

IV P 167/23

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 października 2023 roku

Sąd Rejonowy w Toruniu, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w składzie:

Przewodniczący sędzia Andrzeja Kurzych

po rozpoznaniu w dniu 9 października 2023 roku w Toruniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa **H. W.**

przeciwko **S. (...)**

o wynagrodzenie za pracę

zasądza od pozwanego S. (...) na rzecz powódki H. W. kwoty:

17.437,44 zł (siedemnaście tysięcy czterysta trzydzieści siedem złotych i czterdzieści cztery grosze) z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od kwot:

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 stycznia 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 26 lutego 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 26 marca 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 kwietnia 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 maja 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 25 czerwca 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 lipca 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 sierpnia 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 września 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 27 października 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 26 listopada 2022 roku do dnia zapłaty,

- 1.453,12 zł (jeden tysiąc czterysta pięćdziesiąt trzy złote i dwanaście groszy) od dnia 23 grudnia 2022 roku do dnia zapłaty,

tytułem wynagrodzenia za pracę,

1.482,18 zł (jeden tysiąc czterysta osiemdziesiąt dwa złote i osiemnaście groszy) tytułem dodatkowego wynagrodzenia rocznego z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 kwietnia 2023 roku do dnia zapłaty,

nadaje wyrokowi w punkcie I. rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 17.614,56 zł (siedemnaście tysięcy sześćset czternaście złotych pięćdziesiąt sześć groszy),

obciąża Skarb Państwa kosztami sądowymi, które przejmuje na rachunek Sądu Rejonowego w Toruniu.

sędzia Andrzej Kurzych

IV P 167/23

UZASADNIENIE

Powódka H. W. wniosła pozew przeciwko S. (...) o zapłatę:

kwoty 17.437,44 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od kwoty 1.453,12 zł od dnia 27 stycznia, 26 lutego, 26 marca, 27 kwietnia, 27 maja, 25 czerwca, 27 lipca, 27 sierpnia, 27 września, 27 października, 26 listopada i 23 grudnia 2022 r. do dnia zapłaty,

kwoty 1.482,18 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 01 kwietnia 2023r. do dnia zapłaty tytułem dopłaty do należnego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za pracę w 2022 r.

Powódka wyjaśniła, że obecnie jest Sędzią S. (...) Jej wynagrodzenie jest wyliczane według 5 stawki wynagrodzenia zasadniczego przy mnożniku 2,50.

Przepis art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 217 ze zm.; dalej jako PrUSP) statuuje zasadę ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu powszechnego. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu „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 2020 r. poz. 53, 252, 568, 1222 i 1578), z zastrzeżeniem § 1d”.

Choć ww. przepis nie został uchylony (pozostaje cały czas w mocy), to ustawodawca zdecydował się po raz kolejny odstąpić od jego zastosowania i ustalić wysokość wynagrodzeń sędziów powszechnych w 2022 r. w oparciu o art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. (który co obowiązującą szczególnie istotne, nie przewiduje wyłączenia bądź niestosowania art. 91 § 1c PrUSP), zgodnie z którym „w roku 2022 podstawę wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c PrUSP, stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. W ustępie 2 analizowanego przepisu wskazano, że „podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększa się o kwotę 26 zł”.

Różnica w stosunku do wskazanej wyżej, wynikającej z art. 91 § 1c PrUSP, zasady polegała na tym, że w 2022 r. sędziowie będą mieli ustalone wynagrodzenie w oparciu o ustawę o budżecie z 2022 r., w której przyjęto jako

podstawę drugi kwartał 2020 r., zamiast (jak było wcześniej) w oparciu o art. 91 § 1c PrUSP (tj. biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r.)

Z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej jako „GUS”) z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. wynikało, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. wyniosło 5.024,48 zł plus 26 złotych. Razem 5.050,48 zł. Prezes GUS w komunikacie z dnia 10 sierpnia 2021 r. ogłosił, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. wyniosło 5504,52 zł. Różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale 2021 r., a przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale 2020 r. wynosiła 454,04 zł.

Z powyższego wynika zatem, że zastosowanie do obliczania wynagrodzenia sędziego art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r., zamiast zasady wyrażonej w art. 91 § 1c PrUSP, powoduje, że wynagrodzenie powódki wypłacane od stycznia 2022 r. jest o 1.453,12 zł niższe, aniżeli w przypadku gdyby jej wynagrodzenie było ustalane w oparciu o przepisy PrUSP (który stanowi, że podstawę wynagrodzenia sędziego stanowi przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału roku poprzedniego - na rok 2022 to jest wynagrodzenie z II kwartału 2021).

W przypadku powódki wynika to z zastosowania nieprawidłowego (opartego na art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r.) mnożnika oraz podstawy miesięcznego wynagrodzenia w kwocie 5.050,48 zł x 2,5 (stawka piąta), co daje kwotę: 12.626,20 zł, zamiast prawidłowej kwoty 13.761,30 zł (różnica 1.136,10 zł), w przypadku dodatku funkcyjnego 5050,48 zł x 0,2, co daje kwotę 1.010,00 zł, zamiast prawidłowej 1.101,00 (różnica 91,00 zł) oraz 20% dodatku stażowego od kwoty 12.626,20 zł – 2.525,24 zł, zamiast od kwoty 13.761,30 zł – 2.752,26 zł (różnica 227,02 zł) miesięcznie.

Różnica w miesięcznym wynagrodzeniu powódki za 2022 r. wyniosła 1.453,12 zł, zaś w przypadku dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 1.482,18 zł.

Ustalone na podstawie obowiązujących przepisów wynagrodzenie za okres od stycznia do grudnia 2022 r. nie stanowi wynagrodzenia godziwego, ani też nie jest to wynagrodzeniem odpowiadającym godności urzędu sędziego. Art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. uchybia licznym przepisom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”), w tym w szczególności art. 2, art. 32 oraz 178 ust. 2 Konstytucji RP, a ponadto jest niezgodny z prawem unijnym. W konsekwencji powyższego, przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy Sąd winien odmówić zastosowania art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. (wskutek jego niekonstytucyjności oraz niezgodności z prawem UE) i ustalić wynagrodzenie powódki w oparciu o dotychczasowe zasady, tj. na podstawie art. 91 § 1c PrUSP, a następnie zasądzić od pozwanego na rzecz powódki dochodzoną pozewem kwotę.

W odpowiedzi na pozew pozwany S. (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów procesu. Pozwany wskazał, że wynagrodzenie za pracę zostało obliczone i wypłacone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zaprzeczył, aby w tym zakresie doszło do naruszenia jakichkolwiek przepisów, w tym przepisów Konstytucji, Deklaracji Praw Człowieka, Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wskazał, że nie sposób zgodzić się z twierdzeniami powódki, według których wynagrodzenie powódki, ustalone i wypłacone w 2022 r. nie było wynagrodzeniem godziwym, odpowiadającym godności urzędu sędziego oraz zakresowi powierzonych obowiązków. Pozwany podniósł także, że art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie nie narusza zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Pozwany wskazał również, że nie kwestionuje prawidłowości zawartych w pozwie obliczeń dotyczących wysokości wynagrodzenia powódki (z wyjątkiem dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2022 r.), które powódka otrzymałaby, gdyby wynagrodzenie sędziów „nie zostały zamrożone” na podstawie art. 8 ustawy o budżecie na rok 2022 r. W przypadku dodatkowego wynagrodzenia rocznego, pozwany wskazał, że powódka w tym zakresie nie zgłosiła żadnych twierdzeń, a także dowodów na ich poparcie, w zakresie dotyczącym spełniania przez powódkę przesłanek niezbędnych do uzyskania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2022 r.

Sprawa była rozpoznawana na podstawie przepisów o postępowaniu uproszczonym.

Wyrok wydano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 148¹ § 1 k.p.c.

Sąd ustalił co następuje:

Powódka H. W. od 21 października 1992 r. jest sędzią S. (...). Pełni funkcję Przewodniczącej (...)

(fakt bezsporny, nadto dowód: informacja o podziale czynności - k. (...) - akt osobowych)

Powódce od dnia 1 stycznia 2022 r. wypłacane było wynagrodzenie zasadnicze w stawce piątej, przy zastosowaniu mnożnika 2,50, tj. w kwocie 12.626,20 zł oraz dodatek funkcyjny, którego wysokość ustalono z zastosowaniem mnożnika 0,2, tj. w kwocie 1.010,00 zł. Ponadto powódce przysługiwał dodatek za wysługę lat w wysokości 20%, który był wypłacany w miesięcznej kwocie 2.525,24 zł.

(fakt bezsporny)

W 2022 r. wynagrodzenie powódki zostało ustalone przy zastosowaniu podstawy wskazanej w art. 8 ust. 1 i 2 ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445 ze zm.; dalej jako ustawa o budżecie na rok 2022), tj. w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. Wynagrodzenie to opiewało na kwotę 5.024,48 zł plus 26,00 zł - razem 5.050,48 zł.

Jeżeli wynagrodzenie ustalono by na podstawie art. 91 § 1c PrUSP, tj. przy zastosowaniu kwoty przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. (5.504,52 zł), to wówczas miesięczne wynagrodzenie zasadnicze powódki opiewałoby na kwotę 13.761,30 zł (różnica 1.136,10 zł), dodatek funkcyjny na kwotę 1.101,00 (różnica 91,00 zł) oraz dodatek stażowy na kwotę 2.752,26 zł (różnica 227,02 zł). Łącznie wynagrodzenie za pracę powódki byłoby wyższe o 1.453,12 zł miesięcznie.

(fakty bezsporne)

Powódce zostało za 2022 r. wypłacone dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 16.484,67 zł. Jeżeli zostałyby ono ustalone na podstawie art. 91 § 1c PrUSP, to opiewałoby na kwotę 17.966,85 zł, a więc byłoby wyższe o kwotę 1.482,18 zł.

(dowody:

pismo z 3.10.2023 r. – k. 81 akt)

Zgodnie z § 50 Regulaminu pracy - załącznik do zarządzenia z 24 marca 2017 r. i § 33 Regulaminu pracy - załącznik do Zarządzenia nr 30/2022 pozwany S. (...) wypłacał wynagrodzenie za pracę do 26 dnia każdego miesiąca od stycznia do listopada oraz najpóźniej 22 grudnia każdego roku. Jeżeli ustalony dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę jest dniem wolnym od pracy, wówczas wynagrodzenie za pracę wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień.

(dowody:

Regulamin pracy – k. 36v.-37 akt, 50 akt)

Sąd zważył, co następuje:

Uwagi wstępne.

Stan faktyczny co do łączącego strony stosunku służbowego, zajmowanej przez powódkę funkcji Przewodniczącej (...) oraz wypłacanego jej w 2022 r. wynagrodzenia nie był przedmiotem sporu między stronami. Nie było też kontrowersji

co do tego, jaka byłaby wysokość wynagrodzenia powódki, gdyby zostało ono ustalone na podstawie art. 91 § 1c PrUSP, a w konsekwencji o ile ono byłoby wyższe w stosunku do wynagrodzenia wypłaconego powódce, którego wysokość ustalana była na podstawie ustawy o budżecie na 2022 r. Uwagi te należy też odnieść do kwoty dochodzonego przez powódkę wyrównania dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Mimo początkowych obiekcji, swoją drogą nie w pełni zrozumiałych, pozwany przyznał w istocie (w piśmie z dnia 3 października 2023 r. – k. 81 akt), że kwota ewentualnego wyrównania wynosi 1.482,18 zł.

Spór koncentrował się wokół oceny prawnej, czy przysługujące powódce wynagrodzenie winno być ustalone na podstawie art. 91 § 1c PrUSP, czy też dopuszczalne było jego ustalenie według reguł określonych w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 r.

Według art. 91 § 1c PrUSP 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. W celu zapobiegania realnemu zmniejszeniu wartości wynagrodzenia, w sytuacji w której to przeciętne wynagrodzenie jest niższe, niż ogłoszone w roku poprzedzającym, przyjmowana jest podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości (§ 1d).

Relacja przepisu art. 91 § 1c PrUSP i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022.

Spór w przedmiotowej sprawie dotyczył wynagrodzenia za 2022 r. Mimo to, warto w niniejszych rozważaniach przywołać regulacje prawne określające wysokość wynagrodzenia sędziów w 2021 r. Ustawodawca ustalił wówczas wysokość wynagrodzeń sędziów powszechnych obowiązującą w oparciu o 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; dalej jako ustawa o budżecie na rok 2021), tj. przeciętne wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, które opiewało na kwotę 4.839,24 zł. Prezes GUS w komunikacie z dnia 11 sierpnia 2020 r. ogłosił, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. wyniosło 5.024,48 zł. Różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale 2020 r., a przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale 2019 r. wynosiła 185,24 zł.

Ustawodawca, tak w przypadku 2021 r., jak i 2022 r. zastosował podobny mechanizm prawny ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziego. Zarówno w 2021 r., jak i w 2022 r. wynagrodzenia sędziów tylko częściowo były ustalane według reguły opisanej w art. 91 § 1c PrUSP, której centralnym elementem jest przeciętne wynagrodzenie w II kwartale roku poprzedniego (odpowiednio 2020 i 2021 r.). Ten element został odmiennie określony w ustawach o budżecie na rok 2021 i 2022 r., gdzie wskazano, że podstawą ustalenia wysokości wynagrodzenia jest odpowiednio przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku 2019 (a więc nie roku poprzedniego, czyli 2020) oraz przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku 2020 (a więc nie roku poprzedniego, czyli 2021) powiększone o 26,00 zł. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca wprowadzając odstępstwa od kształtowania wynagrodzeń sędziowskich w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedzającego, nie zawiesił mocy obowiązującej przepisu 91 § 1c PrUSP, nie uchylił go ani nie dokonał jego zmiany. W systemie prawa obowiązywały zatem we wskazanych latach dwie normy prawne, które odmiennie kształtowały wysokość przeciętne wynagrodzenia, stanowiącego podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziego.

Wobec uregulowania wysokości wynagrodzeń sędziów w odrębnych aktach prawnych należy odwołać się do znanych w prawodawstwie reguł kolizyjnych. Normy te rozstrzygają zasady stosowania zakresowo zbieżnych, a treściowo niezgodnych ze sobą norm prawnych. Nie znajduje zastosowania reguła hierarchiczności *lex superior derogat inferiori*, gdyż sprzeczne uregulowania wynagradzania sędziów zawarto w aktach prawnych tej samej rangi -ustawach. Zatem do oceny pozostaje zasada *lex posterior derogat legi priori*, która przyznaje prymat przepisom późniejszym (por. orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., [K12/94](#)). Każda ustawa późniejsza może uchylić wcześniejszą, jak i ustanowić czasowe wyjątki od jej postanowień (por. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, [K4/94](#), OTK 1994 cz. II poz. 39,

a także L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 268-269). Zastosowanie reguły kolizyjnej *lex posteriori derogat legi priori* w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że przepisy art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 r. i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022, jako późniejsze, mają pierwszeństwo zastosowania przed przepisem art. 91 § 1c PrUSP, będącym przepisem hierarchicznie równorzędnym, lecz wcześniejszym.

W literaturze pojawiło się zapatrywanie, że analizując relacje zachodzące między przywołanymi przepisami należy odrzucić regułę *lex posteriori derogat legi priori* na rzecz nadrzędnej reguły hierarchiczności – *lex superior derogat legi inferiori*. **Przypomnieć trzeba, że** zasada *lex superior* głosi, że późniejszość stanowienia nie decyduje w przypadku, gdy miałaby 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). Ową nadrzędność art. 91 § 1c PrUSP nad relewantnymi przepisami ustaw o budżecie wywodzi się stąd, iż pierwszy z wymienionych przepisów jest wykonawcą konstytucyjnej zasady godnego wynagrodzenia sędziów (art. 178 ust. 2), w sytuacji w której przepisy ustaw o budżecie z lat 2021-2022 takiego konstytucyjnego oparcia nie znajdują.

Pogląd ten zakłada zatem, że analizowane normy ustawowe nie są normami hierarchicznie równorzędnymi z tego względu, że jedna z nich reguluje materię uregulowaną Konstytucją, niejako wykonując jej postanowienia. Założenie to nie jest jednak trafne, gdyż normy ustawowe po pierwsze, zawsze mają charakter równorzędny pod względem usytuowania w systemie prawa, bez względu na to, czy regulują one materię konstytucyjną, czy też nie (inną kwestią jest to, czy pozostają one w zgodzie z Konstytucją), po drugie art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 r. i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022 również stanowią swoiste wykonanie art. 178 ust. 2 Konstytucji, lecz ograniczone wyłącznie do roku 2021 i 2022 r., po trzecie, wskazane przepisy ustaw o budżecie także w pewnym stopniu realizują materię konstytucyjną odnoszącą się do problematyki równowagi budżetowej (zob. art. 220 ust. 1 i art. 216 ust. 5 Konstytucji) i w końcu po czwarte, przedstawione zapatrywanie może prowadzić do absurdu wniosku, że nie doszło do żadnej nowości normatywnej, choć ewidentnie ustawodawca je przecież tak w 2021, jak i w 2022 r. zamierzał wprowadzić. Nie można zatem twierdzić, że art. 91 § 1c PrUSP ustanawia jakoś nadnormę i z tego względu art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 r. i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022 nie obowiązują, natomiast zasadne jest pytanie, czy owo „wykonanie” art. 178 ust. 2 Konstytucji wskazanymi przepisami ustaw o budżecie pozostawało w zgodzie z tą normą konstytucyjną.

Zgodność art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022 z Konstytucją.

Zagadnienie rozproszonej kontroli konstytucyjnej.

Jest powszechnie wiadome, że spór dotyczący ustalania wysokości wynagrodzenia nie ma charakteru jednostkowego, dotyczy nie tylko grupy sędziów sądów powszechnych ale także prokuratorów. Pytania prawne dotyczące wysokości wynagrodzeń sędziów i prokuratorów za rok 2023 r. zostały skierowane do rozpoznania do Trybunału Konstytucyjnego (K 1/23). Wyrokiem z dnia 8 listopada 2023 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.) są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dotychczas orzeczenie nie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw; dostępne są tylko jego ustne motywy). Wskazane przepisy ustanawiały podobny mechanizm waloryzacji, jak te przepisy, które są relewantne z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Należy mieć na uwadze, że pytania przed Trybunałem nie dotyczyły roku 2022, zatem nie było podstaw do zawieszenia postępowania w sprawie na mocy art. 177 §1 pkt. 3¹ k.p.c. Należało jednak rozważyć czy argumenty podane w pozwie nie stanowią podstawy do skierowania przez Sąd Rejonowy pytania do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konstytucyjności przepisów ustawy o budżecie dotyczącej wynagrodzenia sędziego w roku 2022.

Sąd Rejonowy ocenił, że możliwe jest dokonanie samodzielnej oceny roszczeń powódki. Przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że jej unormowania stosowane są bezpośrednio. Oczywiście jest, że sądy i inne organy

stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 Nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z glosą K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 Nr 4, poz. 22, z glosą M. Jasińskiego; z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564).

Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest jednak tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza więc kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34).

Kolejny argument na rzecz możliwości dokonania samodzielnej oceny sprawy przez Sąd Rejonowy, został wskazany także przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2021 r., LEX nr 3232398. W powołanym orzeczeniu Sąd przyjął, że dopuszczalność stosowania tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. wówczas, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. Analogiczne stanowisko zostało zajęte w orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17, OSNC-ZD 2018 Nr 4, poz. 69 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18 LEX nr 3226141).

Taka sytuacji w przedmiotowej sprawie wystąpiła. W sprawie doraźnego modyfikowania mechanizmu kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów ustawami okołobudżetowymi wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 i z dnia 12 grudnia 2012. sygn. K 1/12. We wskazanych sprawach generalnie nie zakwestionowano możliwości stosowania tego typu mechanizmu, lecz określono kryteria, w oparciu o które należy badać zgodność z Konstytucją zastosowanych doraźnych rozwiązań prawnych. W przedmiotowej sprawie zachodzi jedynie konieczność odniesienia ich do art. 8 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej na rok 2022.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę miał również na uwadze, iż nie można wykluczyć, że obecnie nie jest już w ogóle możliwe zbadanie zgodności z Konstytucją RP wskazanego przepisu ustawy okołobudżetowej na rok 2022 r. przez Trybunał Konstytucyjny na skutek pytania prawnego. Przepis art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) stanowi, że Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Trybunał nie umarza postępowania z tej przyczyny jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Można twierdzić, że art. 8 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej na rok 2022 utracił moc w tym znaczeniu, że jego przedmiot regulacji został skonsumowany. Ustawa miała charakter epizodyczny i jej cel został zrealizowany. Dotyczyła ona tylko roku 2022 r. Wraz z jego upływem utraciła ona moc, bo nie ma już przedmiotu regulacji, do którego się ona odnosiła. W tym właśnie sensie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej na rok 2022 utracił moc w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. (zob. np. postanowienie TK z 1.12.2021 r., U 1/21, OTK-A 2021, nr 70).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że ani epizodyczny (czasowy) charakter norm prawnych, ani ich spełnienie (wykonanie) w pewnym okresie w przeszłości, zmiana czy uchylenie (derogacja) nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą przez nie mocy obowiązującej (tak m.in. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). W sensie konstytucyjnym „przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości” (tamże) i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69), zaś obowiązuje tak długo, „dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa” (teza wyrażona po raz pierwszy w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, powtórzona następnie w wielu orzeczeniach TK). W szczególności „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 (ten aspekt został szczególnie zaakcentowany w postanowieniu TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266 oraz powołanym wyżej wyroku o sygn. K 40/02).

Jeżeli więc nawet przepis nie został formalnie uchylony, to jednak jego moc prawna może ulec „skonsumowaniu” (określenie „skonsumowanie” norm prawnych w tym znaczeniu zostało po raz pierwszy zastosowane w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259). W takich sytuacjach należy uznać, że dany przepis utracił moc obowiązującą.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18.06.2013 r. (SK 1/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 70) w klasycznym ujęciu problem utraty mocy obowiązującej przez przepis odnoszony jest do sytuacji, w której określony przepis został formalnie uchylony, ale istnieje możliwość, że na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i powołane tam orzecznictwo). W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie sytuacja była odmienna, gdyż nie doszło do formalnego uchylecia badanego przepisu, ale materialnie rzecz ujmując nie znajdował on zastosowania, gdyż nie wywierał skutków prawnych dla adresatów prawa. Na jego podstawie nie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, chociaż brak możliwości wykorzystania tego przepisu przez organy stosujące prawo nie wynika z jego formalnego uchylecia, lecz z epizodyczności przepisu. W związku z tymi ustaleniami Trybunał uznał, że badany przepis (chodziło o art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej; Dz. U. Nr 128, poz. 883) utracił moc obowiązującą, a wydanie orzeczenia o tym przepisie nie jest również konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z tego względu konieczne było umorzenie postępowania (zob. postanowienia TK z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69; 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11; 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

W tego typu sytuacjach nie budzi żadnych wątpliwości, że Sąd rozpoznający daną sprawę ma obowiązek zbadać samodzielnie zgodność danego przepisu z Konstytucją. Sąd Najwyższy w wyroku z 8.02.2023 r., II PSKP 25/22, LEX nr 3518317 wskazał, że w przypadku, gdy ukształtowany system ochrony prawnej, pozbawia jednostkę prawa do ochrony jej praw i wolności konstytucyjnych w ramach toczącego się postępowania sądowego, w szczególności braku możliwości zgłoszenia przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP, to sąd rozpoznający sprawę w sytuacji, gdy zachodzi sprzeczność pomiędzy przepisem konstytucyjnym i ustawowym nieusuwalna w drodze dopuszczalnych metod wykładni, zobowiązany jest do pominięcia przepisu ustawy, gdy uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela ten pogląd.

Wzorce kontroli zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022.

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

W przywołanym wyroku z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 Trybunał Konstytucyjny, na tle innego, aczkolwiek analogicznego stanu prawnego (art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.

U. z 1994 r., nr 7, poz. 25 ze zm.), wskazał, że nakazana przez art. 178 ust. 2 Konstytucji adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu wręcz wyklucza uznaniowe, nie oparte na precyzyjnych regulacjach generalnych, ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia. Uchybiałoby godności urzędu sędziowskiego ustalanie wysokości wynagrodzeń sędziów de casu ad casum, w drodze uznaniowej, a być może i arbitralnej, konkretyzacji ogólnej zasady konstytucyjnej w stosunku do poszczególnych sędziów (zważywszy na wielce prawdopodobną w takiej sytuacji możliwość występowania rozbieżności w orzecznictwie co do wysokości stawek). Niedopuszczalne byłoby też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów przez sięganie, w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych.

Norma wyrażona w art. 178 ust. 2, adresowana do właściwych organów państwa, nie może być jednak rozumiana jedynie jako norma programowa w takim sensie, że wyznacza tylko kierunek działań państwa czy cel, do którego państwo powinno stopniowo zmierzać. Taka interpretacja pozbawiałaby omawianą regulację konstytucyjną jej ważnej funkcji gwarancyjnej z punktu widzenia ustrojowej pozycji sądów. W konsekwencji należy uznać, że norma ta wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich.

Dalej wskazano, że nie ulega wątpliwości, że norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Trzeba podkreślić, że sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Wypływa stąd obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.

Trybunał zaznaczył, że badając, czy prawodawca nie przekroczył wyznaczonych mu przez konstytucję granic swobody regulacji, trzeba zwrócić natomiast uwagę na pewne obiektywne układy odniesienia:

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

po drugie, wynagrodzenia sędziów w ogóle, jak również wynagrodzenia poszczególnych kategorii sędziów sądów równorzędnych (w tym sędziów sądów rejonowych i asesorów sądowych) powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej;

po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami;

po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

Powyzsza analiza, pomimo zmiany stanu prawnego, nie straciła swojej aktualności, na co wskazuje wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12. W wyroku oceniono możliwość zmiany zasad wynagrodzenia sędziego odmiennie od regulacji wynikającej z art. 91§ 1c PrUSP według tego samego modelu, który zastosowany został w 2021 i 2022 r. Odstępstwo od wskazanego przepisu PrUSP zostało zamieszczone w art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) i podlegało ono na przyjęciu, odmiennie od treści art. 91 § 1c PrUSP, jako podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w roku 2012

przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2010 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność tych przepisów z art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12 ocenił, że działanie legislatury nie naruszyło żadnych norm konstytucyjnych, w tym m.in. art. 178 § 2 Konstytucji, a także zasady nie działania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w sposób szczegółowy uzasadnił przyjęte stanowisko, które należy przypomnieć jako istotne dla oceny roszczenia powódki.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w ustawie o budżecie znalazło się uzasadnienie, że zamrożenie wynagrodzeń podyktowane jest koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. W założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2012, zostało przewidziane „zamrożenie” funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej oraz zastosowanie dyscyplinującej reguły wydatkowej, co zostało umotywowane jako działania niezbędne dla utrzymania założonego poziomu deficytu budżetu państwa oraz przeciwdziałania przekroczeniu II progu ostrożnościowego. „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziów uznano przy tym za rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych. Koszty działań zmierzających do zwalczania skutków kryzysu rozdzielono przy tym pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Co ważne, prezentowano wówczas także inne działania oszczędnościowe, mające zapewnić stabilność finansów publicznych.

Istotne było również to, że realna sytuacja finansów publicznych wyznaczona była przekroczeniem I progu oszczędnościowego, a relacja długu publicznego do PKB wyniosła 54,9%. Nadto, ze względu na przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych - Rada Unii Europejskiej, stosownie do art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zaleciła ograniczenie deficytu do wartości poniżej 3% (...), najpóźniej w 2012 r. i objęła Polskę tzw. procedurą nadmiernego deficytu. Sytuacja kraju była monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej, a w razie stwierdzenia braku działań naprawczych, mogły zostać nałożone sankcje finansowe (por. uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 1/12).

Biorąc pod uwagę incydentalny charakter zastosowanego rozwiązania oraz uzasadnione podstawy w postaci konieczności rozwiązania trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną, konkurencyjną wobec wartości określonej w art. 178 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, iż przyjęta regulacja pozostaje w zgodzie z normami rangi Konstytucyjnej.

Jednocześnie, w omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny określił nieprzekraczalne „warunki brzegowe”, a więc granice wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków, wskazując, że:

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,

wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej,

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

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

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

Trybunał podkreślił przy tym, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich, była przez pozostałe władze osłabiana, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do

uzależnienia od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet. Wskazał, że „zamrożenie” 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. Z uwagi na brak możliwości wykreowania sztywnych reguł, ocena ewentualnych kolejnych regulacji musi uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze i cały kontekst normatywny (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/12).

Zdaniem Sądu Rejonowego, wskazane przez Trybunał Konstytucyjny kryteria nie straciły swojej aktualności i winny być wzięte pod uwagę przy ocenie przyczyn przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań stanowiących odstępstwo od zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich wyrażonej w art. 91 § 1c PrUSP.

Ocena zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022.

Jak już wskazano, ustawodawca odstąpił od mechanizmu waloryzacyjnego uregulowanego w art. 91 § 1c PrUSP tak w 2021 r., jak i 2022 r. Szczegółowa analiza przyczyn, które legły u podstaw odstąpienia od waloryzacji wynagrodzeń sędziów w 2021 r., może prowadzić do wniosku, że art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 spełniał „warunki brzegowe” określone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wynikało to z ówczesnej sytuacji epidemicznej, wprowadzenia wielu restrykcji w celu jej ograniczenia, spowolnienia gospodarki, zakresu i kosztów wprowadzonych działań osłonowych (tarcze antykryzysowe) oraz wywołanej tym polityki oszczędnościowej (np. zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych w 2021 r.). W tym stanie rzeczy, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której sędziowie nie partycypowaliby w kosztach walki z epidemią Covid-19 poprzez epizodyczne wstrzymanie waloryzacji ich wynagrodzeń (szerzej zob. wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 4 października 2023 r., IV P 94/23 dostępny w programie LEX).

Odmienne kształtowała się sytuacja, gdy chodzi o ocenę zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022. Wstępnie zauważyć należy, że w założeniach do budżetu państwa na rok 2021 wskazano, że przewidywane „zamrożenie” funduszu wynagrodzeń, w tym „zamrożenie” waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, miało ograniczać się tylko do roku 2021. Pomimo takiego wskazania, ustawodawca w kolejnych latach, w tym także w przypadku 2022 r., również zastosował odstępstwo od wyrażonej w art. 91 § 1c PrUSP zasady ustalania wynagrodzeń sędziowskich.

W tej mierze zasadnicze znaczenie miało uzasadnienie projektu ustawy o budżecie na rok 2022. W tej części projektu, która dotyczyła wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów nie zawarto żadnego uzasadnienia dla odmiennego ustalenia wysokości wynagrodzenia od wskazanej w art. 91 § 1c PrUSP. Ponadto w przeciwieństwie do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 nie dokonano zamrożenia wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych. Zwraca także uwagę odmrożenie o rok w stosunku do roku 2021 maksymalnych wynagrodzeń osób wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U z 2019r., poz.2136).

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 podano, że 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 11,1% 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. Prognozowany deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniesie nie więcej niż 30.925 mln zł (por. uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2022 str. 5).

Uzasadnienie założeń budżetowych na rok 2022, nie wskazywało zatem na realne zagrożenia równowagi finansów publicznych, które mogłyby stanowić podstawę do „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich.

Jednocześnie wiele działań władzy ustawodawczej i wykonawczej świadczyło o braku ekonomicznego uzasadnienia swobodnego „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich.

Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1394) z dniem 1 sierpnia 2021 r. zmienione zostało rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, czego skutkiem było znaczne zwiększenie mnożników kwoty bazowej, stanowiącej podstawę ustalenia wartości uposażenia osób nim objętych.

Ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) ze skutkiem od 1 listopada 2021 r. zwiększono natomiast wartość uposażenia Prezydenta RP o około 40 %.

Przyjęto także nowe rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834), nowelizującej ustawę z dnia 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ost.zm. Dz. U. z 2021 r. poz. 1834), które to zmiany weszły w życie 1 listopada 2021 roku. Na mocy wymienionej nowelizacji znacznie zwiększono wartość uposażeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych. Po pierwsze ustalono, iż minimalne wynagrodzenie w/w osób nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 cytowanej ustawy. Po drugie podniesiono poziom maksymalnego wynagrodzenia w/w osób wskazując, 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 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przed nowelizacją maksymalny poziom nie mógł natomiast przekroczyć 7-krotności kwoty bazowej, co oznacza realny wzrost maksymalnego wynagrodzenia o 60%.

Na mocy nowych przepisów wprowadzono również zmiany w zakresie maksymalnego poziomu diet przysługujących radnym. W wyniku 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), a nie jak dotychczas 1,5-krotności w/w kwoty bazowej, co oznacza realny wzrost maksymalnego poziomu diet o 62,5 %.

Kontynuowano płatności tzw. 13 emerytur na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów oraz zgodnie z unormowaniem ustawy z dnia 26 maja 2022 r. wprowadzono dodatkowe roczne świadczenie pieniężnym dla emerytów i rencistów -14 emeryturę.

Należy wyjaśnić, że Sąd orzekający nie neguje przywołanych rozwiązań płacowych. Powyższe wskazanie świadczyć ma natomiast o braku uzasadnionych podstaw do swobodnego „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich w 2022 roku.

W tym miejscu warto dodać, że ingerencja ustawodawcy w wysokość wynagrodzenia sędziów winna uwzględniać także ograniczone możliwości dodatkowego zarobkowania przez Sędziów. Zgodnie bowiem z art. 86 § 1-3 PrUSP sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziowskich. Sędziemu nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziowskich, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu.

sędziego. Sędzia nie może: 1) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego, 2) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni, 3) być członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, 4) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego, 5) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

W ocenie Sądu Rejonowego, mając na względzie powołane normy konstytucyjne, należało przyjąć, że zastosowane w 2022 r. odstępstwo od zasady określonej w art. 91 § 1c PrUSP, które wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na 2022 r. nie spełniało kryteriów określonych przepisami art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o budżecie wskazuje na znaczną niekonsekwencję ustawodawcy, który w roku 2022 tylko w odniesieniu do sędziów i prokuratorów odchodzi od dotychczasowych zasad płacowych, ustawodawca nie argumentuje swojej decyzji wobec tej grupy zawodowej, nie wskazuje na spełnienie żadnego z kryteriów rozpatrywanych w orzeczeniu TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12. Uzasadnienie przyjętych rozwiązań w roku 2022 winno być szerokie, zwłaszcza, iż przyjęty model płacowy w odniesieniu do sędziów w 2021 roku miał mieć charakter wyjątkowy i incydentalny. Co do roku 2022 roku decyzja dotycząca wynagrodzeń sędziów i prokuratorów nie została umotywowana, w szczególności w kontekście realiów budżetowych. Nie świadczą przecież o potrzebie zmiany zasad wynagradzania sędziów podawana w roku 2021 prognoza ekonomiczna na rok 2022 ani podniesienie wysokości świadczeń dla innych grup zawodowych i społecznych.

W tym miejscu należy wyjaśniać, że sąd miał na uwadze, że w 2022 r. rozpoczęła się wojna w Ukrainie, która mogła przynieść niekorzystne zmiany ekonomiczne, jednak w momencie uchwalenia ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, tego konfliktu nikt nie mógł przewidzieć ani tym bardziej wziąć pod uwagę przy uchwaleniu ustawy o budżecie. Wybuch wojny nie zmienił także w roku 2022, przyjętych w 2021 r. zasad korzystniejszego wynagradzania dla wymienionych już w uzasadnieniu przedstawicieli władzy ustawodawczej, prezydenta, organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Nie wstrzymano dodatkowych świadczeń dla emerytów. To pozwala na ocenę, że nie było ekonomicznego, zagrażającemu równowadze budżetowej uzasadnienia zmiany zasad wynagradzania sędziów nie tylko w dacie uchwalenia ustawy o budżecie, ale także w trakcie 2022 r.

Dodatkowo należy wyjaśnić, że wątpliwości budzi ponadto zgodność art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. z przepisami art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.), dalej jako TUE, oraz z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.), dalej jako KPP. Przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE kreuje obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie „środków” niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. W celu jej realizacji istotne jest zapewnienie obywatelowi dostępu do „niezawisłego” sądu w rozumieniu art. 47 akapit drugi KPP.

Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 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 (por. wyrok 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 (por. wyrok z dnia 19. września 2006 r., C-506/04, pkt 51, z 27 lutego 2018 r., C-64/16, pkt 45; z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 75).

W wyroku z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie C-64/16 TSUE stwierdził, iż artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich

jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej. Przepisy te przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia w różnych proporcjach, zależnie od poziomu tego wynagrodzenia. Objęły one nie tylko członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), ale – szerzej - różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nie można zatem rzeczonych przepisów postrzegać w ten sposób, że zostały one ustanowione konkretnie wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego). Przeciwnie, mają one raczej charakter przepisów ogólnych, mających spowodować, że wszyscy członkowie krajowej służby publicznej będą mieć udział w oszczędnościach podyktowanych wymogami zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego (...). W tych okolicznościach rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń nie można uważać za środki naruszające niezawisłość członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) (wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES. v. TRIBUNAL DE CONTAS, ZOTSiSPI 2018, nr 2, poz. II-395).

Przenosząc powyższe rozważania na realia rozpatrywanej sprawy zmiana wynagrodzeń sędziowskich w 2022 r. miała odmienny charakter. Pominięto przedstawiciele władz ustawodawczej i wykonawczej, którym nie tylko nie obniżono uposażeń, ale przeciwnie – polepszone ich dotychczasowe warunki płacowe.

Prawodawstwo unijne ma pierwszeństwo przed krajowymi normami rangi ustawowej. Oznacza to, że sądy mają obowiązek oceny zgodności prawa krajowego z prawem unijnym i w razie stwierdzenia jego sprzeczności, odmowy zastosowania przepisu prawa państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich judykatach wielokrotnie wskazywał, 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 TSUE z 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257).

Mając powyższe na uwadze, należało ocenić, iż rozwiązanie przyjęte na mocy art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r., nie spełnia warunków o których mowa w art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 akapit drugi TSUE.

Rolą tzw. ustaw o budżecie jest zapewnienie realizacji ustawy budżetowej. Co istotne nie wykazano w żaden sposób aby taka potrzeba zmiany zasad wynagrodzenia sędziów była potrzebna. Dodatkowo, w ocenie Sądu, zmiana przepisów innych ustaw (w tym przypadku 91 § 1c PrUSP) powinna odbywać się poprzez nowelizację danej ustawy, z poszanowaniem obowiązujących procesów legislacyjnych, w tym również rygorów dotyczących zmian ustaw ustrojowych.

Zatem, wobec uznania niekonstytucyjności przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r., wynagrodzenie powódki w 2022 r. winno być ustalane w oparciu o przepis art. 91 § 1c PrUSP odnoszący jego wysokość do przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału roku poprzedzającego.

Mając na względzie przytoczone regulacje prawne w punkcie I. 1. sentencji wyroku Sąd zasądził w całości żądane przez powódkę wynagrodzenie za rok 2022. Jego wysokość nie była sporna między stronami.

Z tych samych względów w punkcie I. 2. sentencji wyroku na rzecz powódki została zasądzona kwota 1.482,18 zł tytułem wyrównania wypłaconego powódce dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1690) wynagrodzenie roczne 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. Stosownie zaś do art. 5 ust.

z wskazanej ustawy wynagrodzenie roczne wypłaca się nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie.

O odsetkach ustawowych za opóźnienie orzeczono na podstawie art. 481 k.c. w związku z art. 300 k.p. mając na uwadze wskazane w obowiązujących u pozwanego w 2022 r. Regulaminach pracy daty płatności wynagrodzenia za pracę (do 26 dnia każdego miesiąca od stycznia do listopada oraz najpóźniej 22 grudnia każdego roku, a jeżeli ustalony dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę jest dniem wolnym od pracy, wówczas wynagrodzenie za pracę wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień) oraz treść art. 5 ust. 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej

W punkcie II. sentencji wyroku Sąd na podstawie art. 477² § 1 k.p.c. nadał wyrokowi w punkcie I. rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 17.614,56 zł, odpowiadającej kwocie pełnego jednomiesięcznego wynagrodzenia powódki (z uwzględnieniem zasądzonej na rzecz powódki kwoty 1.453,12 zł miesięcznie).

Z uwagi na brak prawnych możliwości obciążenia stron procesu kosztami sądowymi, należało obciążyć nimi Skarb Państwa poprzez przyjęcie ich na rachunek Sądu Rejonowego w Toruniu.

Podczas sporządzania niniejszego uzasadniania częściowo wykorzystano motywy wyroków wydanych przez Sąd Rejonowy w Toruniu w sprawach IV P 83/23 i IV P 140/23 i przede wszystkim wyroku wydanego w sprawie IV P 94/23.

Sędzia Andrzej Kurzych