności w rozpatrywaniu projektów, którym nadana została klauzula pilności (art. 123 ust. 2). Tryb ten jest szczególną, przyspieszoną procedurą ustawodawczą, a jego istota sprowadza się do przyspieszenia i – poniekąd – uproszczenia (w porównaniu ze zwykłym trybem rozpatrywania projektów ustaw) toku prac nad projektem ustawy na poszczególnych etapach. Chodzi o priorytetowe traktowanie niektórych rządowych projektów ustaw, polegające na przyspieszeniu procesu stanowienia prawa, ale z zachowaniem przez parlament pełni kompetencji ustawodawczych (L. Garlicki, Uwaga 2 do art. 123, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Charakteryzuje się on wieloma odrębnościami w stosunku do „zwykłej” procedury ustawodawczej, a o nadaniu konkretnemu projektowi ustawy pilnego charakteru decyduje samodzielnie i swobodnie (co nie znaczy: dowolnie) Rada Ministrów w formie uchwały. Niemniej – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – tryb pilny powinien być stosowany z umiarem i tylko w uzasadnionych przypadkach (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – wobec faktu, iż Rada Ministrów nie uznała projektu ustawy ośrodkowej za pilny – art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Zarzuty pytających sądów mogłyby zostać zbadane w jego

aspekcie tylko w wypadku, gdyby projekt ustawy, zawarty w druku sejmowym nr 29 z 24 listopada 2011 r., został opatrzony klauzulą pilności.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że szybkie rozpatrywanie przez parlament zwykłego (niepilnego) projektu ustawy – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności. Przypomina też, że „Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności” (tak wspomniany wyżej wyrok o sygn. K 4/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nazbyt pośpieszne uchwalanie ustaw nie jest pożądane, może jednak być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną. Znane są sytuacje, gdy określone projekty ustaw były uchwalane i publikowane w Dzienniku Ustaw w ciągu trzech – czterech dni, co – samo w sobie – nie oznaczało jednak złamania Konstytucji. Ustawodawca powinien – w miarę możliwości – unikać tego rodzaju działań, niekiedy jednak są one konieczne, co nie uzasadnia oceny ich zgodności z postanowieniem Konstytucji dotyczącym trybu pilnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.