

Wyrok z 4 października 2000 r., [P 8/00](#)  
**WYNAGRODZENIA SĘDZIÓW. PROBLEM BEZPOŚREDNIEGO  
 STOSOWANIA KONSTYTUCJI PRZEZ SĄDY**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <a href="#">pytanie prawne sądu</a> <b>Inicjatorzy:</b> Sąd Okręgowy w Częstochowie; Sąd Okręgowy w Krakowie	<b>Skład orzekający:</b> pełny skład	<b>Zdania odrębne:</b> 0
--	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
<p>Ustalanie wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych tego samego szczebla w jednakowej wysokości, stanowiącej iloczyn prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej i odpowiedniego mnożnika dla danego stanowiska sędziowskiego; zasada zwiększenia wynagrodzenia zasadniczego zależnie od stażu pracy oraz w przypadku pełnienia funkcji administracyjnej w ramach sądu; upoważnienie Prezydenta RP do określania, w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, mnożników dla poszczególnych stanowisk sędziowskich i funkcji</p> <p>[Ustawa z 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych: art. 71, (w brzmieniu nadanym w 1994 r.)]</p> <p>Mnożniki dla wynagrodzeń zasadniczych w sądzie rejonowym na stanowiskach: aplikanta sądowego, asesora sądowego i sędziego sądu rejonowego (obowiązujące w latach 1997-1999)</p> <p>[Rozporządzenie Prezydenta RP z 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych: § 2]</p> <p>Wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym (obowiązująca w latach 1997-1999)</p> <p>[Rozporządzenie jw.: § 3]</p>	<p>Zasada podziału i równowagi władz</p> <p>Gwarancja wynagrodzeń sędziowskich odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków</p> <p>[Konstytucja: art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 2]</p>

Obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zawiera – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – ogólną gwarancję dotyczącą wysokości wynagrodzeń sędziowskich: w myśl art. 178 ust. 2 wynagrodzenia sędziów powinny odpowiadać „godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”.

W przekonaniu wielu sędziów sądów powszechnych, zwłaszcza sądów rejonowych, ich wynagrodzenia w pierwszym okresie obowiązywania nowej Konstytucji były zbyt niskie i przez to niezgodne z powyższą gwarancją konstytucyjną. Przekonanie to opierali oni, między innymi, na porównaniu swoich zarobków z – wyższymi – dochodami osiąganymi z wykonywania wolnych zawodów prawniczych (adwokata, radcy prawnego, notariusza), a także z wynagrodzeniami osób pełniących funkcje związane z podejmowaniem decyzji w ramach władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Argumentowano na przykład, że gwarancja wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji, w powiązaniu z

konstytucyjną zasadą podziału i równowagi trzech władz (art. 10 ust. 1), wymaga, aby wynagrodzenia sędziów najniższego szczebla były co najmniej równe wynagrodzeniom osób pełniących najniższe funkcje związane z podejmowaniem decyzji w ramach władzy wykonawczej; punktem odniesienia porównań były najczęściej wynagrodzenia wicewojewody oraz członka samorządowego kolegium odwoławczego.

Według przepisów badanych przez Trybunał w niniejszej sprawie (wskazanych na wstępie) wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych ustalano jako wielokrotność „prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej” (określanego w ustawie budżetowej na dany rok). Mnożniki dla poszczególnych stanowisk sędziowskich, a także dla pełnionych przez sędziów funkcji administracyjnych w ramach sądu (np. funkcji prezesa sądu lub przewodniczącego wydziału) określono w rozporządzeniu Prezydenta RP. Na przykład mnożnik dla wynagrodzenia zasadniczego asesora w sądzie rejonowym wynosił 2, dla wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego – 2,7. Z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym przysługiwał dodatek ustalony według mnożnika od 0,35 do 0,5, a z tytułu pełnienia funkcji prezesa takiego sądu – od 0,6 do 0,75.

Niektórzy sędziowie sądów rejonowych występowali na drogę procesu cywilnego o „wyrównanie” wynagrodzeń, ustalanych według wskazanych na wstępie przepisów, do poziomu, który ich zdaniem byłby poziomem odpowiednim według art. 178 ust. 2 Konstytucji. Orzecznictwo sądów w tych sprawach nie było jednolite; niektóre sądy uwzględniały takie powództwa, orzekając bezpośrednio na podstawie ogólnej gwarancji konstytucyjnej, a wbrew treści przepisów rangi ustawy i rozporządzenia, które jednoznacznie określały wysokość wynagrodzeń sędziowskich.

Rozpoznając tego rodzaju powództwa sędziów sądów rejonowych, dotyczące różnych okresów od wejścia w życie nowej Konstytucji do 1999 r., Sądy Okręgowe w Częstochowie i Krakowie postanowiły przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne w kwestii zgodności z Konstytucją przepisów regulujących wynagrodzenia sędziowskie (wymienionych na wstępie). Obydwa pytania zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie tylko dokonał wszechstronnej interpretacji art. 178 ust. 2 Konstytucji, lecz także z naciskiem potwierdził swoje dotychczasowe stanowisko w kwestii interpretacji zasady podległości sędziów sądów powszechnych i administracyjnych „tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2). Ze stanowiska tego wynika – wbrew opiniom spotykanym niekiedy w orzecznictwie sądowym – że sformułowane ogólnie zasady konstytucyjne (jak w art. 178 ust. 2) nie mogą stanowić podstawy orzeczeń sądowych ignorujących obowiązujące szczegółowe regulacje prawne; stwierdzić niezgodność tych ostatnich z Konstytucją może bowiem jedynie Trybunał Konstytucyjny (por. tezę 13).

## ROZSTRZYGNIECIE

**Art. 71 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 23 grudnia 1994 r., a także § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23 grudnia 1996 r. w sprawie wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych oraz asesorów i aplikantów sądowych w części określającej stawki wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego oraz § 3 tego rozporządzenia w części określającej stawkę dodatku funkcyjnego na stanowisku przewodniczącego wydziału w sądzie rejonowym – są zgodne z art. 178 ust. 2 i nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

*Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.*

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Głównym adresatem normy prawnej wyrażonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich. Nie stanowi ona samoistnej podstawy roszczeń sędziów wobec państwa. W szczególności zarzut naruszenia wspomnianej normy nie mógłby stanowić, w myśl art. 79 Konstytucji, samoistnej przesłanki indywidualnej skargi konstytucyjnej sędziego.
2. 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.
3. „Odpowiedniość” wynagrodzenia sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji, ma nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską.
4. Norma wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji wyznacza pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich. Ogólny i wręcz niedookreślony charakter kryteriów zawartych w tym przepisie wskazuje na konieczność ich sprecyzowania, a więc i konkretyzacji przez ustawodawstwo zwykłe.
5. Badając, czy prawodawca nie przekroczył wyznaczonych mu przez Konstytucję granic swobody regulacji wynagrodzeń sędziowskich, trzeba zwrócić 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 nieko-

rzystnymi wahaniami. Po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

6. Błędem byłaby ocena adekwatności wynagrodzeń sędziowskich przy zastosowaniu jakiegoś „koszyka” koniecznych wydatków. Nie istnieje bowiem obiektywne, wymierne kryterium takich koniecznych potrzeb materialnych sędziego, odpowiadających godności sprawowanego urzędu. „Odpowiedniość” poziomu wynagrodzeń musi być oceniana przede wszystkim w odniesieniu do tendencji i proporcji w kształtowaniu płac w państwowej sferze budżetowej, nie zaś do potrzeb określanych specyficznie dla osób sprawujących urząd sędziowski. Ogólny wzrost gospodarczy i wzrost poziomu zamożności społeczeństwa długookresowo rzutuje na rozumienie „odpowiedniości” wynagrodzeń sędziowskich, jednak z normy konstytucyjnej nie wynika wymaganie ustanowienia w tym względzie przez ustawodawcę jakiejś ścisłej zależności.
7. Za dowolne należy uznać porównania wynagrodzeń sędziów z dochodami uzyskiwanymi pod wpływem czynników rynkowych. W szczególności chybione są porównania z dochodami przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, których wykonywanie przecież nie tylko wiąże się z oczekiwaniami sukcesów dochodowych, lecz także obarczone jest ryzykiem spadku dochodów w dłuższej perspektywie, a nawet ekonomicznego przymusu zmiany zawodu. Porównania te abstrahują również od tego, że dla przedstawicieli wolnych zawodów część ich dochodów stanowi zwrot nakładów materialnych poniesionych na wykonywanie zawodu oraz źródło finansowania takich nakładów w przyszłości. Jednocześnie w sferze wolnych zawodów prawniczych nie występują stabilizujące status materialny gwarancje państwa, jakimi w przypadku sędziów są nieusuwalność, nieprzenoszalność i prawo do stanu spoczynku.
8. Wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Z omawianej zasady wynika natomiast zakaz wkraczania w sferę kompetencji należących ekskluzywnie do każdej z władz. Kształtowanie systemu wynagrodzeń sędziów przez władzę ustawodawczą, mające podstawy w art. 176 ust. 2 oraz w art. 216 ust. 1 Konstytucji, byłoby nie do pogodzenia z art. 10 ust. 1 Konstytucji tylko o tyle, o ile system ten ustanawiałby zależność między wynagrodzeniem a wykonywaniem ekskluzywnych kompetencji sądów (np. gdyby uzależniał wielkość wynagrodzeń od liczby wyroków skazujących albo ustanowienia dodatków płacowych proporcjonalnych do wielkości kwot zasądzanych na rzecz Skarbu Państwa).
9. Ocenie z punktu widzenia art. 10 ust. 1 Konstytucji wymyka się również zarzut braku równowagi między wysokością wynagrodzeń otrzymywanych przez asesorów sądowych i sędziów sądów rejonowych z jednej strony a wysokością wynagrodzeń funkcjonariuszy władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej zajmujących, zdaniem stawiających taki zarzut, stanowiska porównywalne z określonymi stanowiskami w sądownictwie z drugiej strony. Zasada podziału i równowagi władz nie determinuje bowiem określonych proporcji arytmetycznych między poziomem wynagrodzeń w obrębie poszczególnych władz czy między poziomem wynagrodzeń otrzymywanych z tytułu pełnienia porównywalnych stanowisk. Porównania stanowisk występujących w obrębie różnych władz są przy tym zawsze dyskusyjne, zważywszy złożoność czynników określających pozycję zawodową, często znaczne zróżnicowanie rodzaju pracy, charakteru i zakresu odpowiedzialności, a także niejednakowy (w przypadku sędziów najwyższy) stopień stabilności sprawowania urzędu czy pewnych uprawnień związanych z funkcją. Z tych, między innymi, powodów nie jest zasadna sugestia, według której sędzia sądu rejonowego powinien zarabiać nie mniej niż wicewojewoda. Uznanie wicewojewody za najniższego rangą funkcjonariusza władzy wykonawczej jest przy tym dowolne, ponieważ abstrahuje od często stosowanych w ad-

ministracji rządowej upoważnień do wydawania decyzji przez pracowników urzędów, pomija też wykonywanie zadań administracji publicznej, w tym zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przez organy administracji samorządowej.

10. Badany art. 71 prawa o ustroju sądów powszechnych, interpretowany i stosowany przy uwzględnieniu wyznaczników zawartych w ustawie budżetowej, nie pozwala na dowolność w określaniu przez Prezydenta RP mnożników dla poszczególnych stanowisk i funkcji sędziowskich.
11. Kwestionowany w niniejszej sprawie poziom wynagrodzeń zasadniczych pobieranych przez powodów w stosunku do średniej płacy w sferze budżetowej (mnożnik 2,0 w przypadku asesora sądowego i 2,7 w przypadku sędziego sądu rejonowego) oraz wysokość dodatku z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału sądu rejonowego (mnożnik 0,35-0,50) mogą wprawdzie być kwestionowane jako niewystarczające z punktu widzenia słuszných aspiracji zainteresowanych. Opierając się na wskazanych wyżej kryteriach kontroli respektowania przez prawodawcę normy ustrojowej wyrażonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł jednak podstaw do odstąpienia od domniemania konstytucyjności tych przepisów.
12. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją przepisów badanych w niniejszej sprawie nie oznacza, że organy powołane do kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej mogą czuć się zwolnione z konstytucyjnego obowiązku troski o należyty poziom wynagrodzeń sędziowskich. Przeciwnie, muszą liczyć się z tym, że kryteria oceny tych wynagrodzeń podlegają zmianom uwzględniającym tendencje występujące w dłuższych okresach, a w konsekwencji ocena ta będzie tym bardziej wymagająca, im dłużej będzie obowiązywać Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. i im trwalsze okażą się tendencje wzrostowe w gospodarce kraju.
13. Nie ma uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2) ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1) pogląd dopuszczający odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną i oparcie orzeczenia bezpośrednio na regulacji konstytucyjnej. Podlegając Konstytucji, sędzia nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 193 Konstytucji).
14. Według art. 193 Konstytucji dopuszczalność pytania prawnego co do zgodności określonego aktu normatywnego (albo jego części) z Konstytucją zależy od spełnienia łącznie trzech przesłanek: norma wskazana przez pytający sąd znajduje zastosowanie w konkretnej sprawie zawisłej przed tym sądem; sąd pytający nabrał przekonania lub co najmniej powziął istotne wątpliwości co zgodności tej normy z Konstytucją, i to przekonanie lub te wątpliwości przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu w pytaniu – przez wskazanie konstytucyjnego wzorca kontroli i odpowiedniej argumentacji; od odpowiedzi (treści wyroku) Trybunału zależy rozstrzygnięcie danej sprawy przez sąd pytający, co oznacza praktycznie, że w razie uznania przez Trybunał tej normy za niekonstytucyjną wynik sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający mógłby być inny niż w przypadku uznania tej normy za zgodną z Konstytucją (por. końcową część sentencji, dotyczącą częściowego umorzenia postępowania).
15. Utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że formalne uchylenie

aktu normatywnego nie zawsze powoduje automatycznie utratę jego mocy obowiązującej w rozumieniu przepisów regulujących umorzenie postępowania przed Trybunałem (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) i że moc obowiązująca trwa nadal, jeżeli uchylony przepis znajduje jeszcze zastosowanie do ustalania skutków prawnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, pozostaje aktualny po zmianie ustawy o TK dokonanej przez ustawę z 9 czerwca 2000 r. (dodanie na końcu art. 39 nowego zdania, oznaczonego jako ust. 3). Z tego względu Trybunał orzeka w niniejszej sprawie o konstytucyjności przepisów o takiej treści, jaka ma zastosowanie w sprawach zawisłych przed Sądami, które przedstawiły pytania prawne.

### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

#### Konstytucja

**Art. 8.** [...] 2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

**Art. 10.** 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej.

**Art. 79.** 1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

**Art. 176.** [...] 2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

**Art. 178.** 1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

**Art. 193.** Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

**Art. 216.** 1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

#### Ustawa o TK

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.