

Sygn. akt IV Pa 54/23

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2024 r.

Sąd Okręgowy w Toruniu – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący Sędzia Jakub Litowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 stycznia 2024 r. w Toruniu

sprawy z powództwa **K. W.**

przeciwko **Sądowi Rejonowemu w G.**

o wynagrodzenie

na skutek apelacji **pozwanego Sądu Rejonowego w G.**

od wyroku Sądu Rejonowego w Toruniu – IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 28 sierpnia 2023 r. sygn. akt IV P 179/23

orzeka:

I. uchyla wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu w pkt. I sentencji w części obejmującej zasądzenie ponad kwotę 23 580, 73 zł (dwadzieścia trzy tysiące pięćset osiemdziesiąt złotych siedemdziesiąt trzy grosze) i w tym zakresie umarza postępowanie;

II. oddala apelację pozwanego.

/-/Sędzia Jakub Litowski

Sygn. akt IV Pa 54/23

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2023 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu zasądził od pozwanego Sądu Rejonowego w G. na rzecz powoda K. W. kwotę 29 932, 09 zł tytułem wynagrodzenia za okres od stycznia 2021 r. do marca 2023 r. z odsetkami od określonych kwot i dat wymagalności do dnia zapłaty (pkt I sentencji), umorzył postępowanie w pozostałej części (pkt II sentencji), nadał wyrokowi nadaje wyrokowi w punkcie I rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 13 611,05 zł (pkt III sentencji), a także obciążył kosztami sądowymi Skarb Państwa (pkt IV sentencji).

Sąd Rejonowy ustalił, że powód w 2006 r. został powołany do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Rejonowego w G., które zajmuje do chwili obecnej. Z dniem 1 stycznia 2020 r. wynagrodzenie zasadnicze powoda zostało ustalone w czwartej stawce przy zastosowaniu mnożnika 2,36 w kwocie 11 420,61 zł. Tak ustalone wynagrodzenie zasadnicze powód otrzymywał również w 2021 r. Z dniem 1 stycznia 2022 r. wynagrodzenie zasadnicze powoda zostało ustalone w czwartej stawce przy zastosowaniu mnożnika 2,36 w kwocie 11 919,13 zł. Wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie art. 91 § 1c i § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2072) oraz art. 8 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących

realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r., poz. 2445), tj. przy przyjęciu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (M.P.2020.711), w kwocie 5.024,48 złotych, zwiększonego o kwotę 26 złotych. Z dniem 1 lipca 2022 r. wynagrodzenie powoda zostało ustalone w kwocie 12 626,20 zł, wobec zmiany stawki awansowej na piątą stawkę awansową i zastosowaniu mnożnika 2,5, przy przyjęciu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości.

Z dniem 1 stycznia 2023 r. wynagrodzenie zasadnicze powoda zostało ustalone w piątej stawce przy zastosowaniu mnożnika 2,50 w kwocie 13 611,05 zł. Wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie art. 91 § 1c i § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2072) oraz art. 8 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2666), tj. przy przyjęciu podstawy wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 5 444,42 zł. Wypłata wynagrodzenia odbywała się z dołu, do ostatniego dnia miesiąca, zgodnie z obowiązującym u pozwanego Regulaminem pracy.

Pozwany w 2022 r. wypłacił powodowi dodatkowe wynagrodzenie roczne za rok 2021 w kwocie 13 248,03 zł, a w 2023 r. dodatkowe wynagrodzenie roczne za rok 2022 w kwocie 13 653,41 zł, każdorazowo przy uwzględnieniu faktycznie otrzymanego przez powoda wynagrodzenia. Powód przebywał na zwolnieniach lekarskich w okresie : od 18 do 19 lutego 2021 r., od 27 kwietnia 2021 r. do 6 maja 2021 r., od 2 do 4 sierpnia 2021 r., od 27 do 31 grudnia 2021 r., od 10 do 14 i od 17 do 18 stycznia 2022 r., od 9 do 15 i od 17 do 18 lutego 2022 r., od 19 do 23 i od 24 do 30 września 2022 r., od 13 do 16 marca 2023 r. Sąd Rejonowy przedstawił nadto relację pomiędzy faktycznie wypłaconym powodowi w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2023 r. wynagrodzeniem i wynagrodzeniem dodatkowym, a wynagrodzeniem ustalonym na podstawie art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sąd Rejonowy wyjaśnił, że zgodnie z art. 91 § 1c ustawy z 27 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 217), dalej: p.u.s.p., podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461), z zastrzeżeniem § 1d, zgodnie z którym jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 1c, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego – stosownie do § 2 – określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy. Ponadto – zgodnie z § 7 – wynagrodzenie sędziów różnicuje dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

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

Sąd I instancji odnotował również, że w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 711) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. wyniosło 5024,48 zł. W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 730) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. wyniosło 5504,52

zł. W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 764) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2022 r. wynosiło 6156,25 zł. Mając na uwadze przywołaną regulację art. 91 § 1c p.u.s.p. kwoty te w poszczególnych spornych latach winny stanowić podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego powoda, przy zastosowaniu aktualnie obowiązującego mnożnika, a także dodatku stażowego, co miało również bezpośrednie przełożenie na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

Zdaniem Sądu Rejonowego, przepis art. 91 § 1c p.u.s.p. nie ma jedynie charakteru technicznego, wskazującego matematyczny sposób ustalania corocznej wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów, lecz stanowi realizację ustanowionej w art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza, zasady godnego wynagrodzenia sędziów. Przepis ten stanowi, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jak słusznie zauważył powód, odpowiedni z punktu widzenia tego wymogu, poziom wynagrodzenia sędziów stanowił przedmiot licznych rozważań Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w kontekście mechanizmu jego ustalania, również w relacji do art. 178 ust. 1 Konstytucji RP i statuowanej tam zasady niezawisłości sędziów, prowadząc w zasadzie do wspólnej konkluzji, że „Najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy – niejako „automatycznie”, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście, także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewnić bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego” (tak TK w uzasadnieniu do wyroku z 12 grudnia 2012 r., K 1/12).

Kształt art. 91 § 1c p.u.s.p. stanowi wypracowaną wspólnie realizację tych postulatów, o czym przypomniała Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego we wniosku z 22 grudnia 2022 r., inicjującym postępowanie w sprawie K 1/23. „Przedmiotowe rozwiązanie było wynikiem kompromisu zawartego między przedstawicielami władzy sądowniczej, ustawodawczej oraz wykonawczej co do sposobu rozumienia i stosowania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ukierunkowanego na takie ukształtowanie mechanizmu ustalania sędziowskiego wynagrodzenia zasadniczego, które będzie odpowiadało właściwemu rozumieniu konstytucyjnego zwrotu „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”. Przyjęcie powyższej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało zarazem wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Był to cel ustawodawcy, wyrażony wprost w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, według którego „najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określoną corocznie w ustawie budżetowej” (s. 1 uzasadnienia). Jednocześnie stwierdzono, że przyjęte rozwiązania „służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich” (s. 1 uzasadnienia).”

Przyjęty w art. 91 § 1c p.u.s.p. mechanizm zapewnia automatyczny wzrost wynagrodzeń w powiązaniu z obiektywnym wskaźnikiem – wysokością przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego. Mechanizm gwarantuje utrzymanie wartości wynagrodzeń sędziów w czasie w adekwatnej proporcji do innych pracowników zatrudnianych w polskiej gospodarce. Jego rolą jest waloryzacja wynagrodzeń sędziów w oparciu o wzrost wynagrodzeń innych pracowników nie tylko w sferze budżetowej, ale także w sektorze przedsiębiorców. To właśnie oderwanie wskaźnika od sfery budżetowej sprawia, że wskaźnik jest obiektywny. Nie jest kształtowany na mocy aktu normatywnego, tylko zależny od sytuacji gospodarczej kraju. (J. Grygutis „Konstytucyjności wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich”, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 5/23)

Ustawodawca począwszy od 2021 r. zdecydował się jednak na odstępianie od ustalania wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów w oparciu o art. 91 § 1c p.u.s.p. I tak, w 2021 r., zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400) podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072), stanowi przeciętne wynagrodzenie w

drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W stosunku do kwoty przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (5 024,48 zł) stanowi to różnicę w wysokości 185,24 zł.

Zmianę tą, polegającą w istocie na „zamrożeniu” wynagrodzeń w 2021 r., uzasadniono następująco: „W związku z obecną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią COVID-19 nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w tym sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 742). Nie zmienia się dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują "zamrożenie" systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Powyższa propozycja mieści się w ramach całości zmian związanych z "zamrożeniem" wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań”. (z uzasadnienia projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r.).

W 2022 r. ustawodawca przywrócił waloryzację wynagrodzenia zasadniczego sędziów, jednak w sposób ograniczony. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445 z późn. zm.) podstawę kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w roku 2022 stanowi przeciętne wynagrodzenie, lecz nie z II kwartału roku poprzedzającego (jak stanowi 91 § 1c p.u.s.p.), ale z roku 2020, powiększone o kwotę 26,00 złotych. W stosunku do kwoty przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. (5 504,52 zł) stanowi to różnicę w wysokości 454,04 zł. W uzasadnieniu projektu ustawy odnotowano, iż „Przedłożone rozwiązania, w tym propozycje zmian niektórych ustaw, znajdują swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie budżetu państwa na przyszły rok i wiążą się z prawidłową realizacją ustawy budżetowej na rok 2022. (...) Proponuje się, aby w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 711) zwiększonego o kwotę 26 zł, w następstwie czego podstawa ta wyniesie 5 050,48 zł. Nie zmienia się ogólne zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują bowiem "zamrożenie" waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów liczonej na poziomie podstawy z roku 2021. Przyjęcie podstawy ustalenia wynagrodzenia na poziomie roku 2020 będzie równoznaczne ze wzrostem wynagrodzeń w roku 2022 w stosunku do roku 2021 o 4,37%”.

W 2023 r. ustawodawca zdecydował się z kolei na wprowadzenie zupełnie oderwanego od mechanizmu ustalonego w art. 91 §1c p.u.s.p. sposobu ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów poprzez wskazanie konkretnej kwoty. W ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666 z późn. zm.) w przepisie art. 8 ust. 1 przewidziano mianowicie, że w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł, podczas gdy wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. wynosiła 6.156,25 zł, co stanowi różnicę w wysokości 711,83 zł. Tym razem w uzasadnieniu projektu wskazano, że zastosowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów podyktowany jest „szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. (...) Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych niezbędnych wydatków. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w

bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będą niższe.

Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na rok 2023 zabezpieczono zatem niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną. W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w tzw. ustawach kominowych oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023. Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należy mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa.”

Sąd I instancji zauważył, że odstępianie od ustalenia wynagrodzenia sędziów w oparciu o art. 91 § 1c p.u.s.p. miało już miejsce w przeszłości, w 2012 r. i wówczas również wywołało liczne kontrowersje w środowisku oraz zostało poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12) uznał regulację polegającą na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów za zgodną z Konstytucją RP, zaznaczając że uznanie konstytucyjności takiego rozwiązania wynika z jego incydentalnego charakteru oraz uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa zagrażającej równowadze budżetowej. Jednocześnie w orzeczeniu tym Trybunał wyznaczył nieprzekraczalne dla władzy ustawodawczej i wykonawczej „warunki brzegowe” przy ustalaniu wynagrodzenia sędziów, w szczególności: 1) wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość – zarówno wobec całej tej grupy zawodowej – ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy; 2) wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej; 3) wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej; 4) w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami; 5) niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Trybunał podkreślił, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać a casu ad casum, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych. Należy bowiem podkreślić, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być - nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany - środkiem „dyscyplinującym”, jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej.

Sąd I instancji zwrócił uwagę na kontekst sytuacyjny stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zajętego w przytoczonym wyroku z 12 grudnia 2012 r. i argumentację samego ustawodawcy, który w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. Nr 291, poz. 1707) wyjaśnił, że „W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych niezbędne jest podjęcie

kroków umożliwiających zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r. (55 %). W tym celu, poza zastosowaniem przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej, niezbędne jest podjęcie szeregu działań, których efekty nie pozwolą przekroczyć poziomu deficytu budżetowego państwa określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 oraz przyczynią się do nieprzekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do PKB. (...)"

W ocenie Sądu Rejonowego, powyższe stanowisko wpisuje się w ocenę problematyki zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z 27 lutego 2018 r. (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117) stwierdził, że zamrożenie wynagrodzeń sędziów nie godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 akapit 1 TUE w sytuacji, gdy owo zamrożenie dotyczy nie tylko sędziów (a więc wybranej grupy zawodowej), ale – szerzej – różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i jednocześnie jest ono podyktowane koniecznością „likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego państwa”.

W świetle powyższych okoliczności i zasad przywołana argumentacja mająca uzasadnić odstąpienie reguł waloryzacji wynagrodzeń w oparciu o art. 91 §1c p.u.s.p., nie broni się w żadnym z analizowanych okresów, a przede wszystkim łamie zasadę incydentalności, z której notabene zdawał sobie sprawę sam projektodawca, co wynika z uzasadnienia projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Na powyższe słuszny nacisk kładzie Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego w powołanym już uzasadnieniu wniosku z dnia 22 grudnia 2022 r. wskazując, że „istnieje zasadnicza różnica pomiędzy przedmiotem kontroli poddanym ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12, a przedmiotem zaskarżenia ujętym w petitum niniejszego wniosku. Po pierwsze, kwestionowane art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r., w przeciwieństwie do tych, będących przedmiotem rozpoznania w sprawie K 1/12, nie mają charakteru incydentalnego czy epizodycznego. Ta przesłanka miała bowiem fundamentalne znaczenie przy ocenie zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o budżecie na 2012 r., zwłaszcza w kontekście ustalenia, czy incydentalne (na jeden rok) wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów na poziomie z 2010 r. („zamrożenie”), oznaczające zmniejszenie ich realnej wartości (wynikające z inflacji), przy niezmiętej wysokości nominalnej, stanowi naruszenie wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego.

Zaskarżone obecnie przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. zostały wprowadzone w ślad za rozwiązaniami modyfikującymi podstawę ustalenia wymiaru wynagrodzeń sędziowskich w dwóch ostatnich latach. W efekcie realizują konsekwentnie zamysł trwałego i powtarzalnego modyfikowania i – co istotne – zmniejszania wysokości wynagrodzeń sędziowskich względem zasadniczego modelu wynikającego z p.u.s.p. Chociaż więc przedmiotem wniosku są przepisy ustawy o budżecie na 2023 r., to jednak muszą być one odczytywane w perspektywie powtarzających się rozstrzygnięć ustawodawczych obowiązujących w 2021 i 2022 r. Konieczność uwzględnienia tego kontekstu przy ocenie konstytucyjności art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r. wynika chociażby z przyjętego w uzasadnieniu tej ustawy poglądu o zwiększeniu poziomu wynagrodzeń. Jest on liczony jak wskazano względem wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r. W ten sposób ustawodawca modyfikuje w obecnej ustawie wyjątek przyjęty już uprzednio w ustawie o budżecie na 2022 r. traktując go dziś jako regułę, która pozwala posługiwać się w efekcie argumentem o „wzroście” wynagrodzeń sędziów. To znaczy, że art. 8 i 9 ustawy o budżecie na 2023 r. nie stanowią jednorazowego wstrzymania wzrostu wynagrodzeń, ale w istocie prowadzą do jego trwałego i realnego zmniejszenia, na co nakłada się wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń przez ostatnie 3 kolejne lata kalendarzowe (2021-2023).”

O ile zmiana zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów w roku 2012 uzasadniana była faktycznie trudną sytuacją finansów publicznych i konsekwentnymi poczynaniami kreującymi oszczędności, nie tylko płacowe, to obecnie analogiczne decyzje nie zostały należycie uzasadnione, w odniesieniu do sytuacji budżetowej i faktycznych realiów realizowanej polityki finansowej. Trudna sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju w 2021 r., wynikająca z trwającej od 2020 r. epidemii Covid-19 jest bezsporna, tożsamo jak przeznaczenie znacznego nakładu środków budżetowych na zwalczanie jej negatywnych skutków, zarówno w zakresie nakładów na służbę zdrowia, jak i gospodarkę, w celu

minimalizacji skutków zapaści powstałej bezpośrednio po wybuchu epidemii w marcu 2020 r. i ich konsekwencji dla wielu branż gospodarki, które z uwagi na falowość wzrostu zachorowań były kontynuowane również w 2021 r. Wskazać jednak należało, że konsekwencje tej sytuacji dla stanu finansów publicznych nie były tożsame z sytuacją jaka miała miejsce w 2012 r. Jak wynika bowiem z obwieszczenia Ministra Finansów z 24 maja 2021 r. (M.P. z 2021 r., poz. 492) relacja długu publicznego do PKB w 2020 r. wynosiła 47,8 %, względnie 57,4 % (zgodnie z danymi przekazanymi przez Prezesa GUS w dniu 30 września 2021 r. do Komisji Europejskiej stosownie do Rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (EDP) załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, z późniejszymi zmianami – tzw. notyfikacja fiskalna), natomiast w 2021 r. 43,8 % (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. M.P. z 2022 r. poz. 553), względnie 53,8 % (zgodnie z danymi przekazanymi przez Prezesa GUS w dniu 31 marca 2022 r. do Komisji Europejskiej w ramach tzw. notyfikacji fiskalnej). Sytuacja finansów państwa oceniana przez omawiany pryzmat, mimo nadzwyczajnej sytuacji wywołanej epidemią Covid-19, w kolejnym roku od jej ogłoszenia, uległa poprawie.

Ponadto, w ówczesnym roku doszło do podwyżek wynagrodzeń przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników samorządów. I tak, na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1394), z dniem 1 sierpnia 2021 r. wprowadzono podwyżki dla przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, w niektórych wypadkach w sposób znaczący (ponad 50%). Ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834), która weszła w życie 1 listopada 2021 r., dokonano natomiast podwyższenia wynagrodzenia Prezydenta RP, w tym wynagrodzenia zasadniczego z 7-krotności do 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego z 3-krotności do 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń).

Powyższa ustawa zmieniła również ustawę z 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282). Ustawa nowelizująca i nowe rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960) weszły w życie z dniem 1 listopada 2021 r. wprowadzając istotne zmiany dotyczące wynagrodzeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych, w sposób istotny zwiększając wartość ich uposażeń. W świetle prowadzonych zmian minimalne wynagrodzenie ww. osób nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 teżej ustawy. Ustalono przy tym, że maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów oraz marszałków województwa także kwoty dodatku. Po drugie podniesiono poziom maksymalnego wynagrodzenia ww. osób decydując, że nie może ono przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przed nowelizacją maksymalny poziom nie mógł przekroczyć 7-krotności kwoty bazowej. W ustawie budżetowej na rok 2021 kwota ta została określona na poziomie 1 789,42 zł. Oznacza to wzrost maksymalnego wynagrodzenia o 60% z 12.525,94 zł na 20.041,50 zł.

Z kolei powołane rozporządzenie z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych określało maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (kwota w złotych) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych). Przykładowo dla wójta czy burmistrza w gminie do 15.000 mieszkańców określono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poziomie 10.250 zł, zaś maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na poziomie 3.150 zł. Ustawa nowelizująca dokonała także zmian we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych w zakresie maksymalnego poziomu diet przysługujących radnym. Po nowelizacji wysokość diet przysługujących

radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). Tym samym maksymalna dieta radnego może wynieść 4.294,61 zł zamiast dotychczasowych 2.684,13 zł (1,5 krotności kwoty bazowej).

Podwyżki te miały miejsce w trzecim i czwartym kwartale roku, jednakże nadal w okresie epidemii Covid-19 (IV fala Covid-19), a zatem aktualna pozostawała wskazana w uzasadnieniu ustawy o budżecie na 2021 r. przesłanka „zamrażania” wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych „w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań”. Nie negując oczywiście zasadności tych podwyżek, zwłaszcza, że w stosunku do części z tych grup zawodowych nie było ono aktualizowane od lat, nie sposób przemilczeć, iż zostały one wprowadzone w konkretnym momencie czasowym, podkreślanej trudnej sytuacji finansów publicznych i konieczności przekierowania środków na walkę ze skutkami epidemii Covid-19. Jednocześnie w tym ani w późniejszym okresie 2021 r. władza wykonawcza i ustawodawcza nie zdecydowały się na wprowadzenie zmian również w wysokości wynagrodzeń sędziów, które – zgodnie z „warunkami brzegowymi” wyznaczonymi przez Trybunał Konstytucyjny (K 1/12) – w trudnej sytuacji budżetu państwa powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.

Ograniczanie tych wynagrodzeń było kontynuowane także w 2022 r. i w istocie nie było wówczas przez projektodawcę w żaden sposób uzasadnione – w uzasadnieniu projektu ustawy o budżecie na 2022 r. omówiono jedynie zastosowany mechanizm ustalenia wynagrodzenia zasadniczego bez wyjaśnienia dlaczego zdecydowano się na jego zastosowanie – a następnie w 2023 r., w którym, poza ogólnikowym argumentem o „szczególnych okoliczności mających istotny wpływ na sytuację budżetową kraju”, istotny nacisk został położony na zrównanie wysokości podwyżek – „przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa”. Takie ujęcie kwestii ustalania wysokości wynagrodzeń jest po pierwsze sprzeczne z konstytucyjną zasadą wyodrębnienia wynagrodzeń sędziów, a nadto próbuje poróżnić sędziów i pracowników wymiaru sprawiedliwości, po drugie zaś pozostaje w sprzeczności z faktycznym wydatkowaniem finansów publicznych.

Nie negując, a wręcz popierając prawo pracowników sądów i prokuratur do podwyżek otrzymywanego wynagrodzenia w jak największym możliwym wymiarze, będąc w pełni świadomym niedoszacowania pracy tej grupy budżetowej, Sąd Rejonowy podkreślił, że takie porównanie (zrównanie) jest sprzeczne z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Sędziowie są jedyną grupą „zawodową”, której warunki wynagrodzenia są przedmiotem wyraźnej regulacji ustawy zasadniczej. Ich wynagrodzenie ma szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej, gdyż łączy się wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości (por. uzasadnienie wyroku TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03). Kolejnej poprawie uległa również relacja długu publicznego do PKB, która w 2022 r. wyniosła 49,1% (zgodnie z danymi przekazanymi przez Prezesa GUS w dniu 31 marca 2023 r. do Komisji Europejskiej w ramach tzw. notyfikacji fiskalnej), w stosunku do 53,8% wskazywanych przez GUS w 2022 r.

Podobnie jak w poprzednich latach w ustawie budżetowej i o budżecie na 2023 r. trudno poszukiwać programów oszczędnościowych czy przyjęcia innych działań mających poprawić sytuację budżetu państwa w dostrzeganych przez władzę wykonawczą „szczególnych okolicznościach”, a które uzasadniałyby odstępianie od ustalenia zasadniczego wynagrodzenia sędziów w oparciu o art. 91 § 1c p.u.s.p. i to w dodatku poprzez zastosowanie waloryzacji kwotowej, przy całkowicie dowolnie przyjętej kwocie, bez jej aksjologicznego i normatywnego uzasadnienia. Władza wykonawcza i ustawodawcza w 2021 r. otworzyły sobie furtkę w sprzecznej regulacją zawartą w art. 91 § 1c p.u.s.p. określaniu waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich, z której konsekwentnie korzysta, przy coraz to nowej argumentacji, nie znajdującej jednakże odzwierciedlenia w faktycznym stanie finansów publicznych, a z drugiej strony dokonując wydatków z budżetu państwa w sposób częstokroć jaskrawo sprzeczny z własną argumentacją, mającą uzasadnić

„zamrożenie” bądź obniżenie wysokości waloryzacji, w tym poprzez ponoszenie wynagrodzeń przedstawicieli innych władz, nie korzystających z konstytucyjnych gwarancji godnego wynagrodzenia.

Władza ustawodawcza i wykonawcza przypisały sobie prawo do arbitralnego i trwałego ingerowania w wynagrodzenie sędziów i konsekwentnie przerzuca na tą grupę obowiązek ponoszenia kosztów podkreślonej trudnej sytuacji ekonomicznej wskazując wręcz, że „Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa.” (z uzasadnienia ustawy o budżecie na 2023 r.). Z drugiej strony konsekwentnie informuje opinię publiczną, że sytuacja finansów państwa jest dobra i coraz lepsza, pozwalająca na kontynuowanie bądź inicjowanie szeregu kosztownych inwestycji bądź wypłaty dodatkowych świadczeń. Stanowi to naruszenie kolejnego „warunku brzegowego” określonego przez Trybunał Konstytucyjny (K 1/12), iż wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość - zarówno wobec całej tej grupy zawodowej - ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów.

Powyższe znajduje potwierdzenie w dalszych decyzjach dotyczących kształtowania wynagrodzeń sędziów. Mianowicie ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1586) przyznano sędziom dodatkowe jednorazowe wynagrodzenie. Uzasadnienie projektu ustawy w żaden sposób nie wyjaśnia przyczyn jego przyznania, wskazano jedynie, iż „przedłożone rozwiązania, w tym propozycje zmian niektórych ustaw, znajdują swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 i wiążą się z prawidłową realizacją budżetu na rok 2023”. Uprawnionym jest zatem przyjęcie, oparte na koncepcji racjonalnego ustawodawcy, że podłożem przyznania dodatkowych środków winna być poprawa stanu finansów państwa. Kolejny raz jednak nie zdecydowano się na zmianę w zakresie ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów i powrót do regulacji art. 91 § 1c p.u.s.p., chociażby w okresie od wejścia w życie omawianych przepisów.

Nadto, jak wynika z przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 r., w roku 2024 ponownie zdecydowano o ustaleniu podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z 2022 r. poz. 2642 oraz z 2023 r. poz. 289, 614, 1030 i 1429) w sposób niezgodny z tym przepisem, a mianowicie z kwocie 6 114,08 zł. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2023 r. wyniosło 7005,76 zł (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2023 r.). W świetle powyższych rozważań Sąd Rejonowy nie miał wątpliwości, że zastosowane w latach 2021 – 2023 przepisy, formułowane i uchwalane w sposób w istocie arbitralny i uznaniowy, nie mogły zostać uznane za zgodne z ustawą zasadniczą. Nie można było bowiem mówić o kolizji norm konstytucyjnych – obowiązku zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych (art. 216 i art. 220), co miało faktycznie miejsce w 2012 r. i prawa sędziów do godnego wynagrodzenia wynikającego z art. 178 ust. 2 – albowiem pierwsza z nich nie zaistniała.

Sąd Rejonowy powołał się na regułę hierarchiczności – *lex superior derogat legi inferiori* – przeciwstawiając ją regule *lex posterior derogat legi priori*. Ma ona zastosowanie w przypadku sprzecznością pomiędzy aktami różnych szczebli (np. Konstytucją i ustawą, ustawą i rozporządzeniem, czy rozporządzeniem i aktem prawa miejscowego), przyznając pierwszeństwo stosowania przepisom zawartym w akcie wyższego rzędu. Jak zauważa się w doktrynie „zasada *lex superior* głosi, że późniejszość stanowienia nie decyduje w przypadku, gdy miałyby być zmieniona norma hierarchicznie wyższa ponad normę hierarchicznie niższą w ramach systemów prawotwórczych” (Z. Ziemiński Problemy podstawowe prawodawstwa, 1980 powołany w J. Grygutis „Konstytucyjności wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich”, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 5/23). Na tle omawianych regulacji prawnych, Sąd Rejonowy uznał, że art. 91 § 1c p.u.s.p. jest wykonawcą Konstytucyjnej zasady godnego wynagrodzenia sędziów (art. 178 ust. 2), natomiast przepisy ustaw o budżecie z lat 2021-2023 takiego konstrukcyjnego oparcia nie znajdują (nie znajdują faktycznego uzasadnienia w kontekście art. 216, art. 220) i nie spełniają standardów konstytucyjnych.

Kolizję ocenianych norm należało oczywiście rozstrzygnąć na korzyść przepisów znajdujących oparcie w ustawie zasadniczej.

W konkluzji Sąd Rejonowy, wobec uznania niekonstytucyjności przepisów art. 12 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2021 i art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na 2022 r. i 2023 r. odmówił ich zastosowania i w efekcie przyjął, że wynagrodzenie powoda w latach 2021-2023 winno być ustalane w oparciu o przepis art. 91 § 1c p.u.s.p. odnoszący jego wysokość do przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału roku poprzedzającego.

W apelacji pozwany zaskarżył wyrok w pkt. I i III, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 12 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 oraz art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 poprzez błędne uznanie niekonstytucyjności powołanych wyżej przepisów. Pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości oraz odstąpienie od obciążania pozwanego kosztami postępowania.

W odpowiedzi na apelację powód cofnął pozew w zakresie kwoty głównej wyrównania wynagrodzenia zasadniczego za okresy: styczeń, luty i marzec 2023 r tj. odpowiednio co do kwoty 2134, 49 zł, 2134, 49 zł i 2080, 38 zł. W pozostałym zakresie, w tym co do odsetek za wynagrodzenia należne za w/w miesiące, wniósł o nieuwzględnienie apelacji i utrzymanie w mocy wyroku Sądu I instancji. W uzasadnieniu pisma, powód powołał się na wyrównanie wynagrodzenia za wskazane miesiące 2023 r., jednak bez wypłaty odsetek.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego okazała się bezzasadna. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Rejonowego co do potrzeby przyznania powodowi prawa do wynagrodzenia za sporny okres na podstawie przepisu art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 217, dalej jako „u.s.p.”), nie zaś przytoczonych wyżej przepisów ustaw o budżecie. Miał jednak zarazem na uwadze argumentację przeciwną podnoszoną przez dość znaczną grupę przedstawicieli judykatury w orzeczeniach konstestujących możliwość pomijania przepisów ustaw o budżecie, w szczególności regulujących poziom wynagrodzeń za rok 2021. Przyznając rację rozstrzygnięciu Sądu I instancji nie można zatem ograniczyć się do zwykłej aprobaty zaprezentowanego stanowiska, lecz wymaga to od Sądu Okręgowego pewnego pogłębienia powołanej przez Sąd Rejonowy argumentacji. Z uwagi na wydane w toku postępowania międzyinstancyjnego orzeczenie TK przesądzające brak konstytucyjności przepisów ustawy epizodycznej dotyczącej wynagrodzeń za 2023 r. (wyrok z dnia 8 listopada 2023 r., K 1/23, OTK 2023/80), dalszy wywód skupi się na kolizji przepisów art. 91 § 1c u.s.p. oraz ustaw o budżecie kształtujących poziom wynagrodzeń sędziowskich za 2021 i 2022 r.

1. Wyrok TK z 12 grudnia 2012 r.

W kształtującej się równolegle opozycyjnej linii orzeczniczej – której przykładem jest wyrok SR w Toruniu z dnia 4.10.2023 r. (IV P 94/23, LEX nr 3626136) – legalność „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2021 r. uzasadnia się poprzez odwołanie do fragmentów uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12, OTK-A 2012/11/134). W orzeczeniu tym TK – odwołując się do swoich wcześniejszych orzeczeń – powołał się na nieprzekraczalne „warunki brzegowe” wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków. Według TK, za takie uznać trzeba następujące wymogi:

- 1) wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość – zarówno wobec całej tej grupy zawodowej – ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy;
- 2) wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej;

3) wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;

4) w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.

5) niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Potrzebę oznaczenia takich warunków TK uzasadniał następująco: „(...) Ustawodawca, statuując w art. 178 ust. 2 Konstytucji – w bezpośrednim sąsiedztwie postanowień wyrażających zasadę niezawisłości sędziowskiej – obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, uznał, że te odpowiednie warunki i wynagrodzenie są konieczne do prawidłowego wypełniania ich funkcji – wymierzania sprawiedliwości (orzekania). Ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób sprawujących urząd sędziowski, lecz zapewnienie prawidłowego działania władzy sądowniczej, które jest koniecznym warunkiem urzeczywistnienia rządów prawa. I chociaż z art. 178 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzać praw podmiotowych sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości ani szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących ich wynagrodzeń, to – ze względu na istniejący charakter i specyficzne funkcje – można na jego podstawie wyznaczyć nieprzekraczalne granice dla władz ustawodawczej i wykonawczej, decydujących o sposobie wynagradzania sędziów” (pkt 5.4. uzasadnienia)

Trybunał uznając, że zamrożenie płac w 2012 r. nie wykracza poza owe warunki, zastrzegł jednocześnie, że uznanie konstytucyjności tego rozwiązania wynika z jego incydentalnego charakteru oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, wydany przez niego wyrok „(...) nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich – sądownicza – była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sądowniczej od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet.

„Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności – jak w niniejszej sprawie – ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Oczywiście, nie jest możliwe ustanowienie sztywnych reguł w tym względzie, na przykład zakazujących ustawodawcy „zamrażania” wynagrodzeń sędziów przez dwa kolejne lata, albo dopuszczających je nie częściej niż co określoną liczbę lat. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać a casu ad casum, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia wartości konstytucyjnych. Należy bowiem podkreślić, że „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być – nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany – środkiem „dyscyplinującym”, jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej.” (pkt 5.4. uzasadnienia).

Nie bez znaczenia zatem było dla Trybunału odwołanie się – w uzasadnieniu omawianego wyroku – do okoliczności, które skłoniły ustawodawcę do „zamrożenia” wynagrodzenia w 2012 r., a także zastosowanych równolegle rozwiązań zmierzających do zapobieżenia przekroczenia poziomu deficytu budżetowego. Do takich rozwiązań – przewidzianych zarówno w ustawie o budżecie, jak też innych aktach prawnych – należało m.in.:

a) „zamrożenie” zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (art. 1 ustawy o budżecie) oraz funduszy socjalnych dla żołnierzy i funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby

Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (art. 35 i art. 36 ustawy o budżecie),

b) uszczelnienie systemu podatkowego przez dookreślenie zasad zaokrąglania podstawy opodatkowania i kwot podatków (prowadzące do eliminacji faktycznie bezpodatkowych tzw. lokat antypodatkowych; art. 4 ustawy o budżecie),

c) podwyższenie niektórych stawek podatku akcyzowego (art. 11 ustawy o budżecie),

d) „zamrożenie” wynagrodzeń: osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 5 ustawy o budżecie), wynagrodzeń przysługujących na podstawie tzw. ustawy kominowej (art. 6 ustawy o budżecie), wynagrodzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych (art. 21-23 ustawy o budżecie) oraz prokuratorów (art. 20 ustawy o budżecie),

e) „zamrożenie” ogółu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych (z wyjątkiem nauczycieli), a więc wynagrodzeń pracowników urzędów organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądów i trybunałów oraz innych instytucji, takich jak na przykład: agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, czy Polska Akademia Nauk (art. 24 ustawy o budżecie),

f) zmiana zasad zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszom Służby Więziennej (art. 14 ustawy o budżecie),

g) wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%,

h) wzmocnienie systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, polegające na obowiązku lokowania przez jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów,

i) ustalenie docelowej reguły wydatkowej (zasady, że wzrost wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu PKB), wspierającej stabilność finansów publicznych,

j) wprowadzenie planowania wieloletniego, również w jednostkach samorządu terytorialnego,

k) wprowadzenie nakazu zrównoważenia (lub uzyskania nadwyżki) części bieżącej budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wydatki bieżące mogą być wyższe od osiągniętych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową jedynie o kwotę wynikającą z realizacji wydatków bieżących dokonywanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej),

l) opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów,

m) zwiększenie wpływów z dywidend,

n) pozyskanie dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych,

o) „zamrożenie” skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych,

p) ograniczenie możliwości odliczenia podatku od towarów i usług przy nabyciu samochodów z „kratką” i brak możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,

r) zniesienie ulgi na biokomponenty w podatku akcyzowym i podwyższenie jego stawki na olej napędowy i papierosy,

s) wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin,

t) wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,

- u) zmniejszenie krajowych uzupełniających dopłat bezpośrednich,
- w) przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym – zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych,
- y) dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
- z) obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego (pkt 3.3. uzasadnienia).

Trybunał zwrócił nadto uwagę, że podjęte przez ustawodawcę działania wynikały z niekorzystnej relacji długu publicznego wobec PKB, który to wskaźnik w 2011 r. liczony według „metody krajowej” (zob. art. 38 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej jako „u.f.p.”) wyniósł 53, 5 %, a liczony według „metodyki unijnej” – 56, 4 %, co prowadziło do przekroczenia już w 2011 r. tzw. drugiego progu ostrożnościowego (art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p.), uzasadniającego opracowanie i wdrożenie odpowiedniego programu ostrożnościowego. Potrzeba odpowiednich rozwiązań legislacyjnych wynikała także z objęcia Polski „(...) procedurą przewidzianą w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwaną procedurą nadmiernego deficytu. Rada Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych (dalej: ECOFIN), wydała decyzję z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. Urz. UE L 202 z 4.08.2009). Jak stwierdzono w „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2011” z kwietnia 2011 r., w myśl zaleceń ECOFIN, Polska powinna zredukować „w sposób wiarygodny i trwałe” nadmierny deficyt do roku 2012, w którym to celu podjęte zostały różnorakie działania (opisane szczegółowo na s. 12-15 Programu). Jednocześnie należy zauważyć, że ocena sytuacji makroekonomicznej pozwoliła przyjąć w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2011-2014 (załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014, M.P. Nr 29, poz. 324), iż w najbliższych latach nie dojdzie do przekroczenia II progu ostrożnościowego, a wręcz – że nastąpi stopniowe obniżenie relacji długu publicznego do PKB do poziomu poniżej I progu ostrożnościowego.”

2. Orzecznictwo TK dotyczące wynagrodzeń sędziowskich.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP).

Jak słusznie zauważył TK w omawianym wyroku K 1/12, „(...) Problematyka wynagradzania sędziów ma istotne znaczenie dla ich statusu. Powszechnie uznaje się, że odpowiednio wysokie wynagrodzenie jest jedną z gwarancji sędziowskiej niezawisłości, ponieważ pozwala ono sędziemu swobodnie pełnić urząd bez troski o byt materialny własny i rodziny. Kwestie zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie sądownictwa, w tym na wynagrodzenia sędziów, poruszane były między innymi w rezolucji nr 60/1989 Rady Gospodarczej i Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych z 24 maja 1989 r., a także w zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z 13 października 1994 r. dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów oraz w Europejskiej karcie o statucie sędziów z 10 lipca 1998 r. Celem wymienionych aktów Rady Europy jest dopomożenie rządów państw członkowskich w zagwarantowaniu najwyższego poziomu kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów. Rada Europy wielokrotnie podkreślała, że wynagrodzenia sędziowskie stanowią istotny element gwarantujący niezawisłość i bezstronność sędziego. We wspomnianym zaleceniu Komitetu Ministrów sformułowano zasady dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów. W myśl zasady III „sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy”, w szczególności zaś „status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności urzędu i ciężaru odpowiedzialności”, a w komentarzu wyjaśniono, że „uposażenie powinno dostatecznie wynagradzać ciężar (...) obowiązków”, zaś państwa członkowskie powinny „stworzyć rzeczywiste możliwości awansu i zwiększyć wynagrodzenia sędziów”.

Z kolei Europejska karta o statucie sędziów w punkcie 6.1. stanowi, że „Wykonywanie zawodu sędziego uprawnia do otrzymywania wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana w sposób chroniący sędziego przed presją wywieraną na niego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, (...) na jego postawę w procesie orzekania, poprzez negatywne oddziaływanie na jego niezawisłość i bezstronność”. Mając za podstawę oba te dokumenty, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zagwarantowanie kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów – w tym poprzez odpowiednie ukształtowanie ich wynagrodzeń – uznawane jest powszechnie za standard europejski, do którego powinno być dostosowane nie tylko prawodawstwo, ale przede wszystkim praktyka państw.” (pkt 5.1.3. uzasadnienia).

W orzeczeniu z 8 listopada 1994 r. (P 1/94, OTK 1994/2/37) TK wyraźnie podkreślił, że „materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości”. W wyroku z 4 października 2000 r. (P 8/00, OTK 2000/6/189) TK zaznaczył, że „wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków”. W kolejnym orzeczeniu (wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK 2004/2/8) Trybunał stwierdził m.in., że sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, a systematyka Konstytucji wskazuje, że elementy te wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, mającej tworzyć realne, odpowiednie podstawy i gwarancje właściwego wypełniania fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Wynagrodzenie sędziowskie wykracza poza samą relację „praca – wynagrodzenie” i ma szczególny, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej – wiąże się bowiem wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości sędziów. Z tego właśnie wynikają szczególne obowiązki ustawodawcy w zakresie kształtowania ich poziomu i tworzenia gwarancji ochrony, a problematyka ta powinna być postrzegana w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń.

W dalszej części uzasadnienia TK (w sprawie K 12/03) wyjaśnił: „Jak już podkreślono, odpowiedni poziom wynagrodzeń sędziowskich jest warunkiem właściwego działania sądownictwa i ma swój wymiar funkcjonalny, budujący autorytet władzy sądowniczej. Jest zatem związany zawsze z interesem państwa, z dobrem wymiaru sprawiedliwości, a w żadnym wypadku z realizacją interesu zawodowego, czy grupowego. W związku z tym wypada jednak zauważyć, że aczkolwiek poziom wynagrodzeń sędziowskich winien być tak kształtowany, aby z jednej strony uwzględnione były wymogi zapewnienia sędziom płac „odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, a z drugiej realne możliwości budżetu państwa, to jednak nie sposób w świetle tak określonych warunków brzegowych dojść do takiego oto wniosku, że bez względu na sytuację finansową państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone. Takiej powinności nie da się z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji z pewnością wyprowadzić. Nie oznacza to jednak, że znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wcześniej wyrażony pogląd o niedopuszczalności, co do zasady, obniżania wynagrodzeń sędziowskich, wyjątkowo silnie – co wyżej już podkreślono – konstytucyjnie chronionych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady mogłaby być konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).”

W podobnym tonie wypowiadał się, w istocie, TK także w sprawie K 1/12, stwierdzając m.in.: „(...) art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów. Nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie, lecz o zobowiązanie państwa do określonego działania – zapewnienia sędziom wynagrodzenia spełniającego określone warunki. Jest to obowiązek władzy ustawodawczej i wykonawczej wobec trzeciej władzy, która - mimo fundamentalnej roli, którą odgrywa w państwie prawa - nie ma żadnego wpływu na kształt budżetu i wielkość środków finansowych przeznaczonych na jej funkcjonowanie. Powinnością dwóch pierwszych władz, wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek

manipulacje w stosunku do nich. Mechanizm ten powinien być stabilny i – bez zaistnienia szczególnie ważnych, konstytucyjnie legitymowanych przyczyn – nie wolno zakłócać jego funkcjonowania. Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę na wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do kształtowania wynagrodzeń sędziów powinna wyrażać się przede wszystkim w dialogu władz wykonawczej i ustawodawczej z konstytucyjnie umocowaną reprezentacją władzy sądowniczej, którą jest KRS.” (pkt 5.1.5. uzasadnienia).

Nie sposób przy tym pominąć stanowiska TK co do charakteru przyszłych sędziowskich wynagrodzeń. Zdaniem Trybunału, z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale danego roku, sędziowie uzyskują ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty jako podstawy, dodatkowo wzmocnioną trwałością statusu sędziowskiego, również w stanie spoczynku (pkt 5.2.4. uzasadnienia w sprawie K 1/12). Samą ekspektatywę prawa ujmuje się jako sytuację prawną, w której zaistniały już „załączki” przyszłego prawa, tzn. gdy została spełniona co najmniej jedna ustawowa przesłanka nabycia określonego prawa podmiotowego, lecz zarazem co najmniej jedna z pozostałych przesłanek nie została spełniona. Szczególną kategorię ekspektatyw stanowią natomiast ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, będące prawami tymczasowymi, istniejącymi w sytuacji „gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy (...) a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego” (wyrok TK z 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000/7/256).

Ten rodzaj ekspektatywy korzysta z tożsamej ochrony co nabyte prawo podmiotowe, a więc z ochrony statuującej zakaz arbitralnego znoszenia albo ograniczenia praw przysługujących jednostce (wyroki TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100, z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK 2006/2/15 i z dnia 3 marca 2011 r., K 23/09, OTK 2011/2/8). Oczywiście, zasada ochrony praw nabytych nie zakazuje prawodawcy wprowadzania zmian w przepisach prawnych, nawet takich, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa, o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo, np. konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa (zob. przykładowo wyroki TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK 2000/8/ 294, czy z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK 2002/2/17).

Z uwagi na szczególny walor wynagrodzeń sędziowskich, w tym mechanizmu ustalania ich wysokości, a także wpływ poziomu i sposobu kształtowania płacy na zachowanie niezawisłości, orzeczenie TK (K 1/12) spotkało się z krytycznym przyjęciem zarówno w ramach samego składu orzekającego TK (zob. zdania odrębne sędziów TK W. Hermelińskiego oraz M. Granata), jak też w opinii przedstawicieli doktryny (vide: glosa krytyczna J. Galstera i D. Lis-Staranowicz w: Przegląd Sejmowy 2013/4, s. 125-132). W zdaniu odrębnym sędziego TK M. Granat uznając, że norma art. 178 ust. 2 Konstytucji dotyczy urzędu sędziego, nie zaś samej osoby sędziego, podkreślił: „Godność urzędu sędziego jest integralnie związana z niezawisłością. Niezawisłość jest cechą, która wyróżnia godność urzędu sędziego od najbardziej zaszczytnych godności (np. godności urzędu Prezydenta RP, godności urzędu premiera lub innego ważnego urzędnika albo specjalisty). Niezawisłość jest integralną cechą godności urzędu sędziego. W godności urzędu sędziego zawiera się cecha specyficzna, której nie mają w inne urzędy i funkcje, tj. właśnie niezawisłość. Niezawisłość należy do definicji godności urzędu sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji. Urząd sędziego, dzięki niezawisłości, jest funkcją szczególnego (wyjątkowego) zaufania publicznego. Bez niezawisłości godność urzędu sędziego nie ma znaczenia. Godność urzędu sędziego do niezawisłości ma się tak, że godność urzędu nie tylko zakłada niezawisłość, ale wymusza bycie niezawisłym (jest jego substancjalnym składnikiem).

Aby wyrazić relację między godnością urzędu sędziego a niezawisłością można wprowadzić jeszcze kilka określeń, ale za każdym razem dochodzi się do jednakowego wniosku, że niezawisłość jest koniecznym składnikiem godności urzędu sędziego. Zatem wynagrodzenie sędziego ma zabezpieczać godność urzędu sędziego. Wyróżnienie przez ustrojodawcę godności urzędu prowadzi go do „odpowiedniego wynagrodzenia”, pojętego jako zabezpieczenie tego urzędu (...) Na gruncie art. 178 Konstytucji, wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu sędziego nie jest wyznaczane przez budżet państwa, ale przez zasadę niezawisłości. W Konstytucji godność urzędu jest powiązana z niezawisłością sędziego, i nie może być uzależniona wyłącznie od budżetu. W pewnym sensie wszystko zależy od

budżetu, bez środków budżetowych nie będą funkcjonować sądy, nie będzie ochrony konstytucyjnych wolności i praw itd. Chodzi mi o to, że nawet skromny budżet państwa nie upoważnia władzy wykonawczej do "majstrowania" przy płacy sędziego. Na gruncie art. 178 Konstytucji główną sprawą dla ustrojodawcy jest niezawisłość sędziowska, a nie wysokość wynagrodzenia widziana z perspektywy zasady równowagi budżetowej lub z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej."

Z kolei, we wskazanej głosie krytycznej autorzy – zestawiając „normę konstytucyjną mocno osadzoną w tekście konstytucji” z zasadą równowagi budżetowej, której „mglistą treść wyinferowano z różnych norm konstytucyjnych” – zwrócili uwagę, że „(...) w razie problemów budżetowych państwa ekspozycja godności urzędu sędziego m.in. poprzez bezwzględną ochronę jego wynagrodzenia staje się najbardziej spektakularna. Nie mamy wątpliwości, że taka też była intencja ustawodawcy konstytucyjnego. Identyfikujemy tę intencję na podstawie wyraźnej konstytucjonalizacji materii, jaką jest uposażenie sędziów (art. 178 ust. 2). Trafnie zauważa TK, że sędziowie stanowią jedyną grupę zawodową, której na poziomie konstytucyjnym gwarantuje się godne wynagrodzenie. Pragniemy przypomnieć, że na etapie przygotowania i uchwalenia konstytucji, problem odpowiedniego opłacania urzędu sędziowskiego nie był punktem spornym. Regulacja konstytucyjna stanowiła natomiast odpowiedź na doświadczenia polskiego wymiaru sprawiedliwości okresu PRL.” (J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Głosa...*, s. 131).

Jednocześnie – odwołując się do dostrzeganego także przez TK oczekiwanego „automatycznego” ustalania wysokości wynagrodzenia, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów – glosatorzy stwierdzili: „Powyższą myśl TK należałoby interpretować jako zakaz zawieszania tak ustalonego mechanizmu zarówno przez władzę ustawodawczą, jak też wykonawczą, gdyż służy on realizacji normy konstytucyjnej. Zaskarżona regulacja natomiast otwiera drogę do podejmowania jednorazowych i punktowych działań ingerujących w niezawisłość sędziowską i niezależność sądów, co podważa założenia systemu konstytucyjnego RP. Chciałoby się rzec, że jedna kropla skały nie wydrąży, ale: gutta cavat lapidem non vi, sed saepe cadendo. A przecież: „Sądownictwo jest jednym z najgłówniejszych filarów, na których opiera się gmach Rzeczypospolitej”. Gmach ten musi być solidny, nawet w obliczu kryzysu gospodarczego.

Zjawisko „kryzysu gospodarczego” zajęło znaczną część uzasadnienia głosowanego wyroku. Wydaje się, że wywód TK dotyczący tytułowego zjawiska jest przerysowany i uproszczony. Przykładowo można by wskazać następujący *passus* „Przekroczenie pewnego pułapu zadłużenia, powodujące, że państwo jest zobowiązane ponosić coraz większe wydatki z tytułu odsetek od pożyczanych kwot, oznacza duże ryzyko i pogarsza jego gospodarcze perspektywy. Zbyt wysoki poziom długu publicznego determinuje spowolnienie rozwoju państwa, prowadząc do stagnacji, a niekiedy nawet do recesji”. Przenosząc ustalenia TK na grunt rozpatrywanej sprawy, można odnieść wrażenie, że wypłata podwyżek dla sędziów w 2012 r. mogłaby wywołać następujące zdarzenia. Po pierwsze, podniosłaby dług publiczny. Po drugie, spowolniłaby rozwój państwa, prowadząc co najmniej do stagnacji, a może nawet do recesji. W kontekście powyższych przewidywań, wzrost średniej płacy w 2011 r., od której uzależnione były podwyżki sędziów w 2012 r, był faktem. Wzrost ten nie był ani sztuczny, ani uwarunkowany jakąś szczególną sytuacją gospodarczą. Świadczył tylko o tym, że gospodarka naszego państwa była w lepszej kondycji niż jego finanse publiczne. Stąd też argument o kryzysie gospodarczym jako czynniku uzasadniającym „zamrożenie wynagrodzeń” jest – naszym zdaniem – irrelevantny dla zasady niezawisłości sędziowskiej.” (ibidem, s. 132).

3. Stan finansów publicznych w latach 2020-2022.

Zgodnie z wielokrotnie powoływanym przez TK (w wyroku K 1/12) przepisem art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto; sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. Państwowy dług publiczny, obliczany jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora, ustala się zgodnie ze wskazaniem art. 73 u.f.p. oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 30.03.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.

U. Nr 57 poz. 366). Z kolei, wartość rocznego produktu krajowego brutto (PKB) oblicza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z zasadami ujętymi w ustawie z 26.10.2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (tekst jedn. w Dz. U. z 2021 r. poz. 151), uwzględniając trzy równe co do wartości kategorie makroekonomiczne, określające PKB poprzez: 1) rozmiary działalności produkcyjnej, 2) końcowy rezultat działalności produkcyjnej, 3) sumę dochodów pierwotnych (art. 2 w zw. z art. 5).

Ograniczenie wysokości długu publicznego ma zapobiegać nadmiernemu zadłużeniu państwa stanowiącemu zagrożenie dla stabilności jego rozwoju gospodarczego. Wartością chronioną przez art. 216 jest równowaga ekonomiczno-finansowa państwa. Konstytucyjnie akceptowalną granicą państwowego długu publicznego jest próg $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Po osiągnięciu tego progu organy państwa nie mogą zaciągać nowych zobowiązań finansowych w formie pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. Próg ten koresponduje z regulacjami unijnymi dotyczącymi nadmiernego deficytu, które maksymalną dopuszczalną wysokość długu publicznego sytuują również na poziomie 60% PKB. Artykuł 216 uzupełnia regulację zawartą w art. 220 ust. 1 Konstytucji, z której wynika, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej (zob. M. Florczak-Wątor w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. P. Tulei, LEX/el. 2023, teza 7 do art. 216).

W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest równa lub większa od 60 % ($\frac{3}{5}$ wartości) ma obowiązek opracowania i przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego zawierającego propozycję przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia powyższej relacji (art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. b i art. 87 pkt 2 u.f.p.). Wprowadza się również rozwiązania składające się na tzw. procedurę ostrożnościową (zob. art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a, b oraz e-g w zw. z art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. a u.f.p.). Wymaga jednocześnie podkreślenia, że zbliżoną procedurę sanacyjną powinno się wdrożyć już wówczas, gdy wartość relacji kwoty długu do PKB – ogłoszonej zgodnie z art. 38 u.f.p. – jest większa od 55 %, a mniejsza od 60 % (art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że zasadniczym celem tych regulacji jest niedopuszczenie do nadmiernego zadłużenia sektora finansów publicznych. W tym znaczeniu art. 86 u.f.p. jest jedną z regulacji ustawowych mających sprzyjać realizacji zasady wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP (por. K. Świech-Kujawska, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, pod red. Z. Ofiarskiego, LEX/el. 2021, teza 1 do art. 86).

Wypada w tym miejscu podkreślić, że do 1.01.2014 r. art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. przewidywał procedurę ostrożnościową, która podlega wdrożeniu już wtedy gdy relacja długu wobec PKD była większa od 50 %, a nie większa od 55 %, a która obligowała RM, aby na kolejny rok uchwaliła projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie mogła być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Wiązało się to z równoległym wprowadzeniem reguły stabilizującej (art. 112aa u.f.p.). W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że dotychczasowa sankcja z art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. sprowadzały się wyłącznie do nałożenia ograniczenia na budżet państwa. Ograniczenie to, nie ujmując całościowo sektora finansów publicznych, nie zabezpieczało przed dalszym wzrostem PDP. Dodatkową wadą tej sankcji był jej silny procykliczny charakter wynikający z konieczności zacieśniania polityki fiskalnej w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej (por. druk sejmowy nr 1789 Sejmu VII kadencji).

Stosownie do powołanego wcześniej przepisu art. 38 u.f.p., Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”: 1) kwotę i relację do produktu krajowego brutto: a) państwowego długu publicznego, b) długu Skarbu Państwa, c) niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, 2) kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego. Jednocześnie, wedle obowiązującego od 1.01.2013 r. art. 38a u.f.p., Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”: 1) kwotę ustaloną w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank

Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, 2) kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym, 3) kwotę obliczoną jako różnica kwoty, o której mowa w pkt 1, oraz kwoty, o której mowa w pkt 2, 4) relację kwoty, o której mowa w pkt 3, do produktu krajowego brutto – według stanu na koniec roku budżetowego.

Jak wyjaśniono w piśmiennictwie, wprowadzeniu art. 38a u.f.p. służyło założenie, że istotny wpływ na wzrost państwowego długu publicznego, a przez to na jego relację do produktu krajowego brutto, może mieć przyrost zadłużenia zagranicznego powstałego w wyniku osłabienia złotego w stosunku do walut, w jakich został zaciągnięty dług zagraniczny. Wprowadzenie komentowanego przepisu uzasadniano zatem dążeniem do ograniczenia wpływu wahań kursów walut obcych oraz prefinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa następnego roku budżetowego na stosowanie ograniczeń zawartych w procedurach ostrożnościowo-sanacyjnych, o których mowa w art. 86–88 u.f.p. Podkreślono nadto, że przedmiotowy przepis nie wiązał się z koniecznością zmiany metodologii obliczania kwoty państwowego długu publicznego, a jedynie stworzył nową relację wielkości obliczonej w sposób określony ustawowo do produktu krajowego brutto. O znaczeniu rozwiązania wprowadzonego do ustawy o finansach publicznych świadczy to, że wiązało się ono ze zwiększeniem przewidywalności polityki fiskalnej państwa poprzez wyeliminowanie ryzyka uruchomienia dotkliwych procedur mających wpływ zarówno na stronę dochodową, jak i wydatkową sektora finansów publicznych, wymuszonego przejściowym osłabieniem złotego lub też prefinansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (zob. W. Bożek, Ustawa... pod red. Z. Ofiarskiego, teza 1 do art. 38a).

Odwołując się do danych ujętych w Obwieszczeniach Ministra Finansów (publikowane w Monitorze Polskim) za poszczególne lata budżetowe spornego okresu należy odnotować następujący wysokości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto:

- na koniec 2020 r.: 47,8% (art. 38 u.f.p.) i 44, 5 % (art. 38a u.f.p.) (M.P. z 2021 r. poz. 492)

- na koniec 2021 r.: 43,8% (art. 38 u.f.p.) i 40, 2 % (art. 38a u.f.p.) (M. P. z 2022 r. poz. 553)

Tak niskie wartości owej relacji – liczonej zgodnie z metodologią wskazaną w art. 38 lub art. 38a u.f.p. – wskazywałyby zatem na to, że mimo trwającej pandemii Covid (od marca 2020 r.), związanych z tym trudności i ograniczeń dla gospodarki kraju, potrzeby wydatkowania znacznych środków publicznych na przeciwdziałanie skutkom epidemii (m.in. zjawisku lockdown'u, okresowemu „zawieszaniu” działalności w wybranych sektorach gospodarki) w ramach tzw. Tarcz, nie miało to znacznego wpływu na ten wskaźnik makroekonomiczny, który miałby decydujący wpływ na podjęcie określonych działań o charakterze stabilizującym, ochronnym, a nawet sanacyjnym.

Dla porównania wskaźniki te w innych latach budżetowych wyglądały następująco:

- na koniec 2018 r.: 46, 5% (art. 38 u.f.p.) i 44, 6% (art. 38a u.f.p.) (M.P. z 2019 poz. 468), czyli podobnie jak na koniec 2020 r.,

- na koniec 2019 r.: 43,6% (art. 38 u.f.p.) i 42, 1 % (M.P. z 2020 r. poz. 456), czyli podobnie jak na koniec 2021 r.,

- na koniec 2022 r.: 39, 3% (art. 38 u.f.p.) i 35,4 % (M.P. z 2023 r. poz. 537).

Z kolei, w okresach, do których odnosiły się rozważania z wyroku Trybunału K w sprawie 1/12, mające rzekomo uzasadniać aktualne „mrożenie” płac:

- na koniec 2010 r.: 52,8 % (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2011 r. Nr 42 poz. 464),

- na koniec 2011 r.: 53,5 %, (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2012 r. poz. 355),

- na koniec 2012 r.: 52,7 % (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2013 r. poz. 459).

Była to zatem relacja mieszcząca się już w ówczesnym pierwszym progu ostrożnościowym (art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), wykazująca się pewną tendencją wzrostową (zob. relacja na koniec 2010 i 2011 r.). O ile jednak wówczas, ze względu na zły stan finansów publicznych, wyrażony przez wskazany wskaźnik makroekonomiczny, podjęcie pewnych działań zaradczych wydawało się celowe, tak takiej tendencji nie można dostrzec w okresie, którego dotyczą sporne roszczenia.

Istotnych wyjaśnień takiego stanu rzeczy dostarczają publikacje zamieszczone na stronie GUS. W dokumencie zatytułowanym „Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021” powyższą tendencję opisuje się w następujący sposób: „ W świetle ostatecznego szacunku PKB za 2020 r. zanotowano mniejszy, niż wcześniej szacowano, spadek wzrostu gospodarczego. Dynamika PKB wyniosła odpowiednio: w 1 kwartale 2020 r. zanotowano wzrost o 2,6% (wobec wcześniej szacowanego 2,2%), w 2 kwartale 2020 r. spadek o 7,9% (wobec -8,2%), w 3 kwartale 2020 r. spadek o 1,1% (wobec -1,5%), w 4 kwartale 2020 r. spadek wyniósł 2,1% (wobec -2,5%). W całym 2020 r. wzrost gospodarczy, w porównaniu z 2019 r., wyniósł -2,2% (wobec wcześniejszego szacunku -2,5%). W 1 kwartale 2021 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2020 r., spadek PKB był niższy od wcześniej szacowanego i wyniósł 0,6% (wobec -0,8%). W kolejnych kwartałach zanotowano wzrost PKB: w 2 kwartale o 11,3% (wobec 11,2%), w 3 kwartale o 5,5% (wobec 5,3%) i w 4 kwartale o 7,6% (wobec 7,3%). W całym 2021 r. PKB wzrósł o 5,9% (wobec 5,7% według wcześniejszego szacunku).”

Z kolei, w dokumencie „Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2021-2022” zamieszczono następujący komentarz: „ W świetle ostatecznego szacunku PKB za 2021 r. zanotowano nieznacznie większy, niż wcześniej szacowano, wzrost gospodarczy. Dynamika PKB wyniosła odpowiednio: w 1 kwartale 2021 r. zanotowano wzrost o 0,3% (wobec wcześniej szacowanego 0,2%), w 2 kwartale 2021 r. wzrost o 12,3% (wobec 12,2%), w 3 kwartale 2021 r. wzrost o 6,6% (wobec 6,5%), w 4 kwartale 2021 r. wzrost o 8,6% (wobec 8,5%). W całym 2021 r. wzrost gospodarczy, w porównaniu z 2020 r., wyniósł 6,9% (wobec wcześniejszego szacunku 6,8%). W 1 kwartale 2022 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2021 r., wzrost PKB był wyższy od wcześniej szacowanego i wyniósł 8,8% (wobec 8,6%), w 2 kwartale o 6,1% (wobec 5,8%), w 3 kwartale o 3,9% (wobec 3,6%) i w 4 kwartale o 2,3% (wobec 2,0%). W całym 2022 r. PKB wzrósł o 5,1% (wobec 4,9% według wcześniejszego szacunku).”

Nie bez znaczenia pozostaje także stanowisko wyrażone przez Ministerstwo Finansów w przygotowanym we wrześniu 2020 r. opracowaniu „Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2021-2024”. Na str. 8 opracowania, w rozdz. II „Wielkość długu publicznego i kosztów jego obsługi” wskazano: „ W 2019 r. państwowy dług publiczny (tj. dług publiczny wg definicji krajowej) wyniósł 990,9 mld zł, co oznaczało wzrost o 6,6 mld zł w porównaniu z końcem 2018 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP, tj. dług publiczny wg definicji UE) wyniósł 1 045,4 mld zł i był o 9,7 mld zł wyższy w porównaniu z końcem 2018 r. W 2019 r. dług publiczny w relacji do PKB uległ obniżeniu:

- relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 43,6% wobec 46,4% na koniec 2018 r. (spadek o 2,8 p.p.);
- relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 46,0% wobec 48,8% na koniec 2018 r. (spadek o 2,9 p.p.) i była znacznie niższa od relacji dla całej Unii Europejskiej (79,3% PKB) oraz strefy euro (84,1% PKB) 1);
- relacja kwoty, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych (państwowy dług publiczny przeliczony po kursach średnich i pomniejszony o wartość środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych w kolejnym roku budżetowym), na koniec 2019 r. ukształtowała się na poziomie 42,1% PKB, tj. poniżej progu 43% PKB określonego w stabilizującej regule wydatkowej, wobec 44,5% PKB na koniec 2018 r.

Prowadzona w ostatnich latach polityka, która konsekwentnie obniżała dług publiczny w relacji do PKB, stworzyła duży bufor bezpieczeństwa, pozwalający reagować na sytuację kryzysową bez obaw o osiągnięcie przez dług niebezpiecznych poziomów.”

Prognozy te potwierdziły się o czym świadczy analogiczny *passus* w opracowaniu Ministerstwa Finansów „Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2023-2026” (wrzesień 2022 r.). Według autorów opracowania (rozdz. II „Wielkość długu publicznego i kosztów jego obsługi”, s. 7) „ (...) W 2021 r. państwowy dług publiczny (tj. dług publiczny wg definicji krajowej) wyniósł 1 148,6 mld zł, co oznaczało wzrost o 36,8 mld zł w porównaniu z końcem 2020 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP, tj. dług publiczny wg definicji UE) wyniósł 1 410,5 mld zł i był o 73,9 mld zł wyższy w porównaniu z końcem 2020 r. W 2021 r. spadła relacja długu publicznego do PKB:

- relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 43,8% wobec 47,5% na koniec 2020 r. (spadek o 3,7 p.p.);

- relacja kwoty, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych (państwowy dług publiczny przeliczony po kursach średnich i pomniejszony o wartość środków na finansowanie potrzeb pozyczkowych w kolejnym roku budżetowym) na koniec 2021 r. ukształtowała się na poziomie 40,2% PKB, tj. poniżej prognozy 43% PKB określonego w stabilizującej regulacji wydatkowej, wobec 44,2% PKB na koniec 2020 r.;

- relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 53,8% wobec

57,1% na koniec 2020 r. (spadek o 3,4 p.p.) i była znacznie niższa od relacji dla całej Unii

Europejskiej (88,1% PKB) oraz strefy euro (95,6% PKB), również obniżenie relacji długu do

PKB było większe niż w całej UE (1,9 p.p.) i w strefie euro (1,6 p.p.).

Prowadzona w latach przed pandemią polityka budżetowa, która konsekwentnie obniżała dług

publiczny w relacji do PKB, stworzyła duży bufor bezpieczeństwa, pozwalający reagować na

sytuację kryzysową bez obaw o osiągnięcie przez dług niebezpiecznych poziomów. Po kryzysowym roku 2020 możliwe było ponowne obniżenie długu w relacji do PKB.”

Powyższe analizy wyjaśniające określone zjawiska makroekonomiczne również skłaniałyby do stosunkowo optymistycznej opinii co do stanu finansów publicznych, a na pewno nie do takiej oceny, która wymuszałaby stosowanie rozwiązań prawnych prowadzących do kolizji omawianych wcześniej konstytucyjnych wartości.

4. Założenia i realizacja ustaw budżetowych w latach 2020-2022.

W uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2021 r. (s. 5 i 6) projektodawca powoływał się na następujące okoliczności: „Projekt ustawy budżetowej na rok 2021 przygotowany został z uwzględnieniem sytuacji makroekonomicznej, powstałej w związku z pandemią COVID-19, która rozprzestrzeniła się błyskawicznie na całym świecie i przyczyniła się do wywołania kryzysów gospodarczych na niespotykaną dotychczas skalę. Od połowy marca bieżącego roku gospodarka doświadczyła negatywnego szoku popytowo-podażowego o nieobserwowanej dotąd sile, który wpłynął znacząco na przebieg procesów makroekonomicznych w Polsce i innych krajach dotkniętych pandemią, w tym na gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej i załamanie dotychczasowych trendów większości kategorii makroekonomicznych. Sytuacja wywołana (...) 19 wymusiła aktualizację parametrów budżetowych i makroekonomicznych oraz uruchomienie odpowiednich narzędzi do walki ze skutkami pandemii. W tej sytuacji istotna jest kontynuacja ekspansywnej polityki budżetowej poprzez wspieranie ożywienia gospodarczego, tak aby dążyć do niezwłocznego wyjścia z recesji.

Wyjątkowa niepewność, w tym ryzyko wystąpienia drugiej fali pandemii, utrudnia opracowanie prognoz. Zakładając, że szeroko zakrojona pomoc rządu, mająca na celu podtrzymanie potencjału gospodarczego kraju przez ochronę miejsc pracy i głównie małych i średnich przedsiębiorstw złagodzi rozmiary recesji w gospodarce, w 2021 r. założono odbudowę wzrostu gospodarczego, wspieraną przez wzrost udziału inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB. Również poziom dochodów budżetu państwa w 2021 r. będzie determinowany

przewidywanym powrotem gospodarki na ścieżkę wzrostu. Oprócz sytuacji makroekonomicznej, na stronę dochodową budżetu państwa wpływ będą miały kontynuowane oraz nowe działania ukierunkowane na wspieranie odbudowy wzrostu gospodarczego oraz uszczelnienie systemu podatkowego. W prognozie dochodów budżetu państwa uwzględniono m.in. wprowadzenie automatycznej wymiany informacji o schematach podatkowych transgranicznych, wprowadzenie nowego, proinwestycyjnego systemu opodatkowania osób prawnych, wzorowanego na rozwiązaniu zastosowanym w Estonii oraz odliczenie straty poniesionej w 2020 r. od dochodu z działalności, uzyskanego w 2019 r. oraz odliczenie od przychodu (dochodu) darowizn przekazanych na przeciwdziałanie (...)19.

Po stronie wydatkowej budżetu państwa na rok 2021 zabezpieczono niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych.

Budżet państwa na rok 2021 uwzględnia m.in.:

- realizację zobowiązania Rządu do zwiększenia w roku 2021 nakładów na finansowanie ochrony zdrowia do poziomu 5,3% PKB,
- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2021 r. wskaźnikiem waloryzacji na poziomie 103,84%,
- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na zwiększonym poziomie 2,2% PKB,
- zwiększenie wydatków w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki.”

Znacznie bardziej optymistyczne założenia sformułowano w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2022 r. O wiele lepsza prognoza podyktowana była pozytywną oceną zmian gospodarczych, do których doszło w 2021 r. Na stronie 5 i 6 uzasadnienia opisano je w następujący sposób: „ Projekt ustawy budżetowej na rok 2022 przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii COVID-19 w 2020 r. jednakże – wraz z łagodzeniem ograniczeń – powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS dotyczące Produktu Krajowego Brutto za II kwartał 2021 roku wskazują na wzrost w ujęciu realnym o 10,9% rok do roku, wobec spadku o 8,3% w analogicznym okresie 2020 r. Według prognoz służących do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 PKB w 2021 r. zwiększy się o 4,9% (po spadku o 2,7% rok wcześniej), a w przyszłym roku tempo jego wzrostu wyniesie 4,6%. Z uwagi na trwający proces uzgodnień Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), w prognozie nie uwzględniono jego wpływu. Jego realizacja stanowi główny, pozytywny czynnik ryzyka. Ciągle jednak istotne jest prowadzenie polityki budżetowej wspierającej wzrost gospodarczy. Dlatego też polityka gospodarcza w 2022 r. będzie nakierowana na możliwie szybką odbudowę potencjału gospodarczego kraju przy uwzględnieniu wytycznych instytucji UE oraz krajowych ram fiskalnych.

W 2022 roku państwa członkowskie UE będą w dalszym ciągu prowadzić polityki budżetowe bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków. Wynika to z przedłużenia w br. przez Komisję Europejską obowiązywania tzw. ogólnej klauzuli wyjścia. Pozwala ona krajom UE, w tym Polsce, zwiększać w związku z pandemią wsparcie dla systemów ochrony zdrowia i gospodarki. W świetle powyższego oraz mając na uwadze aktualne informacje o przebiegu pandemii i jej wpływie na gospodarkę, wsparcie ze strony finansów publicznych dla odbudowy wzrostu gospodarczego powinno zostać utrzymane. Dlatego też poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych dostosowano klauzulę powrotu do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej zgodnie z jej pierwotną formułą z art.112aa ustawy o finansach publicznych od 2023 r. – tak aby w 2022 r. możliwe było kontynuowanie działań antykryzysowych. Po stronie wydatkowej budżetu państwa na rok 2022 zabezpieczono niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych. Budżet państwa na rok 2022 uwzględnia m.in.:

- zwiększenie nakładów na finansowanie ochrony zdrowia do poziomu 5,75% PKB,
- środki na kluczowe programy społeczne z zakresu wspierania rodziny takie jak Program „Rodzina 500+”, realizację świadczenia „Dobry Start” czy wprowadzenie rodzinnego kapitału opiekuńczego,

- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2022 r. wskaźnikiem waloryzacji na poziomie 104,89%,
- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na poziomie 2,2% PKB,
- zwiększenie funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej,
- realizację zadań inwestycyjnych m.in. w obszarze zdrowia, transportu lądowego czy kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,
- zwiększenie wydatków w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki.

Również poziom dochodów budżetu państwa w 2022 r. będzie determinowany przewidywanym powrotem gospodarki na ścieżkę wzrostu. Oprócz sytuacji makroekonomicznej, na stronę dochodową budżetu państwa oddziaływać będą kontynuowane oraz nowe działania ukierunkowane na wspieranie odbudowy wzrostu gospodarczego oraz uszczelnienie systemu podatkowego. Dodatkowo na poziom dochodów podatkowych w 2022 r. wpływ będzie miała reforma klina podatkowego w ramach programu Polski Ład, oddziałująca przede wszystkim na podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Prognozowany deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniesie nie więcej niż 30.010 mln zł.”

W rozdz. I uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2022 r., pod tytułem „Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski i kierunki polityki fiskalnej”, w podrozdziale 1 „Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski” (s. 7 i n. uzasadnienia) wskazano: „ Na przełomie 2020 i 2021 r. miał miejsce spadek aktywności gospodarczej w Unii Europejskiej (UE), tj. na polskich głównych rynkach eksportowych. Jego skala okazała się jednak wyraźnie łagodniejsza od recesji, która miała miejsce w I połowie ubiegłego roku, mimo wystąpienia II i III fali pandemii i wzmocnienia niezbędnych obostrzeń administracyjnych. Dużo lepsze niż podczas I fali pandemii wyniki gospodarka europejska zawdzięcza dostosowaniu się firm i gospodarstw domowych do nowych warunków, wyższej aktywności w gospodarce światowej i światowym handlu oraz wsparciu ze strony polityki makroekonomicznej. W II kw. br. – wraz z łagodzeniem ograniczeń – gospodarka europejska weszła już na ścieżkę wzrostu. Według prognoz Komisji Europejskiej z lipca br. PKB w UE w 2021 r. zwiększy się o 4,8% (po spadku o 6,0% rok wcześniej), a w przyszłym roku tempo jego wzrostu obniży się stosunkowo nieznacznie do 4,5%. To znacznie lepsze prognozy niż w poprzednich dwóch rundach prognostycznych z tego roku, zwłaszcza z lutego, które były podstawą założeń zewnętrznych do scenariusza makroekonomicznego przedstawionego w Programie Konwergencji, Aktualizacji 2021 i Założeniach do projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Z projekcji KE wynika, że poziom PKB sprzed pandemii w UE osiągnie w IV kw. 2021 r. KE swoje prognozy przygotowała przy założeniu, że w br. nastąpi odbicie światowego PKB (z wyłączeniem UE) o 5,9% i jego wzrost o 4,2% w przyszłym roku, po spadku o 2,9% zanotowanych w ubiegłym roku.”

Odnosząc się z kolei do zagadnień związanych z produktem krajowym brutto (PKB) w tym samym rozdz. Uzasadnienia odnotowano: „ (...) Podczas gdy prognozy ze stycznia i lutego br. wskazywały jeszcze, że skala odbicia PKB w 2021 r. może wynieść ponad 4%, to w marcu przewidywania w tym zakresie zostały skorygowane poniżej tego poziomu (mediana, Refinitiv, I – III '21). Prognoza tempa wzrostu PKB w br. założona w Programie Konwergencji, Aktualizacja 2021 okazała się zbieżna z ówczesnym konsensusem. Na przełomie 2020 r. i 2021 r. – podobnie jak w przypadku gospodarki UE – również w Polsce dynamika aktywności gospodarczej okazała się wyraźnie wyższa niż podczas I fali pandemii wiosną ubiegłego roku. Przyczyniły się do tego te same czynniki, o których była mowa w przypadku gospodarki europejskiej, tj. lepsze dostosowanie firm i gospodarstw domowych do funkcjonowania w warunkach niezbędnych obostrzeń, poprawa sytuacji na naszych głównych rynkach eksportowych oraz silne wsparcie ze strony polityki fiskalnej i monetarnej. W efekcie, już w I kw. 2021 r. PKB zwiększył się (kw/kw, sa), choć jego poziom pozostał niższy niż rok wcześniej.

Wzrost (kw/kw, sa) zanotowały dwie główne składowe PKB, tj. konsumpcja prywatna i inwestycje, i to mimo wzmocnionych obostrzeń administracyjnych i utrzymującej się niepewności w tym okresie. W efekcie ich poziom był już wyższy niż przed rokiem. Zaskoczyły w szczególności bardzo dobre wyniki inwestycji, które wzrosły aż o 18,2% (kw/

kw, sa) przekraczając jednocześnie poziom sprzed pandemii. Wysoka dynamika tej kategorii to efekt silnego wzrostu zakupów maszyn i urządzeń oraz przede wszystkim środków transportu. Wyraźnie wyższa roczna dynamika importu niż eksportu spowodowała natomiast, że eksport netto miał znacząco ujemny wkład we wzrost PKB. Wartość dodana w przemyśle zanotowała trzeci wzrost z rzędu, słabiej wypadły natomiast wyniki budownictwa (kw/kw, sa). Wysoki wzrost produkcji przemysłowej (i wartości dodanej), dobre wyniki firm i inwestycji w I kw. - zważywszy na warunki - to m.in. efekt wysokiej aktywności w międzynarodowych sieciach produkcji, których częścią są polskie przedsiębiorstwa, jak również coraz lepszego przystosowania firm do funkcjonowania w okresie pandemii.

Wyniki produkcji przemysłowej oraz sprzedaży detalicznej na przełomie I i II kw. oraz w II kw. okazały się lepsze od oczekiwań, poprawiły się również nastroje gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców. Znalazło to odzwierciedlenie we wstępnych danych dotyczących PKB, które pokazały dalsze przyspieszenie tempa jego wzrostu w II kw. W efekcie PKB w tym okresie przekroczył poziom sprzed pandemii (tj. z IV kw. 2019 r.). Napływ dobrych danych makroekonomicznych przyczyniał się również do poprawy ocen dotyczących perspektyw gospodarki w br., czego wyrazem były coraz wyższe prognozy wzrostu PKB w 2021 r. przygotowane w kolejnych miesiącach II kw. (mediana Refinitiv, IV – VI '21). Lepsze od przewidywań formułowanych na etapie przygotowania prognoz do Programu Konwergencji, Aktualizacja 2021 wyniki gospodarki w I połowie br. oraz wyraźna korekta w górę prognoz KE dotyczących dynamiki aktywności gospodarczej w UE wpłynęły na rewizję prognozy w zakresie tempa wzrostu PKB w br. Obecnie zakłada się, że wyniesie ono 4,9% wobec spadku o 2,7% zanotowanym rok wcześniej. Silnie zwiększyć się ma konsumpcja prywatna odrabiając z naddatkiem większość strat z ubiegłego roku oraz inwestycje. Wraz z przewidywanym obniżeniem dynamiki PKB w UE, tj. na głównych rynkach eksportowych Polski, przewiduje się lekkie obniżenie tempa wzrostu PKB w przyszłym roku do 4,6%.”

Ważkie dla oceny zasadności dochodzonych roszczeń pozostają rozważania z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (druk sejmowy nr 1985/IX), dokonującej zmiany m.in. w planowanych wydatkach budżetowych na 2021 r. W części wstępnej „Uwarunkowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021” wyjaśniono: „Biorąc pod uwagę dane z wykonania budżetu państwa w ostatnich miesiącach oraz aktualne prognozy można oczekiwać, że w całym 2021 r. dochody budżetu państwa będą znacząco wyższe od planowanych pierwotnie w ustawie budżetowej na rok 2021. Oprócz dochodów podatkowych wyższe są również dochody z aukcji CO₂, jak również dywidendy i wpłaty z zysku NBP. Wzrost dochodów podatkowych jest przede wszystkim konsekwencją dużo wyższego wzrostu gospodarczego w 2021 r., który bezpośrednio przekłada się na szybką odbudowę bazy podatkowej i dobrą sytuację finansową podatników – zarówno przedsiębiorców, jak i gospodarstw domowych. Pierwotny projekt ustawy budżetowej na rok 2021 opracowywany był w połowie 2020 r., kiedy nie była jeszcze znana ostateczna skala i struktura załamania aktywności gospodarczej spowodowana wybuchem pandemii COVID-19. Jednakże wyniki gospodarki w II połowie 2020 r. oraz w I połowie 2021 r., m.in. dzięki silnemu wsparciu ze strony polityki fiskalnej, okazały się lepsze od oczekiwań. Obecnie przewiduje się, że Produkt Krajowy Brutto zwiększy się w 2021 r. o 4,9%, po spadku o 2,7% zanotowanym w ubiegłym roku, wobec odpowiednio wzrostu o 4% oraz spadku o 4,6% zakładanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2021.

W świetle powyższego, mając na uwadze także bieżące informacje na temat przebiegu pandemii i jej wpływie na gospodarkę, w dalszym ciągu zasadne jest prowadzenie takiej polityki budżetowej, która będzie wspierać wzrost gospodarczy. Dlatego też istotnego znaczenia nabiera wykorzystanie dodatkowych środków, m.in. na działania proinwestycyjne, tak aby w dalszym ciągu łagodzić negatywne skutki pandemii. W tym celu dokonywana jest niniejsza zmiana ustawy budżetowej na rok 2021. Zwiększone dochody budżetu państwa planuje się wykorzystać nie tylko na istotne zmniejszenie planowej w ustawie budżetowej na rok 2021 maksymalnej wielkości deficytu, ale także na zwiększenie nakładów w ramach poszczególnych obszarów wydatkowych. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2021 uwzględni m.in.:

- wsparcie samorządów w realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego jako element całościowego mechanizmu stabilizacji i wzmacniania finansów jst w związku z realizacją Programu Polski Ład,

- zwiększenie nakładów na wsparcie samorządów w realizacji inwestycji przede wszystkim na drogach gminnych i powiatowych, skierowanie dodatkowych wydatków na rozwój nowoczesnych i ekologicznych form transportu kolejowego,
- dodatkowe środki na kontynuację procesu modernizacji i zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, na bieżące funkcjonowanie oraz na zadania inwestycyjne jednostek organizacyjnych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej,
- przekazanie dodatkowych środków na fundusz motywacyjny dla pracowników państwowej sfery budżetowej,
- dodatkowe wsparcie dla osób niepełnosprawnych przez zasilenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- zwiększenie środków dla instytucji szkolnictwa wyższego i nauki na realizację zadań inwestycyjnych,
- zwiększenie wydatków na finansowanie zadań w zakresie zdrowia, kultury, rolnictwa, czy też górnictwa węgla kamiennego.

Prognozowany w nowelizacji deficyt budżetu państwa w 2021 r. wyniesie nie więcej niż 40.387,7 mln zł, tj. o 41.912,3 mln zł mniej w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2021.”

W części uzasadnienia oznaczonej śródtytułem „Założenia makroekonomiczne” dokładnie opisano wyniki uzyskane w poszczególnych sektorach gospodarki w kwartałach 2021 r., znacznie lepsze niż prognozy z początków roku, mające wpływ na wzrost PKB, na rynek pracy, czy też na konsumpcję prywatną oraz publiczną, przy jednoczesnym wroście cen towarów i usług. W części oznaczonej śródtytułem „Dochody budżetu państwa w 2021 r.” zaznaczono: „W związku z korzystną realizacją dochodów budżetowych, jak również biorąc pod uwagę korzystniejsze niż pierwotnie planowano prognozy makroekonomiczne dla całego 2021 r., przewiduje się, że w 2021 r. dochody budżetu państwa będą wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2021 r. o 78.501.126 tys. zł (19,4%) oraz wyższe o 63.189.477 tys. zł (15,1%) w porównaniu do wykonania dochodów w 2020 r. Dochody podatkowe budżetu państwa będą wyższe o 55.699.987 tys. zł (15,1%) w stosunku do kwot pierwotnie planowanych w ustawie budżetowej na rok 2021 oraz więcej o 54.578.248 tys. zł (14,7%) w porównaniu do wykonania w 2020 r. Dochody niepodatkowe przewiduje się w kwocie wyższej o 22.801.139 tys. zł (69,6%) w stosunku do kwot pierwotnie planowanych w ustawie budżetowej na rok 2021 oraz więcej o 8.152.106 tys. zł (17,2%) w porównaniu do wykonania w 2020 r. Wyższe niż pierwotnie planowano w ustawie budżetowej na rok 2021 spodziewane wykonanie dochodów niepodatkowych jest związane z: 1) wyższymi dochodami z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, 2) wyższą niż pierwotnie planowano wpłatą z zysku z Narodowego Banku Polskiego, 3) wyższymi wpływami z dywidend, 4) wyższymi dochodami z tytułu zarządzania długiem, 5) wyższymi dochodami z cła.”

Ze względu na zmianę sytuacji finansowej w stosunku do prognoz formułowanych przy uchwalaniu ustawy budżetowej na 2021 r. dokonano również zmian w zakresie przewidywanych wydatków ze środków publicznych. W części oznaczonej śródtytułem „Wydatki budżetu państwa w 2021 r.” wskazano, że limit wydatków z kwoty 486.784.028 tys. zł został powiększony do kwoty 523.372.865 tys. zł (tj. o 36.588.837 tys. zł), przy czym wiązało się to ze zwiększeniem wynagrodzeń lub świadczeń na rzecz osób fizycznych w następujących działach i obszarach: Kancelaria Prezydenta RP (5.1.), Kancelarie Sejmu i (5.2.) i Kancelarię Senatu (5.3.), Sąd Najwyższy (5.4.), Naczelny Sąd Administracyjny (5.5.), Trybunał Konstytucyjny (5.6.), Najwyższa Izba Kontroli (5.7.), Rzecznik Praw Obywatelskich (5.8.), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (5.9.), Urząd Ochrony Danych Osobowych (5.10.), Krajowe Biuro Wyborcze (5.11.), Państwowa Inspekcja Pracy (5.12.), Instytut Pamięci Narodowej (5.13.), Rzecznik Praw Dziecka (5.14.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (5.16.), czy też Administracja Publiczna (5.17.). Zmiana poziomu wydatków w takim zakresie wiązała się z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych oraz w związku z rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

W sekcji 15 (5.15.), poświęconej wydatkom na sądownictwo powszechne odnotowano: „W ustawie budżetowej na rok 2021 w części 15 – Sądy powszechne zaplanowano wydatki w kwocie 9.718.009 tys. zł, z tego świadczenia na rzecz osób fizycznych 723.951 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych 8.434.721 tys. zł, wydatki majątkowe 558.800 tys. zł oraz wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 537 tys. zł. W projekcie nowelizacji ustawy budżetowej przewidziano zmianę wydatków w tej części o kwotę 197.798 tys. zł, z tego świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszono o 40.000 tys. zł a wydatki bieżące jednostek budżetowych zwiększono o 237.798 tys. zł. Zmiana poziomu wydatków wystąpiła w zakresie: 1) zmniejszenia wydatków na uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne – 40.000 tys. zł, 2) zwiększenia wydatków na koszty postępowania sądowego oraz wydatków na wypłatę odszkodowań Skarbu Państwa łącznie – 35.000 tys. zł. Zwiększono także środki na wynagrodzenia i pochodne z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych w łącznej kwocie – 202.798 tys. zł. Po dokonaniu powyższych zmian wydatki w części 15 – Sądy powszechne zwiększą się do kwoty 9.915.807 tys. zł, z tego świadczenia na rzecz osób fizycznych zmniejszą się do wysokości 683.951 tys. zł a wydatki bieżące jednostek budżetowych zwiększą się do wysokości 8.672.519 tys. zł, wydatki majątkowe zostaną utrzymane na poziomie 558.800 tys. zł a wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej na poziomie 537 tys. zł.” Pomimo zatem – w ramach znowelizowanego budżetu na rok 2021 – podwyższania wynagrodzeń osobowych (wydatków na osoby fizyczne), w ramach wyodrębnionego ad hoc funduszu motywacyjnego, czy też aktu wykonawczego Prezydenta RP, grupa sędziów sądów powszechnych stanowiła grupę ewidentnie pominiętą i nieuwzględnioną w zmianach zmierzających do poprawy sytuacji płacowej w 2021 r.

W ścisłej korelacji z w/w zmianami pozostawała nowelizacja ustawy o budżecie na rok 2021 r., dokonana na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1901), na który to bliski związek wyraźnie się powołano w uzasadnieniu projektu (zob. druk nr IX.1586). Jako projektowane zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych wskazywano m.in. „uchylenie w art. 7 w ust. 1 pkt 3 i ust. 2 przewidującego niepodnoszenie wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych takich jak: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne należące do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)” Powyższą zmianę uzasadniano autonomią finansową w/w jednostek, czy też realizacją przez nie szeregu działań na rynku, przyczyniających się do rozwoju.

Dodano także do ustawy o budżecie na rok 2021 r. art. 46a, umożliwiający „przyznanie przez pracodawcę (kierownika jednostki albo dyrektora generalnego) pracownikom państwowej sfery budżetowej, specjalnych dodatków motywacyjnych w ramach utworzonego dodatkowego funduszu motywacyjnego. Dodatkowy fundusz motywacyjny utworzony zostanie w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń z wyłączeniem środków zaplanowanych w roku 2021 na regulację wynagrodzeń na podstawie odrębnych przepisów, wydatków osobowych, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1143), środków na sfinansowanie wypłaty nagród, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lub 3 ustawy o finansach publicznych.”

Podkreślono nadto, że „dodatkowe środki będą mogli również otrzymać pracownicy zatrudnieni w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem sędziów i asesorów sądowych, referendarzy sądowych, prokuratorów, członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego niebędących sędziami oraz członków Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędących sędziami, posłów i senatorów. W tym celu

wprowadzono także regulację umożliwiającą zwiększenie wynagrodzeń w tych podmiotach, o kwoty środków odpowiadających planowanym 6% wzrostom. Fundusz motywacyjny utworzony zostałby także dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz pracowników i funkcjonariuszy komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej.” Dodatki te o uznaniowym charakterze miały być przyznawane „w szczególności za duże zaangażowanie w pracę, efektywną realizację zadań oraz wysoką jakość wykonywanej pracy”, w okresie do 30 listopada 2022 r. Stanowiły zarazem niewątpliwie środki przeznaczone na realną podwyżkę płac pracowników poszczególnych sektorów publicznych.

5. Sytuacja dochodowa poszczególnych grup zawodowych i społecznych.

Ze względu na stan finansów państwa w 2011 r. ustawodawca – oprócz „zamrożenia płac sędziowskich – wdrożył szereg rozwiązań mających na celu zachowanie wymaganej równowagi budżetowej, odpowiedniej relacji kwoty państwowego długu publicznego wobec PKD. Część z nich powołał TK w omawianym wcześniej uzasadnieniu wyroku w sprawie K 1/12 (część rozważań oznaczona śródtytułem „Wyrok TK z 12 grudnia 2012 r.”, przykłady w pkt. a do z). Należało do nich m.in. „mrożenie” wynagrodzeń dla innych grup zawodowych (pkt. d i e), wstrzymanie wypłat świadczeń socjalnych, mających dla ich beneficjariuszy niejednokrotnie charakter alimentarny (pkt a), czy też rozwiązania przyjęte w obszarze ubezpieczeń społecznych (pkt w do z), którego system powszechnych lub systemy szczególne (np. ubezpieczenia rolnicze) w dużej mierze opierają się na środkach przekazanych z budżetu państwa (zob. np. art. 76 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 1230).

W ustawie o budżecie na 2021 r. przewidziano wprowadzenie regulację „mrozącą” wynagrodzenia jednostkowe również dla innych grup zawodowych – sędziów TK (art. 11) lub SN (art. 13), osób objętych ustawą z 9.06.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (art. 15), czy ustawą z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (art. 16) – czy też utrzymujące globalną wielkość wynagrodzeń dla poszczególnych jednostek sektorów finansów publicznych na dotychczasowym poziomie (art. 7). Część jednak tych przepisów uchylono we wspomnianej ustawie nowelizującej ustawę o budżecie (zob. np. art. 7 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 9a do art. 9c ustawy o budżecie), bądź też złagodzony ich rygorystyczny skutek poprzez wprowadzenie np. wzmiankowanego dodatku motywacyjnego (zob. 7 ust. 3 pkt 4 ustawy o budżecie). Ponadto, w samej ustawie o budżecie – choć rzekomo odstąpiono od tworzenia funduszu nagród – przewidziano możliwości przyznawania nagród za „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej” dla członków korpusu służby cywilnej (art. 17), pracowników urzędów państwowych (art. 18), jednostek lub urzędów podległych ministrom lub wojewodom (art. 19 i art. 22), NIK (art. 20), PIP (art. 21), Urzędu Patentowego RP (art. 23), Prokuraturii Generalnej (art. 24), czy też funkcjonariuszom formacji mundurowych (art. 25 do art. 37, 42) lub żołnierzom zawodowym (art. 39 i art. 40). Ponadto, wskazane grupy zawodowe objęto w 2021 r. wspomnianym wcześniej specjalnym dodatkiem motywacyjnym (art. 46a ustawy o budżecie).

Nie sposób pominąć również omówione powyżej okoliczności skłaniające legislatora do nowelizacji ustawy o budżecie na 2021 r. Lepszy, niż zakładany, stan finansów publicznych w 2021 r. zbiegł się w czasie z ze zwiększeniem wydatków na płace dla poszczególnych grup zawodowych, a nawet zaciągnięcie nowych zobowiązań ze środków publicznych. Rozporządzeniem Prezydenta RP z 30.07.2021 r. (zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. z 2021 r. poz. 1394) z dniem 1.08.2021 r. podniesiono mnożnik kwoty bazowej wobec wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego o kilka punktów procentowych osobom piastującym funkcje w centralnych urzędach i instytucjach państwowych (m.in. Prezesowi RM, Marszałkom oraz Wicemarszałkom Sejmu i Senatu, osobom kierującym (i ich zastępcom) ministerstwami, kancelariami organów centralnych, Rzecznikom, Prezesom lub Przewodniczącym (ich zastępcem) organów centralnych np. NIK, IPN, UODO, KRRiT, GIP, NBP itp.), a także wojewodom i wicewojewodom.

Kolejne zmiany dokonały się na mocy przepisów ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834):

- podniesiono wskaźnik wynagrodzenia zasadniczego (z 7 do 9,8 krotności kwoty bazowej) i dodatku funkcyjnego (z 3 do 4,2 krotności) Prezydenta RP (art. 1 pkt 2 ustawy nowelizacyjnej);
- zwiększono wysokość diet radnych samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich z 1,5 do 2,4 krotności kwoty bazowej (art. 2, art. 5 i art. 6 ustawy nowelizującej);
- objęto ubezpieczeniami społecznymi i zdrowotnym małżonka Prezydenta RP, finansując składki z tego tytułu w całości z budżetu państwa (art. 3, art. 7 do art. 10 ustawy nowelizującej), a także obciążając budżet powinnością odprowadzenia takich składek od 1.01.1999 r. za wszystkich dotychczasowych małżonków Prezydentów (art. 15 ustawy nowelizującej);
- zwiększono wynagrodzenie byłego Prezydenta RP o dodatek funkcyjny (art. 4 ustawy nowelizacyjnej);
- zwiększono z 7 do 11, 2 krotności kwoty bazowej limit maksymalnego wynagrodzenia dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, wprowadzając także dolny limit wynagrodzenia (nie mniej niż 80 % maksymalnego wynagrodzenia) (art. 11 ustawy nowelizującej);
- zwiększono członkom PKW mnożnik wynagrodzenia ustalanego na podstawie kwoty bazowej, tj. przewodniczącemu (z 3,4 do 4,9), jego zastępcy (z 3,2 do 4,48) i członkowi komisji (z 3,0 do 4,2), a także mnożnik komisarzy wyborczych (z 3,0 na 3,45) (art. 12 ustawy nowelizującej)
- zniesiono do w/w podwyżek płac ograniczenie z art. 7 ustawy o budżecie (art. 13 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej), wprowadzając jednocześnie obowiązek podniesienia wynagrodzeń, diet i uposażeń od 1.08.2021 r. (art. 18 ustawy nowelizującej).

Wypada odnotować, że w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk IX.1447, rozdz. 1 „Potrzeba i cel wydania ustawy”) wyjaśniono: „Potrzeba przyjęcia proponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw wynika z potrzeby dokonania urealnienia wartości świadczeń przysługujących Prezydentowi RP i byłym Prezydentom RP, a także zmiany maksymalnych kwot diet lub wynagrodzeń przysługujących przedstawicielom samorządu terytorialnego. Propozycja tych zmian wynika z faktu, że zasady wynagradzania tych osób nie ulegały zmianie od lat. Natomiast w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy nastąpił wzrost nominalnego wynagrodzenia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, w przemyśle i handlu, jak i wzrosła znacząco płaca minimalna, co przedstawia poniższy wykres:

Wykres wg danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Z przedstawionych danych wynika, że średnie wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w okresie od maja 2015 r. do lipca 2021 r. wzrosło o 45,8%, natomiast płaca minimalna o 60%. Powyższe uprawnia do rozważenia propozycji dokonania odpowiedniego wzrostu wynagrodzeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz byłych Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, a także wzrostu maksymalnych kwot diet lub wynagrodzeń w samorządzie terytorialnym.” Natomiast w rozdz. 4 uzasadnienia („Wpływ na sektor finansów publicznych”) ograniczono się do jednozdaniowego, lakonicznego wyjaśnienia: „Projekt wywołuje skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”

Kolejną zmianę stanowiło zastąpienie dotychczasowych przepisów rozporządzenia RM z 15.05.2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936), przepisami rozporządzenia RM z 25.10.2021 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960). Oba akty prawne o prawie tożsamej treści różnił jeden zasadniczy element – w załącznikach do rozporządzenia z 2021 r. kwoty wynagrodzeń (zasadniczego i dodatku funkcyjnego) dla prezydentów miast, wójtów, starostów i marszałków województw uległy znacznemu zwiększeniu, z kwot nie przekraczających 8000 zł do kwot oscylujących między 14 i 15 tys. zł. W przypadku burmistrzów dzielnic (ich zastępców) i pozostałych członków zarządu owe dwuskładnikowe wynagrodzenia z kwot między 6 i 7 tys. zł. wzrosły do poziomu między 12 do 14 tys. zł. Również duży wzrost wynagrodzeń dotyczył

nadto członków zarządu związków, wicemarszałków, zastępców prezydentów (burmistrzów, wójtów), skarbników. O ponad 50 % podniesiono nadto stawki osobistego zaszeregowania, w oparciu o które ustalane były wynagrodzenia powiązane z wymienionymi w załączniku II stanowiskami w urzędach gmin, miast, biurach związków jednostek samorządu terytorialnego (tab. A), w starostwach powiatowych (tab. B), w urzędach marszałkowskich (tab. C), czy też stanowiskach wyodrębnionych we wszystkich w/w urzędach (tab. D), w straży gminnej (tab. E), samorządowych jednostkach organizacyjnych (tab. F).

Zmiany normatywne dokonane w 2021 r. wskazują na znaczny wzrost płac (świadczeń o tożsamym charakterze, np. diet) w sektorze publicznym, w jednostkach państwowych (centralnych i terenowych), jak też samorządowych, zarówno w zakresie wynagrodzeń osób na kierowniczych stanowiskach, jak też pracowników organów kolegialnych, a nawet osób zajmujących stanowiska niezwiązane ze sprawowaniem funkcji zarządczo-kierowniczych (np. w urzędach i jednostkach samorządowych). Należy jednocześnie zauważyć, że wzrost poziomu wynagrodzeń w 2021 r. odnotowano także w sektorze przedsiębiorstw – zob. dla przykładu wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w grudniu 2021 r. w porównaniu z grudniem 2020 r. był wyższy o 11, 2 % (dane ze strony GUS: „Przeciętne zatrudnienie i wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w grudniu 2021 r.”). Podobnie, wzrost odnotowano w gospodarce narodowej w 2021 r. W Informacji statystycznej „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 1-3 kwartale 2021 r.” (na stronie GUS), na s. 10 odnotowano: „Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w okresie pierwszych trzech kwartałów 2021 r. wyniosło w Polsce 5614,66 zł. W porównaniu z analogicznym okresem 2020 r. wzrosło o 8,5%. Wzrost ten był wyższy od notowanego w okresie pierwszych trzech kwartałów 2020 r. wobec porównywalnego okresu 2019 r. wyniósł 5,5%.”

W celu pełnego zobrazowania sytuacji przychodowej określonych grup zawodowo-społecznych, należy również zwrócić uwagę, że ewentualne podwyżki lub waloryzacje przykładowych świadczeń wypłacanych w ramach ogólnie pojętego zabezpieczenia społecznego, finansowanego w znacznym zakresie z środków publicznych (wydatków budżetowych). W 2021 r. wskaźnik waloryzacyjny rent i emerytur (świadczeń stanowiących największe obciążenie dla ZUS, a tym samym budżetu państwa) wyniósł 104, 24 % (M.P. z 2021 r. poz. 167). Dla porównania wskaźnik ten wyniósł: w 2018 – 102, 98 % (M. P. z 2018 r. poz. 185), w 2019 r. – 102, 86 % (M.P. z 2019 r. poz. 176), w 2020 r. – 103, 56 % (M.P. z 2020 r. poz. 177), a w 2022 r. – nawet 107 % (M.P. z 2022 r. poz. 211). Nie tylko zatem utrzymano coroczny poziom waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z okresu poprzedzającego pandemię, ale nawet doszło do wzrostu wskaźnika waloryzacji.

Co więcej, w 2021 r. i 2022 r. nie tylko zachowano uprawnienie do tzw. 13-tej „emerytury” (choć przysługującej również nie-emerytom), wypłacane na podstawie przepisów ustawy z 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (tekst jedn. w Dz. U. z 2022 r. poz. 2575), ale także przewidziano w 2021 r. oraz w 2022 r. kolejne świadczenie – potocznie określone jako „14-ta emerytura” – finansowane z Funduszu Solidarnościowego (tworzonego m.in. ze środków objętych finansami publicznymi – art. 3 ustawy z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 647) oraz wypłacane w 2021 r. na podstawie przepisów ustawy z 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. 2021 r. poz. 432), zaś w 2022 r. – na mocy przepisów ustawy z 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1358). Świadczeniem tym objęto szerokie spectrum uprawnionych do świadczeń ze wszystkich systemów ubezpieczenia lub zaopatrzenia społecznego (por. art. 2 obu aktów prawnych). Warto odnotować, że na samą wypłatę tzw. czternastek w 2021 r. wydatkowano dodatkowo około 11, 4 mld zł (<https://kadry.infor.pl/wiadomosci/5220938,14-emerytura-2021-kiedy-wypłata.html>).

Oprócz utrzymanej waloryzacji emerytur i rent oraz wypłaty dodatkowych świadczeń w inny również sposób – w latach 2021 i 2022 – wpływno na zwiększenie wysokości w/w świadczeń. Konsekwentnie podnoszono minimalne kwoty emerytur i rent. Z dniem 1.03.2021 r. kwotę emerytury oraz renty rodzinnej i renty z tytułu całkowitej niezdolności do

pracy podniesiono do kwoty 1250 zł (z 1200 zł), a renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy – do kwoty 937, 50 zł (z 900 zł) (art. 1 ustawy z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 353). W 2022 r. kwoty te ponownie uległy podwyższeniu – odpowiednio do sumy 1588, 44 zł i 1191, 33 zł (art. 1 ustawy z 27.10.2022 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2461). Sukcesywnie podwyższano również składowe stanowiące podstawę dla obliczenia wysokości emerytur i rent, wskazane w art. 20 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. w Dz. U. z 2023 r. poz. 1251) tj.: 1) kwotę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym (KWGN), 2) kwotę bazową (KB), 3) kwota przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim (drugim) kwartale (KPW), do której nota bene odsyła art. 91 § 1c u.s.p. Świadczenia te w okresie od 2018 do 2022 r. miały następującą wysokość:

| | KWGN | KB | KPW |
|---------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2018 r. | 4585,03 zł (M.P. 2019.154) | 4003,88 zł (M.P.2019.153) | 4521,08 zł (M.P.2018.764) |
| 2019 r. | 4918,17 zł (M.P. 2020.174) | 4294,67 zł (M.P.2020.173) | 4839,24 zł (M.P.2019.742) |
| 2020 r. | 5167,47 zł (M.P. 2021.137) | 4512,41 zł (M.P.2021.138) | 5024,48 zł (M.P.2020.711) |
| 2021 r. | 5662,53 zł (M.P. 2022.175) | 4944,79 zł (M.P.2022.178) | 5504,52 zł (M.P.2021.730) |
| 2022 r. | 6346,15 zł (M.P. 2023.171) | 5540,25 zł (M.P.2023.172) | 6156,25 zł (M.P.2022.764) |

Są to jedynie przykłady zwiększania kwot wynagrodzeń lub świadczeń wypłacanych w ramach systemu zaopatrzenia społecznego w okresie, w którym – z uwagi na stan budżetu w okresie pandemii wirusa Covid – konsekwentnie odstąpiono przez okres kilku lat od przyjętych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich (m.in. „zamrażając” płace na okres 2021 r.). Na marginesie można jedynie, dodatkowo, zwrócić uwagę na sukcesywny wzrost płacy minimalnej – w 2021 r. podniesiono wynagrodzenie minimalne z kwoty 2600 zł miesięcznie i 17 zł/h (dla zleceniobiorców) do kwoty 2800 zł i 18, 30 zł (Dz. U. z 2020 r. poz. 1596), zaś w 2022 r. do kwoty 3010 zł miesięcznie oraz 19, 70 zł/h – Dz. U. z 2021 r. poz. 1969) – czy też świadczenia pielęgnacyjnego, przyznawanego osobom rezygnującym z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (art. 17 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. z 2023 r. poz. 390), np. z 1830 zł do 2119 zł miesięcznie, począwszy od 1.01.2022 r. (M.P. z 2021 r. poz. 1021), a następnie – od 1.01.2023 r. – do kwoty 2458 zł miesięcznie (M.P. z 2022 r. poz. 1070).

6. Przekroczenie warunków brzegowych w 2021 i 2022 r.

Omówiony wyżej wyrok TK w sprawie K 1/12 wyznaczył – odwołując się do wcześniejszych orzeczeń trybunalskich – warunki (oznaczone przez TK jako „brzegowe”), w ramach których dopuszczono możliwość odstępstwa od rocznego waloryzowania wynagrodzeń sędziowskich, zgodnie z mechanizmem przewidzianym w art. 91 § 1c u.s.p. Opisany stan finansów publicznych w latach 2021-2022, jak też podejmowane przez prawodawcę rozwiązania dotyczące sytuacji płacowej (przychodowej) poszczególnych grup zawodowych lub objętych zabezpieczeniem społecznym, wskazywałyby na to, że odstępstwo w spornym okresie od mechanizmu waloryzacyjnego przewidzianego w art. 91 § 1c u.s.p. stanowiło przekroczenie niektórych z wymienionych warunków brzegowych.

1) Wykluczenie uznaniowości w kształtowaniu wynagrodzenia

Przepis art. 91 § 1c u.s.p. z dniem 22 kwietnia 2009 r. wprowadził nowy sposób ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych, zastępujący dotychczasową metodę, opierającej się na konstrukcji kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej (por. art. 91 § 1 u.p.s. w brzmieniu do dnia 21.04.2009 r.). Według art. 91 § 1c u.s.p. płaca sędziego miała być zrelatywizowana do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego rokrocznie w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS. Równoległe, w załączniku do ustawy określono stawki wynagrodzenia zasadniczego (od 1 do 10) i powiązane z nimi procentowe wskaźniki (mnożniki), których iloczyn z aktualnym przeciętnym wynagrodzeniem dawałby miesięczne zasadnicze wynagrodzenie sędziego w danym roku kalendarzowym. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk 1461/VI) wyjaśniono, że „(...) rozwiązania te służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich.”

Powyższy cel udało się niewątpliwie osiągnąć. Zrezygnowano bowiem z arbitralnie ustalanego przez władzę wykonawczą (projektodawca) i ustawodawczą wskaźnika w postaci kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, na rzecz niezależnie od tych władz kształtowanej podstawy obliczania wynagrodzeń sędziowskich. Kryterium przeciętnego wynagrodzenia pozostaje bowiem uzależnione przede wszystkim od uśrednionego poziomu wynagrodzeń osób zatrudnionych w Polsce (w danym okresie), stanowiącego kryterium o wiele bardziej obiektywne i zrelatywizowane do czynników ekonomicznych mających istotny wpływ na poziom zarobków (m.in. poziom cen towarów i usług, czy też wielkość inflacji) niż ustalana w ustawach budżetowych wysokość kwoty bazowej. Na wielkości te – o charakterze stricte statystycznym – pozostałe władze (ustawodawca i wykonawca) nie mają żadnego wpływu, a tym bardziej nie są w stanie ich kreować. Taki sposób kształtowania wynagrodzeń dawał zatem gwarancję niezależności – w sferze otrzymywanych zarobków – władzy sędziowskiej od dwóch pozostałych władz, wykluczając zarazem jakąkolwiek uznaniowość w ich ustalaniu, a nawet stwarzając po stronie sędziów – jeszcze przed danym rokiem kalendarzowym – ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, o której wspominał TK w omawianych wcześniej orzeczeniach.

Odejście w latach 2021-2022 od dotychczasowego mechanizmu corocznego ustalania wynagrodzeń sędziowskich doprowadziło do sytuacji, w której ponownie wielkość miesięcznych zarobków sędziów w tym okresie uzależniona została od decyzji władzy wykonawczej (projektodawca ustawy o budżecie) oraz ustawodawczej. Zwrócił na to także uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 2023 r. (K 1/23, LEX nr 3623534), który – odnosząc się także do spornego okresu – podkreślił: „Wynagrodzenia sędziów w ostatnich latach kształtowane są przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy – zarówno co do konstrukcji mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków. Sędziowie nie mogą w żaden sposób przewidzieć, jak będzie kształtował się ich wynagrodzenie. W kontekście wynagradzania pracowników sfery budżetowej może być zrozumiała dyskrecjonalność ustawodawcy – musi przecież dostosować wysokość zarobków do sytuacji na rynku pracy oraz czynników gospodarczych. Tymczasem taka uznaniowość nie powinna mieć miejsca w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich, których szczególny charakter potwierdzony jest w art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjna ranga powinna gwarantować nie tylko ich nominalną wysokość.

(...) Przepisy ustaw o budżecie na lata 2021-2023 (oraz rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r.) w istocie stanowią specyficzne pod kątem zakresów temporalnych nowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Rozwiązania unormowane w przedmiocie kontroli, czyli art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r., nie tylko nie są spójne z rozwiązaniami *lex generalis* zawartymi w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK, ale także nie są nawet spójne z analogicznymi przepisami ustawy o budżecie na 2021 r. i ustawy o budżecie na 2022 r. Oznacza to, że ustawodawca w tej materii kieruje się daleko posuniętą uznaniowością. Ta uznaniowość nie zapewnia sędziom konstytucyjnych gwarancji wysokości ich przyszłych dochodów oraz nie chroni ich przed potencjalnymi manipulacjami ze strony ustawodawcy.”

Powrót do arbitralnego ustalania wynagrodzeń sędziowskich – nie tylko za okres objęty sentencją wyroku TK w sprawie K 1/23, ale także lata wcześniejsze (2021 i 2022 r.) – świadczy o niezachowaniu w danej sytuacji warunku brzegowego w postaci zakazu uznaniowości w kształtowaniu wynagrodzeń całego środowiska sędziowskiego. Znaczenia tego warunku nie można przy tym w żaden sposób deprecjonować. Stanowi on bowiem gwarancję niezawisłości sędziowskiej, opierającej się m.in. na ekonomicznej niezależności sędziego od pozostałych władz. O takiej niezależności nie można z pewnością mówić tam, gdzie brak jasnych, przewidywalnych i obiektywnych mechanizmów kształtowania poziomu przychodów.

2) Szczególna potrzeba ochrony wynagrodzeń sędziów

W orzecznictwie TK, również w wyroku wydanym w sprawie K 1/12, Trybunał wielokrotnie podkreślał potrzebę zapewnienia wynagrodzeniom sędziów większej ochrony – niż w przypadku innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – przed niekorzystnymi zmianami, także (a nawet zwłaszcza) w trudnej sytuacji budżetowej. Dokonana wyżej analiza stanu finansów publicznych w spornym okresie oraz opis zmian poziomu wynagrodzeń w poszczególnych grupach zawodowych (związanych z sektorem finansów publicznych) i to już w 2021 r., dają asumpt do uznania, że pandemia i związane z nią dodatkowe wydatki budżetowe (m.in. przeznaczane na świadczenia zapewniane w ramach tzw. Tarcz) nie doprowadziły bynajmniej do stanu zagrożenia dla finansów publicznych, na poziomie wymagającym wdrożenie szczególnych rozwiązań sanacyjno-naprawczych. Relacja długu publicznego wobec PKB, ustalana zgodnie ze wskazaniem art. 38 i 38a u.f.p., nie tylko nie przekroczyła 50 % (nie różniła się nawet od analogicznej relacji z lat wcześniejszych), ale nadto wykazywała się tendencją spadkową. Sytuacja budżetowa już na początku 2021 r. okazała się znacznie korzystniejsza niż przewidywały prognozy z drugiej połowy 2020 r. i to w stopniu uzasadniającym dokonanie w ciągu 2021 r. zmian w ustawie o budżecie państwa (poprzez zwiększenie wydatków na zwiększenie płac w poszczególnych sektorach publicznych, za wyjątkiem działu sądownictwa powszechnego).

Podobnie ocenił w/w sytuację Trybunał w uzasadnieniu przytoczonego wcześniej wyroku w sprawie K 1/23, aczkolwiek odnosząc się do późniejszego okresu. TK wskazał zatem: „ Tymczasem analiza sytuacji gospodarczej Polski, co zostało również podkreślone w opinii Ministra Finansów, wskazuje na to, że budżet państwa w najbliższych latach może znaleźć się w sytuacji trudnej, chociaż nie krytycznej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczone według metodyki unijnej) może wzrosnąć na koniec 2024 r. do poziomu 55% PKB (z poziomu 51,7% PKB na koniec 2022 r.). Jednocześnie, państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% PKB wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji - zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% PKB - tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. Nawet gdyby przyjąć, że nieprzekraczalna relacja 3/5 pomiędzy długiem publicznym a wartością rocznego PKB powinna odnosić się nie do długu liczonego według metodyki krajowej, lecz do długu liczonego według metodyki unijnej, który z uwagi na swoją konstrukcję, dużo bardziej transparentnie przedstawia rzeczywisty stan zadłużenia państwa, to nie istnieje w najbliższej przyszłości ryzyko jej przekroczenia.”

Mimo dość optymistycznej oceny stanu finansów publicznych w spornym okresie, co przełożyło się m.in. na znaczne podwyżki wynagrodzeń w poszczególnych grupach zawodowych sektora publicznego (zob. analiza zmian wynagrodzeń w II połowie 2021 r. w części oznaczonej śródtytułem „Sytuacja dochodowa poszczególnych grup zawodowych i społecznych”), nie miało to żadnego wpływu na „odmrożenie” płac sędziów. Doszło zatem do sytuacji, w której znacznej liczbie grup pracowników budżetowych (państwowych i samorządowych) podwyższony został poziom płac w 2021 r., a jedną z nielicznych grup, które miały ponieść ekonomiczne konsekwencje pandemii okazała się grupa sędziów sądów powszechnych. Nie dość zatem, że stan finansów publicznych nie uzasadniał zastosowania rozwiązań zmierzających do zmiany zasad wynagradzania sędziów, to jeszcze stali się oni grupą zawodową gorzej traktowaną (pod względem ochrony płacy) niż pozostali pracownicy sfery budżetowej. Taki stan rzeczy jest nie do pogodzenia ze wskazanym wyżej warunkiem brzegowym, który – ze względu na określone gwarancje przewidziane w art. 178 Konstytucji RP – nakładał na władze ustawodawczą i wykonawczą szczególną powinność ochrony wynagrodzenia sędziów przed niekorzystnymi zmianami, nawet wówczas gdy takie zmiany dotyczyłyby płac innych grup zawodowych. Tym bardziej nie powinno

dojść do takiej zmiany w sytuacji, w której innym pracownikom sfery budżetowej podwyższa się w sposób znaczący wynagrodzenia.

3) Zachowanie wzrostu wynagrodzenia sędziów

Kolejne warunki brzegowe zakładały sukcesywny wzrost płac sędziowskich na poziomie przeciętnego wynagrodzenia (tendencja wzrostowa w dłuższym okresie czasu) i jednoczesny zakaz obniżania nominalnej ich wysokości (za wyjątkiem sytuacji z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). „Mrożenie” wynagrodzeń w spornym okresie, a także w 2023 r. wyraźnie zakłóciło ową tendencję. Jak wcześniej wskazano, nie było podstaw do zastąpienia obiektywnego mechanizmu waloryzacji płac uznaniowymi decyzjami co do wysokości wynagrodzeń, i to w sytuacji, w której inne grupy pracowników sfery budżetowej miały gwarantowane podwyżki wynagrodzeń. Różnice między należnym – na podstawie art. 91 § 1c u.s.p. – a faktycznie przyznanym wynagrodzeniem za poszczególne miesiące 2021 i 2022 r. wynikają z wyliczeń pozwu i znajdują odzwierciedlenie w kwotach dochodzonych roszczeń. Zestawiając roszczenia za 2021 r. z żądaniami płacowymi dotyczącymi 2022 r. zauważyć można coraz większą rozbieżność między tymi wartościami, coraz znaczniejsze rozwarstwienie między wynagrodzeniem obliczonym na podstawie obiektywnych kryteriów a płacą określoną uznaniowo przez autorów projektu ustawy o budżecie. Choć zatem nominalnie rosła kwota wynagrodzenia, w rzeczywistości spadała jego wartość realna w stosunku do zmieniającego się poziomu cen towarów i usług.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na znaczny – w stosunku do lat ubiegłych – wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pandemii. W 2020 r. ceny te wzrosły o 3,4 %, w 2021 r. – już o 5,1 %, natomiast w 2022 r. – aż o 14,4 %. Dla porównania w 2017 r. wzrost ten wynosił 2 %, w 2018 r. – 1,6 %, zaś w 2019 r. – 2,3 % (zob. „Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku”, na stronie GUS). W latach 2021-2022 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły łącznie przeciętnie o 19,5 %, gdy tymczasem wynagrodzenie sędziów w 2021 r. nie zmieniło się w stosunku do płacy z 2020 r., a w 2022 r. podstawa wynagrodzenia wzrosła z dotychczasowej kwoty 4839,24 zł do sumy 5050,48 zł (zamiast do kwoty 5504,52 zł tj. do poziomu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r., M.P z 2021 r. poz. 730). Zasadnicze wynagrodzenia sędziowskie w latach 2021-2022 – w stosunku do wynagrodzenia z 2020 r. – zostało zatem podwyższone o około 4 %, przy czym maksymalne wynagrodzenie zasadnicze (w X stawce, z mnożnikiem 3,23) wzrosło z kwoty 15 630,75 zł brutto do kwoty 16 313,05 zł brutto, zaś najniższe z możliwych wynagrodzeń (w I stawce, z mnożnikiem 2,05) – z kwoty 9920,42 zł brutto do sumy 10 353,48 zł brutto. Tak znaczna rozbieżność między skalą wzrostu cen w stosunku do podwyższenia zarobków świadczy o rzeczywistym obniżeniu wartości wynagrodzeń sędziowskich, co – z uwagi na nie najgorszy stan finansów publicznych oraz równoległe podnoszenie (i to niejednokrotnie o kilka tysięcy złotych) wynagrodzeń innych grup pracowników sfery budżetowej – wskazywałoby na naruszenie w spornym okresie także tych warunków brzegowych, które określały tendencję wzrostu płac sędziowskich.

W konkluzji rozważań należy ponownie podkreślić, że rozwiązania przyjęte w ustawach o budżecie na 2021 i 2022 r., które miały zastąpić w tym okresie art. 91 § 1c u.s.p., wykroczyły poza warunki brzegowe, których zachowanie gwarantowałoby zgodność danej regulacji z normami rangi konstytucyjnej, w szczególności art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Oceny tej należy dokonywać nie na datę projektowania owych przepisów, lecz przez pryzmat sytuacji, jaka miała miejsce w okresie, w którym wywoływały one przewidziany skutek prawny. Uwaga ta dotyczy w szczególności przepisów z ustawy o budżecie na rok 2021 r., która została uchwalona w listopadzie 2020 r. (sam projekt wpłynął do sejmu już we wrześniu 2020 r. – zob. druk nr 641 na stronie internetowej Sejmu RP), kiedy w istocie można było jedynie spekulować jaki będzie stan finansów publicznych w 2021 r. i czy w związku z tym zachodzi potrzeba stosowania tak radykalnych rozwiązań prawnych, naruszających – co ponownie należy podkreślić – określone normy i wartości konstytucyjne.

Z omówionych wcześniej uzasadnień projektów zmian ustaw nowelizacyjnych (a także dokumentów o charakterze sprawozdawczym ze strony internetowej GUS) wynikało jednak, że już w pierwszych kwartałach 2021 r. okazało się, że przyrost PKB był wyższy niż zakładany, a tym samym jego relacja w stosunku do długu publicznego nie wymagała „mrożenia” płac sędziowskich nawet w 2021 r. O braku takiej konieczności świadczą również późniejsze

podwyżki płac w wielu grupach zawodowych przynależnych do sfery budżetowej, w tym – w przypadku pracowników samorządowych (zob. tabele A do F w załączniku II do rozporządzenia RM z 15.05.2018 r.) – grup stosunkowo licznych, wielokrotnie przewyższających łączną liczbę sędziów (w tym w stanie spoczynku). Przyjęty termin dokonania owych podwyżek (druga połowa 2021 r.) nie oznacza przy tym, że stan finansów uległ poprawie dopiero w tym czasie, a tym samym – że zastosowane wobec sędziów doraźne rozwiązania we wcześniejszych miesiącach 2021 r. były uzasadnione. Dowodzi to wyłącznie tego, że prawodawca dopiero w tym czasie zdecydował się na dodatkowe (pierwotnie nie zakładane) obciążenie budżetu państwa kosztami dodatkowych podwyżek płac. Nie zmienia natomiast negatywnej oceny omawianych przepisów „mrożących” wynagrodzenia sędziowskie, które od samego początku ich oddziaływania – z racji niewłaściwego oszacowania stanu finansów publicznych przez projektodawcę ustawy o budżecie, a następnie przez legislatora – nie mieściły się w granicach wyznaczonych przez wspomniane „warunki brzegowe”.

Trudno zarazem uznać, aby kwestionowane przepisy pomyślnie zdały test proporcjonalności. Odstępstwo od przestrzegania określonych norm konstytucyjnych – w tym wypadku art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – musi opierać się na argumentach mających charakter istotny (relewantny), tj. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny także zostać zachowane odpowiednie proporcje między wagą interesu, któremu służy takie odstępstwo, a wagą interesu w jego wyniku naruszonego. O proporcjonalności uregulowania świadczy to, czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne do ochrony złączonego z nim interesu publicznego i czy jego efekty pozostają w proporcji do ciężarów, które nakłada na obywateli. Jeśli dany cel można osiągnąć poprzez inny środek, nakładający mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne i narusza Konstytucję (por. przykładowo odnoszące się do naruszenia zasady równości wyroki TK z 15 października 2001 r., K 12/01, OTK 2001/7/213, z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK 2007/6/53 i z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK 2007/7/80).

Jak wcześniej wyjaśniono, stan finansów publicznych oraz równoległe dokonywane zmiany legislacyjne (w tym omówione podwyżki płac) świadczyłyby o tym, że regule z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie można przeciwstawić skutecznie zasady ochrony stabilności finansów publicznych (wyrażonej m.in. w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). „Mrożenie” wynagrodzeń oraz wprowadzanie rozwiązań ad hoc, mających zastąpić art. 91 § 1c u.s.p., nie stanowiło zatem działania koniecznego, a tym bardziej jedyne, jakie można było podjąć w omawianym okresie. Trudno również dostrzec bezpośredni i ścisły związek między ograniczeniem wynagrodzeń sędziowskich a wzmocnieniem stanu finansów publicznych, skoro pozyskane w ten sposób ewentualne oszczędności zostały przeznaczone m.in. na podwyższenie wynagrodzeń innych grup zawodowych, wypłacanie dodatkowych składników (dodatek motywacyjny), czy też podniesienie poziomu świadczeń z zaopatrzenia społecznego (albo wypłatę nowych – 13 i 14-ta „emerytura”). Skala poczynionych w ten sposób oszczędności nie przekroczyła nawet 1 mld zł, gdy tymczasem na same „14-te emerytury”, tj. dodatkowe świadczenie, wydano w 2021 r. ponad 11 mld zł. Już ten przykład wskazuje na brak jakiegokolwiek proporcjonalności omawianych regulacji.

Nie bez znaczenia pozostaje również sama geneza nowelizacji u.s.p., która w 2009 r. zmieniła zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich. Przepis art. 91 § 1c u.s.p. stanowił efekt porozumienia przedstawicieli wszystkich trzech władz, pod auspicjami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (na co zwrócił uwagę m.in. TK w uzasadnieniu wyroku wydanym w sprawie K 1/12 – zob. pkt 2.1. uzasadnienia), zmierzającego do wygaszenia protestów sędziowskich, zapoczątkowanych w 2008 r. (a zmierzających m.in. do poprawy sytuacji płacowej sędziów). Odstąpienie obecnie od przyjętych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich godziłoby w konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kierując się powyższą zasadą, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie odmawiał stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, które powstawały nawet na drodze wadliwej legislacji. Jako przykład wskazać można wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r. (K 43/01, OTK 2002/7/96), w którym uznano za zgodne z konstytucją przepisy, gwarantujące pracownikom służby zdrowia podwyżki wynagrodzeń, uchwalone przez ustawodawcę w celu zakończenia długotrwałego konfliktu przybierającego postać sporu zbiorowego na skalę ogólnopolską.

Wskazując na potrzebę stwierdzenia legalności przyjętych rozwiązań prawnych, TK argumentował to w następujący sposób: „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi „gry”, polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie występuje kolizja dwóch zasad konstytucyjnych: zasady określoności i zasady ochrony zaufania do prawa, i to prawa stanowionego w formie ustawy, a więc będącego podstawowym źródłem prawa, tworzonego przez parlament. Nowelizacja ustawy negocjacyjnej została przeprowadzona w sposób wadliwy, naruszający wymogi, którymi powinno odpowiadać dobre prawo. Wady te, o których była już mowa w niniejszym uzasadnieniu, wielokrotnie były powodem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności kontrolowanych aktów normatywnych. Jednakże, gdyby tak postąpić w niniejszej sprawie, wówczas uszczerbku doznałaby zasada ochrony zaufania do prawa, która jest wartością konstytucyjną o szczególnym znaczeniu w stosunkach między państwem a obywatelem, i w obronie której także wielokrotnie, wypowiedział się Trybunał, co przybierało postać uznawania za niekonstytucyjne przepisów, które tę zasadę naruszały. Tak więc Trybunał Konstytucyjny, poszukując w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia, staje wobec konfliktu zasad konstytucyjnych i musi poszukiwać kryteriów decydujących o daniu któregoś z nich priorytetu.

(...) Podkreślić należy, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy regulującej element wynagrodzenia za pracę, a więc świadczenia pozostającego pod szczególną ochroną, zarówno prawa krajowego jak i prawa międzynarodowego. Obowiązujące Polskę konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy wymagają od państw sygnatariuszy, aby informacje o warunkach płacy były pełne i rzetelne (art. 15 konwencji MOP nr 95). Na tle tych reguł absolutnie niedopuszczalne jest stworzenie sytuacji, w której jasno określone w ustawie przyrzeczenie podwyżki płac o wskazaną kwotę, jest niewykonalne ze względu na niedochowanie przez ustawodawcę warunków prawidłowego stanowienia prawa. Wskazane wyżej okoliczności sprawiły, że ważąc, z jednej strony, racje wynikające z faktu, iż kontrolowana norma narusza zasady rzetelnej legislacji – co przemawiałoby za uznaniem jej niekonstytucyjności, a z drugiej strony fakt, że ta sama ustawa wykreowała uzasadnione w tej sytuacji oczekiwanie pracowników służby zdrowia, powodujące samozwiązanie się sektora finansów publicznych w zakresie zaufania co do sposobu kształtowania płac personelu w zoz – co przemawiałoby za uznaniem tego samozwiązania za wiążące – Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż należy dać pierwszeństwo ochronie zasady zaufania.

Podkreślić należy, że dla obu pozostających w konflikcie zasad konstytucyjnych, na tle niniejszej sprawy, normatywną podstawę tworzy art. 2 Konstytucji. Z niego bowiem wyprowadza się zarówno zasady rzetelnej legislacji, jak i zasadę ochrony zaufania. Fakt, iż w niniejszej sprawie nieprawidłowe z punktu widzenia poprawności legislacyjnej działanie przybrało formę ustawy, a samozobowiązanie się władzy publicznej dotyczy płac, a więc świadczeń szczególnie chronionych przed niejasnością i nierzetelnością informacji, nakazał Trybunałowi Konstytucyjnemu danie pierwszeństwa zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.”

Rozważania te byłyby adekwatne również w omawianym przypadku. Zmiana modelu wynagradzania sędziów (na ujęty w art. 91 § 1c u.s.p.) stanowiła efekt konsensusu między władzą sądowną a władzami ustawodawczą i wykonawczą. Regulacja ta już z tego względu zasługuje na szczególną ochronę, jako regulacja stanowiąca swoiste przyrzeczenie, samozobowiązanie się władzy publicznej do respektowania nowych zasad dotyczących tak ważnego aspektu urzędu sędziego jakim jest poziom gwarantowanego wynagrodzenia, a tym samym zapewnienie warunków ekonomicznych dla jego niezawisłości. Naruszanie obecnie tych zasad, bez istotnie zasadnej przyczyny oraz bez wykorzystania innych rozwiązań mogących dać tożsamy efekt, narusza nie tylko art. 187 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ale także godzi we wzmiankowaną zasadę ochrony zaufania, niosącą w sobie odrębną wartość konstytucyjną.

Niejako na marginesie wypada napomknąć, że w okresie trwania pandemii – zwłaszcza w latach 2021-2022 – sędziowie sądów powszechnych nadal wykonywali powierzone im zadania. Przy czym, ze względu na kilkumiesięczny okres wstrzymania działania organów wymiaru sprawiedliwości (w 2020 r.), pozostawali zobligowani do większej,

bardziej wyťažonej pracy w celu zlikwidowania (a przynajmniej zminimalizowania) powstałej w ten sposób zaległości. Robili to w ciągłym narażeniu na zarażenie się wirusem Covid-19, albowiem wiele jawnych posiedzeń sądowych odbywano na Sali rozpraw z udziałem stron (uczestników), ich pełnomocników, innych osób biorących udział w postępowaniu (świadkowie, biegli etc.). Ze względu na słabe zaplecze lokalowo-techniczne, brak wymaganych urządzeń (strony, świadkowie), czy też obowiązujące przepisy (pion karny), nie wszystkie posiedzenia jawne mogły odbywać się w sposób zdalny i wymagały osobistego kontaktu w jednym pomieszczeniu osób uczestniczących w postępowaniu. Zwiększenie się referatów, a także ewidentne pogorszenie warunków pracy sędziów nie powinny z pewnością zbiegać się z realnym zmniejszeniem ich wynagrodzeń. Uwaga ta ma charakter uboczny i per se nie wpływa na ocenę prawidłowości omawianych przepisów. Niemniej jednak nie powinno się tego pomijać; była to bowiem okoliczność współkształtująca zakres obowiązków sędziów, którym powinno odpowiadać m.in. otrzymywane przez nich wynagrodzenie.

7. Odmowa zastosowania przepisów ustawy o budżecie.

W piśmiennictwie niejednokrotnie podkreślono, że skoro związanie sędziego Konstytucją obejmuje zakaz wydawania przez Sąd rozstrzygnięć z nią niezgodnych, tym bardziej pozostaje on uprawniony do przeprowadzania kontroli konstytucyjności przepisów ustaw w przypadku dostrzeżenia oczywistej niekonstytucyjności przepisów (zob. P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, PS 2020/11-12, s. 21-33; M. Jabłoński, *Odmowa zastosowania przepisu w praktyce stosowania prawa administracyjnego przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej – wybrane problemy* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, Warszawa 2017, str. 936-937). Również w judykaturze wyrażony został pogląd, że sądy powszechne posiadają kompetencję do odmowy zastosowania przepisu ustawy uznawanego przez nie za niekonstytucyjny i mogą wyrokować z pominięciem takiego przepisu, stosując bezpośrednio Konstytucję (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6, dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757, z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, LEX nr 442/88 oraz z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 47/02, LEX nr 157312; zob. także wyroki NSA z dnia 16 października 2009 r., I OSK 52/09, LEX nr 571042 i z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003/2/17).

Kontrola taka może dotyczyć również przepisów o epizodycznym (czasowym) charakterze, albowiem ich spełnienie (wykonanie) w okresie przeszłym, a także ich uchylenie lub zmiana nie pozostają tożsame z całkowitą utratą mocy obowiązywania (zob. dla przykładu uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44). W sensie konstytucyjnym „przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości” i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie TK z dnia 13 października 1998 r., SK 3/98, OTK 1998/5/69). Za przepis zachowujący moc obowiązującą „należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał, np. w postępowaniach sądowych czy administracyjnych” (zob. postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001/8/266).

Jak wykazano, ustalenie wynagrodzeń sędziowskich w latach 2021-2022 na podstawie przepisów ustaw o budżecie, nie zaś art. 91 § 1c u.s.p., prowadziło do sytuacji, w której naruszono przepis art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W konsekwencji Sąd przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy winien odmówić zastosowania art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie z 2021 r. i art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. – z uwagi na ich sprzeczność z omówionymi wyżej zasadami i normami konstytucyjnymi – oraz ustalić wynagrodzenie należne powodowi w oparciu o dotychczasowe zasady, tj. na podstawie art. 91 § 1c u.s.p., a tym samym zasądzić od pozwanego na rzecz powoda kwoty wyszczególnione w pozwie tytułem wyrównania zaległego wynagrodzenia za okres od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2022 roku oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2021 i 2022 rok.

Przepisy art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. oraz art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie z 2021 r. nie powinny znaleźć zastosowania również z powodu ich niezgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (dalej jako „TUE”) oraz z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako „KPP”), nakładającym na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia „środków” niezbędnych do

zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Dla urzeczywistnienia tej ochrony, kluczowe jest zapewnienie obywatelowi dostępu do „niezawisłego” sądu w rozumieniu art. 47 akapit drugi KPP. Zasada pierwszeństwa prawodawstwa unijnego obliguje sądy do dokonywania oceny zgodności prawa krajowego z prawem unijnym i w razie stwierdzenia jego sprzeczności, odmowy zastosowania przepisu prawa państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”) w swoim orzecznictwie konsekwentnie podkreśla, że w przypadku przepisów krajowych państw członkowskich, prawo traktatowe oraz wydawane na jego podstawie akty pochodnego prawa unijnego wywołują skutek polegający na tym, że normy unijne (od momentu wejścia w życie) automatycznie wykluczają stosowanie jakichkolwiek niezgodnych z nimi norm prawa krajowego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257)

Zdaniem TSUE pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że sąd wypełnia swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C 506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C 503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). TSUE wskazuje przy tym, że nieodłączną gwarancją niezawisłości sędziowskiej stanowi (obok nieusuwalności sędziów) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań (zob. wyroki: z dnia 19. września 2006 r., C-506/04, pkt 51; z dnia 27 lutego .2018 r., C-64/16, pkt 45; z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 75; opinia TSUE z dnia 30 kwietnia 2019 r., 1/17, pkt 202).

W wyroku TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117) stwierdzono nadto, że zamrożenie wynagrodzeń sędziów nie godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej (w rozumieniu art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) jedynie wówczas, gdy owo zamrożenie dotyczy nie tylko sędziów (a więc wybranej grupy zawodowej), „ale – szerzej [obejmuje – dopisek własny] – różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej” i jednocześnie jest ono podyktowane koniecznością „likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego państwa”. Wcześniejsza analiza wskazuje na coś zgoła odmiennego. Kilkuletnie „mrożenie” płac sędziowskich zbiegło się w czasie ze znacznymi podwyżkami wynagrodzeń szerokiego spectrum grup zawodowych, finansowanych ze środków pochodzących z budżetu państwa.

W świetle powyższych rozważań należało dojść do wniosku co do potrzeby zastosowania w spornym okresie – przy ustalaniu wysokości zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich, a także świadczeń ustalanych na ich podstawie (dodatków stażowych, dodatkowych rocznych wynagrodzeń) – regulacji art. 91 § 1c u.s.p., w miejsce pozbawionych waloru konstytucyjności przepisów ustaw o budżetach. W zakresie wynagrodzeń za 2023 r. postępowanie apelacyjne winno ulec umorzeniu, przy jednoczesnym uchyleniu wyroku w zakresie obejmujących w/w świadczenia. Mając to na względzie, na podstawie art. art. 385 i art. 386 § 3 k.p.c. Sąd Okręgowy orzekł jak w pkt. I i II sentencji wyroku.

/-/Sędzia Jakub Litowski