

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4(178) 2008
Warszawa 2008

Wiktor Sawinda ■

WYNAGRODZENIA SĘDZIOWSKIE – RZECZYWISTOŚĆ A OCZEKIWANIA

I Wstęp

Rola odpowiednio uregulowanego wynagrodzenia sędziowskiego dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zagwarantowania zasady niezawisłości sędziowskiej jest nie do przecenienia. Artykuł niniejszy ma na celu przedstawienie pogłębionych rozważań na temat statusu materialnego sędziów sądów powszechnych w Polsce, zarówno w ujęciu teoretycznym, porównawczym jak i w opiniach i oczekiwaniach samych sędziów.

Opinie sędziów, przywoływane w niniejszym artykule, uzyskane zostały w drodze badań ankietowych, przeprowadzonych przez autora artykułu w czerwcu i lipcu 2007 roku. Wzięło w nich udział 687 sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli (wraz z asesorami sądowymi sądów rejonowych) z terenu całej Polski; wybranych losowo według kryterium losowania sądów (sędziowie, którzy wzięli udział w badaniu stanowią 54,7% wszystkich zaproszonych do wzięcia udziału w badaniu). Opinie te nie odzwierciedlają oczekiwań sędziów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów wojskowych i administracyjnych, bowiem badanie przewidywało uzyskanie odpowiedzi od najliczniejszej jak też najbardziej reprezentatywnej grupy sędziów w ramach jednolitej struktury organizacyjnej.

Okres od przeprowadzenia opisanych wyżej badań do chwili publikacji tego artykułu, zaowocował licznymi działaniami w odniesieniu do kwestii wynagrodzeń sędziowskich, spowodowanymi bezprecedensową falą niezadowolenia

środowiska sędziowskiego z obecnego stanu rzeczy. Tym samym niektóre teoretyczne założenia badawcze znalazły swoje odzwierciedlenie w działaniach prawotwórczych, które są w chwili obecnej na etapie procesu legislacyjnego. Dla jasności i ścisłości dalszej części artykułu zaznaczam, że jego końcowa aktualizacja przypadła na listopad 2008 roku.

Istnieje szereg czynników niezbędnych dla zagwarantowania i ugruntowania zasady niezawisłości sędziowskiej. Za B. Banaszakiem przytoczę jasny podział tych czynników, charakterystyczny dla większości współczesnych państw demokratycznych. Dzieli się one na gwarancje: organizacyjne (organizacyjne oddzielenie władzy sądowniczej od wykonawczej i ustawodawczej), funkcjonalne (zakaz ingerencji w orzecznictwo przez organy innych władz), proceduralne, a także zasady: niepołączalności stanowiska sędziego z innymi zajęciami, nieusuwalności sędziego, immunitetu sędziowskiego i materialnej niezależności sędziów¹. Powyższe czynniki nie wyczerpują różnorodnych katalogów obecnych w nauce prawa. Są jednak wystarczające dla potrzeb niniejszego artykułu i łączy je to, że mają charakter obiektywny. Pamiętać jednak należy, że niezawisłe sądownictwo nie zależy wyłącznie od spełnienia tych przesłanek, jest ono także kwestią czynników o charakterze subiektywnym – zależnym od charakteru i sumienia poszczególnych sędziów. Jeśli w całym, poprawnie skonstruowanym systemie znajdzie się jeden sędzia sprzeniewierzający swoją niezawisłość, będzie on świadczył o braku niezawisłości względem wszystkich podsądnych, którzy oddadzą w jego ręce rozstrzygnięcie o ich sprawach. Trafnie aspekt ten ujął A. Peyrefitte stwierdzając:

„niezawisłość zależy od samych sędziów. Sędzia z charakterem jest niezawisły, sędzia, który go nie ma – niezawisłym nie jest”².

Zapewnienie sędziemu materialnej niezależności jest więc jednym z koniecznych warunków uzyskania korzystnego klimatu dla ugruntowania niezawisłości sędziowskiej, choć nie jedynym. Wynagrodzenie – jako uregulowany ustawowo ekwiwalent pieniężny za wykonywaną pracę, nie jest jedynie czynnikiem obiektywnym. Wpływa ono na postawę, zaangażowanie oraz motywację sędziego, a zatem znajduje swoje miejsce również po stronie czynników o charakterze subiektywnym. Tym istotniejsze jest rozważenie, jak wieloaspektowy jest wpływ wynagrodzenia na prawidłową (niezawisłą i rzetelną) pracę sędziego oraz jak obecne uregulowania prawne gwarantują taką pracę.

¹ Bogusław Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 578–582.

² Alain Peyrefitte, *Wymiar Sprawiedliwości, Między ideałem a rzeczywistością*, Warszawa 1987, s. 140

II. Rola wynagrodzenia sędziowskiego

Jak zaznaczyłem powyżej, rola wynagrodzeń sędziowskich w systemie politycznym i społecznym jest wieloaspektowa i można ją rozpatrywać przez pryzmat wąskiej i szerokiej definicji wynagrodzenia. W ujęciu wąskim wynagrodzenie jest to kwotowa suma pieniędzy należna jako ekwiwalent za wykonywaną pracę. Ujęcie szerokie zakłada zaś, że poza „kwotowym” charakterem, analizując wynagrodzenie sędziowskie, pod uwagę należy wziąć także: rangę aktu prawnego, w którym je uregulowano; ustalenie w porządku prawnym podmiotów odpowiedzialnych za ustalanie jego wysokości; usytuowanie materialne sędziów w drabinie dochodów całej administracji państwowej oraz w realiach gospodarczych danego państwa; kwestię autonomii budżetu sądownictwa lub jej braku; gwarancje nienaruszalności wynagrodzenia oraz możliwości jego podwyższania po spełnieniu przez sędziego określonych prawnie wymagań a także, ostatecznie, usytuowanie materialne sędziów wśród dochodów innych zawodów prawniczych.

Wąsko pojęte wynagrodzenie sędziowskie ma na swoim celu przede wszystkim zagwarantowanie sędziemu niezależności finansowej w życiu prywatnym. Najbardziej powszechnie zauważanym korelatem tej niezależności jest zabezpieczenie sędziego przed ryzykiem korupcji, a zatem umocnienie sędziego w obowiązku zachowania bezstronności. Poza przedmiotem niniejszego artykułu pozostawiam rozważania natury socjologicznej i psychologicznej dotyczące korupcji i rzeczywistej możliwości wpływania na nią poprzez kształtowanie wynagrodzenia, które i tak pozostanie w dysproporcji do wartości ekonomicznej dóbr będących przedmiotem sędziowskiego rozstrzygnięcia. Kolejny aspekt niezależności finansowej w życiu prywatnym ma doniosłe znaczenie w ujęciu społecznym, bowiem zamożność sędziów, przekłada się na ich postrzeganie przez społeczeństwo i przedstawicieli innych zawodów prawniczych, motywowanych finansowo do rozpatrywania możliwości zwieńczenia swojej kariery zajęciem miejsca za stołem sędziowskim. Ponadto wysokość wynagrodzenia wpływa na motywację sędziego do dobrej i rzetelnej pracy, przekładając się pozytywnie na postrzeganie władzy sądowniczej, dobrze przygotowanej do pełnienia swoich zadań. Jest to szczególnie istotne w państwach, gdzie mamy do czynienia z systemem „kariery sędziowskiej”, do których niewątpliwie zalicza się Polska oraz większość państw systemu kontynentalnego. System kariery sędziowskiej polega na powoływaniu na stanowiska sędziowskie osób stosunkowo młodych, które ukończyły studia i aplikację a następnie na stopniowym awansowaniu najzdolniejszych sędziów do sądów wyższych. W takim systemie odpowiednie – zwiększające się wraz z awansem wynagrodzenie, niewątpliwie korzystnie rzutuje na wytężoną i rzetelną pracę. Kolejnym istotnym aspektem, na który wpływa wysokość wynagrodzeń sędziowskich,

jest zainteresowanie wykonywaniem tego zawodu doświadczonych prawników. Zważywszy na odpowiedzialność spoczywającą na sędzim oraz potrzebę dużego doświadczenia zawodowego jak i życiowego, w rozstrzyganiu sporów innych ludzi, optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjmowanie w szeregi sądownictwa jak najbardziej doświadczonych prawników jak ma to miejsce w krajach systemu anglosaskiego. Rozwiązanie takie wymagałoby jednak usytuowania wynagrodzeń sędziowskich na poziomie zachęcającym najlepszych, a zatem i najlepiej zarabiających prawników, do rezygnacji z ich dotychczasowych lukratywnych zajęć.

Wynagrodzenie, w jego szerokim ujęciu, rzutuje na usytuowanie sądownictwa w całym systemie władzy państwowej. Sędziowie tworzący władzę sądowniczą są organami władzy państwowej o szczególnym charakterze. Od pozostałych urzędników odróżnia ich posiadanie niezawisłości i odrębność (niezależność) od pozostałych dwóch władz, w ramach systemu podziału władz. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem B. Banaszaka, że w zależności od systemu ustrojowo-prawnego różny akcent kładziony jest na odrębność i równowagę władz. Kraje systemu *common-law* akcentują równowagę władzy sądowniczej z pozostałymi władzami, osiąganą za pomocą wprowadzonego systemu wzajemnych hamulców i balansów (*checks & balances*). Kraje Europy kontynentalnej większą wagę przywiązują do niezależności (odrębności) władzy sądowniczej niż do jej równowagi³. Wynagrodzenia sądownictwa znajdują swoje odbicie w przyjętym rozwiązaniu ustrojowym, z tego też powodu anglosascy sędziowie, których pensje korelują z pensjami najwyższych urzędników państwowych, należą do najlepiej zarabiających na świecie. W zależności od dystansu dzielącego wynagrodzenia sędziów od wynagrodzeń innych urzędników, szczególnie piastujących najwyższe stanowiska w państwie, można domniemywać o faktycznej pozycji i sile sądownictwa. Równie istotnym wskaźnikiem siły władzy sądowniczej w państwie jest kwestia uregulowania, jak bardzo władze wykonawcza i ustawodawcza mogą doraźnie wpływać na wysokość wynagrodzeń sędziowskich. Fakt ten – dziś oczywisty – został pierwszy raz dostrzeżony i stosownie zaakcentowany w brytyjskiej *Ustawie o następstwie tronu* (*Act of Settlement*) z 1701 roku, zgodnie z którą wynagrodzenia sędziowskie nie mogą być zawieszane ani zmniejszone⁴. Następnie analogiczne rozwiązanie zostało zastosowane przez ojców założycieli Stanów Zjednoczonych, którzy w *Konstytucji* z 1787 roku zawarli postanowienie, zgodnie z którym:

³ Op. cit. *Porównawcze prawo...*, s. 577

⁴ Francesca Zannotti, *Judicial Salary Policy in Italy and the United States*, s. 184 [w: Neal Tate, Torbjorn Vallinder (editors), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York 1995]

„Sędziowie Sądu Najwyższego, jak i niższych sądów [...] otrzymują w określonych terminach uposażenie, które w okresie sprawowania przez nich tej funkcji nie może ulec zmniejszeniu”⁵.

Stopień autonomii budżetowej sądownictwa również stanowi istotny wskaźnik faktycznej odrębności tej władzy od pozostałych władz państwowych. Uniezależnienie sądownictwa od pozostałych władz za pomocą autonomii budżetowej jest wyjściem pożądanym dla realizacji zasady podziału władz, jednak krok ten nie jest popularnym rozwiązaniem zarówno z uwagi na obawę przed utratą kontroli nad trzecią władzą, jak też z uwagi na niechęć utraty kontroli nad ogromnymi środkami generowanymi przez sądownictwo, poprzez system opłat za rozpoznawanie spraw oraz nakładanych grzywien.

III. Regulacja kwestii wynagrodzeń sędziowskich w ujęciu prawnomiędzynarodowym

Omawiając kwestię regulacji wynagrodzeń sędziowskich na arenie międzynarodowej, uwzględnić należy, że aktualny dorobek jest owocem wielowiekowych tradycji związanych z umiejscowieniem pozycji sędziego⁶ oraz szeregu norm prawnomiędzynarodowych wypracowanych w okresie po drugiej wojnie światowej. Wraz z końcem II wojny światowej i upadkiem reżimu faszystowskiego, społeczność międzynarodowa rozpoczęła trwającą do dziś kampanię na rzecz niezawisłego sądownictwa. Nadużycia w zakresie wymiaru sprawiedliwości, do jakich doszło w ramach dochodzenia przez Hitlera do władzy oraz po jej przejęciu, stanowiły istotne świadectwo tego, że niezawisłe sądy są jednym z gwarantów stabilności ustroju demokratycznego⁷. Są one ponadto gwarantem realizacji praw człowieka, a dostęp do niezależnego i bezstronnego sądu sam w sobie stał się jednym z podstawowych praw człowieka znajdującym swoje miejsce zarówno w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, uchwalonej 10 października 1948 roku

⁵ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Bearting, Warszawa 1992, s. 27

⁶ Takich jak np. brytyjska Ustawa o następstwie tronu (*Act of Settlement*), która wprowadziła zasadę że sędzia powoływany jest „na czas dobrego zachowania” (*quamdiu se bene gesserint*) a nie na czas ustalony wedle królewskiej woli, a ponadto zabezpieczyła wynagrodzenia sędziowskie poprzez zakaz ich zmniejszania – więcej: Robert Stevens, *The English Judges*, Hart Publishing, Oxford 2001, s. 6.

⁷ W latach 30-tych rząd nazistowskich Niemiec instruował sądownictwo jako całość, aby nie rozstrzygać spraw na korzyść Żydów lub przeciwników Partii – Kate Malleson, *The New Judiciary, The Effects of Expansion and Activism*, Ashgate, Dartmouth 2001, s. 63

przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁸, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku⁹ jak i w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰.

Pierwszym działaniem na arenie międzynarodowej, w zakresie odniesienia się do statusu materialnego sędziów, było uchwalenie w 1985 roku, przez VII Kongres Narodów Zjednoczonych ONZ *Podstawowych zasad niezależności sądownictwa*. Dokument ten ustanowił minimalne standardy, jakie winny być zachowane dla prawidłowego funkcjonowania sądownictwa w państwie demokratycznym. Zgodnie z brzmieniem preambuły, dokument ten stanowi uściślenie wcześniejszych konwencji ONZ. *Podstawowe zasady*... pośród wymogów stawianych ustawodawstwom krajowym w zakresie uregulowania pozycji sądownictwa, stanowią w punkcie 11, że:

„okres sprawowania urzędu przez sędziów, ich niezawisłość, bezpieczeństwo, adekwatne wynagrodzenie, warunki sprawowania urzędu, emerytury i wiek przejścia w stan spoczynku, powinny być stosownie zabezpieczone przez prawo”¹¹.

Powyższa regulacja, choć ogólnikowa w swym brzmieniu, ma doniosłe znaczenie w ustanowieniu dwóch zasad. Pierwsza z nich dotyczy określania wysokości wynagrodzenia, które nie może być określane arbitralnie przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, lecz musi być adekwatne do piastowanej funkcji, a zatem odnosić się do nakładu pracy i ciężaru odpowiedzialności. Druga zaś zobowiązuje ustawodawcę do uregulowania kwestii wynagrodzeń w akcie prawnym stosownej rangi.

Bardziej szczegółowe rozwiązania kwestii wynagrodzeń sędziowskich spotykamy w późniejszych dokumentach uchwalanych przez organizacje europejskie. 13 października 1994 roku wydane zostało *Zalecenie nr R(94)12 Komitetu*

⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 10 stanowi, że „Każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd”, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, http://www.unhchr.ch/udhr/lang/pql_print.htm.

⁹ Więcej – art. 6. ust. 1, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności po nowelizacji przez Protokół 11 z Protokołem dodatkowym oraz protokołami 4, 6 i 7, 12 i 13* – Polish version – tłumaczenie, Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasbourg, wrzesień 2003.

¹⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, www.law.uj.edu.pl/~adminfo/konwencja.doc., art. 14.

¹¹ *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, pkt. 11 “The term of office of judges, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement shall be adequately secured by law”, www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm.

Ministrów dla Państw Członkowskich [Rady Europy – przyp. autor], w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów. Zalecenie to, bazując na wspomnianych wyżej: artykułach 6 EKPC oraz Podstawowych Zasadach..., znacznie rozszerzyło zakres wymagań względem państw w kwestii zagwarantowania sędziowskiej niezawisłości. W odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich, zasada III.1.b. stanowi, że sędziom należy zapewnić:

„status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności ich urzędu i ciężaru odpowiedzialności.”¹²,

ponadto omawiany dokument w sposób precyzyjny określił w punkcie I.2.a., że zasada niezawisłości powinna być gwarantowana poprzez jej umieszczenie w konstytucji lub ustawach, albo implementację zalecenia do wewnętrznego porządku prawnego, zaś kwestia wynagrodzeń uregulowana winna być co najmniej na szczeblu ustawowym¹³. Znaczenie zalecenia jest ogromne, bowiem po raz pierwszy wprowadzono na forum międzynarodowym klauzulę generalną „godności urzędu”, deklarując szczególną rolę sędziów pośród funkcjonariuszy publicznych i dając podstawy do szczególnego wzmocnienia wynagrodzeń sędziowskich w porządkach prawnych państw członkowskich Rady Europy. Omawiane zalecenie było przedmiotem szerszej interpretacji dokonanej przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich (CCJE) przy Radzie Europy w 2001 roku. W *Opinii nr 1(2001)* Rada Konsultacyjna w pełni poparła rozwiązanie zalecenia w odniesieniu do wynagrodzeń i wskazała ich szczególną wagę dla nowych demokracji, w których niezbędnym jest wprowadzenie zakazu obniżania wynagrodzeń i zarazem nakazu zwiększania ich, przynajmniej o faktyczny wzrost kosztów życia¹⁴.

Dokumentem, który najszerzej odniósł się do kwestii regulowania wynagrodzeń sędziowskich, stała się uchwalona w 1998 roku w ramach Rady Europy *Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów*, bazująca na art. 6 EKPC, *Podstawowych Zasadach...* oraz *Zaleceniu nr R(94)12*. W punkcie 6.1. *Europejskiej Karty...* stwierdzono, że

„sędziowie zawodowi mają w czasie wykonywania obowiązków, prawo do wynagrodzenia, w wysokości gwarantującej nie uleganie jakimkolwiek naciskom mającym na celu wpływ na ich decyzje lub, ujmując rzecz bardziej ogólnie, na ich zachowanie

¹² Zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Dotyczące Niezawisłości, Sprawności i Roli Sędziów,
http://www.ms.gov.pl/ue_koop/ue_niezawislosc.doc, zasada III ust. 1. b.

¹³ Ibidem, zasada I Ust. 2 b) stanowi, że „

¹⁴ *Opinion No 1(2001) of the Consultative Council of European Judges*, Strasbourg 23 November 2001, ustęp 61, 62, www.coe.org

związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości a poprzez to na ich niezawisłość i bezstronność.”¹⁵

Ponadto Europejska Karta... w punkcie 6.2. stwierdza, że:

„elementami pozwalającymi na różnicowanie wynagrodzenia sędziów mogą być: staż pracy, charakter oraz znaczenie zadań powierzonych w ramach sędziowskich obowiązków”¹⁶.

Zalecono też stosowanie przejrzystego systemu określania różnic wynagrodzeń¹⁷. Karta zawiera bardzo istotny, wcześniej nie wskazany *expressis verbis* czynnik wpływający na gwarancyjną rolę wynagrodzenia sędziów, a mianowicie przejrzystość zasad różnicowania wysokości wynagrodzeń. Oczywiście bowiem jest, że z uwagi na istnienie szeregu funkcji sądowniczych oraz hierarchii sądów, powszechnych we wszystkich systemach prawnych, sędziowie nie powinni zarabiać tyle samo, zaś różnicowanie ich wynagrodzeń może prowadzić do nadużyć poprzez arbitralne podejmowanie decyzji w zakresie modyfikowania wysokości uposażeń. Na koniec wspomnieć należy o dokumentach niewiążących, jednak istotnych z uwagi na wzrost znaczenia międzynarodowych stowarzyszeń sędziów, aktywnie działających na rzecz niezawisłości sędziowskiej. Są nimi: *Uniwersalna Karta Sędziego* (*The Universal Charter of the Judge*), uchwalona 17 listopada 1999 roku w Taipei przez Centralną Radę Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów¹⁸ oraz *Karta Sędziów Europejskich* (*The Judges Charter in Europe*) uchwalony 20 marca 1993 roku w Wiesbaden przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów¹⁹.

Podsumowując, rosnąca od lat 40-tych XX wieku w świadomości politycznej konieczność wzmacniania pozycji niezawisłego sądownictwa, zaowocowała wydaniem szeregu wskazań o zasięgu międzynarodowym, dotyczących form zabezpieczenia pozycji materialnej sędziów. Są nimi: a) umieszczenie regulacji w zakresie wynagrodzenia w aktach rangi ustawy (lub konstytucji), b) ustalenie statusu i wysokości wynagrodzeń na poziomie odpowiadającym godności urzędu i ciężarowi odpowiedzialności, c) ustalenie wysokości wynagrodzeń na poziomie

¹⁵ Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów, dostępna na: ms.gov.pl/ue_koop/re_ekuzds.doc, s. 4

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ *Uniwersalna Karta Sędziego* (*The Universal Charter of the Judge*) dostępna na: <http://www.hjpc.ba/dc/pdf/THE%20UNIVERSAL%20CHARTER%20OF%20THE%20JUDGE.pdf>

¹⁹ *Karta Sędziów Europejskich* (*The Judges Charter in Europe*), dostępna na: <http://www.legislationline.org/documents/id/8556>

zabezpieczającym sędziów przed ryzykiem nacisków na ich orzecznictwo, d) umożliwiające różnicowania wysokości wynagrodzeń w zależności od stażu pracy i zakresu oraz wagi powierzonych zadań, e) obowiązek ustalenia wysokości wynagrodzeń i ich zróżnicowania w sposób maksymalnie przejrzysty i jak najdalszy od uznaniowości.

IV. Wynagrodzenia sędziowskie w prawie polskim

1. Konstytucja

Omawiając kwestię uregulowania wynagrodzeń sędziowskich w polskim porządku prawnym, należy na wstępie zaznaczyć, że system polityczny Rzeczypospolitej zbudowany został między innymi na zasadzie równowagi i podziału władz ustawodawczej (legislatywy), wykonawczej (egzekutywy) i sądowniczej (judykatywy), ustanowionej artykułem 10 *Konstytucji*²⁰. W dalszych rozważaniach, fakt ten będzie miał istotne znaczenie, bowiem wynagrodzenia sędziów ustalane są przez pozostałe władze, a zatem dochodzi do interferencji, która może prowadzić do zaburzenia równowagi nakazanej przez *Konstytucję*. Ponadto zasada równowagi władz stanowić będzie swoisty pryzmat, przez który można analizować wysokość wynagrodzeń przedstawicieli wszystkich władz.

Konstytucja z 1997 roku poświęca sądownictwu rozdział VIII, w którym cztery artykuły regulują status sędziów²¹. W ramach zabezpieczenia statusu sędziów, ustrojodawca w art. 178 ust. 2 odniósł się do ich wynagrodzenia stanowiąc, że:

*„Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.”*²²

Przepis ten, usytuował sędziów w szczególnej pozycji, bowiem stali się oni jedyną grupą zawodową, której wynagrodzenie zabezpieczono w formie przepisu konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który zajmował się interpretacją tego przepisu w wyroku P 8/00 z dnia 4 października 2000 roku, z tak szczególnego usytuowania sędziów w systemie prawnym wynika:

²⁰ Art. 10: „ust. 1 Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, ust. 2 Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.” *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

²¹ Są nimi art. 178 do 181, *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

„obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.”²³

Przepis art. 178 ust. 2 *Konstytucji* stanowi przeniesienie na grunt polskiego prawa dyspozycji *Zalecenia R(94) 12*, rekomendującego uwzględnienie godności urzędu i ciężaru odpowiedzialności przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia sędziego. Stanowi on podstawę wszystkich ustawowych i rozporządzeniowych regulacji w tym zakresie. Ze swej natury, przepisy konstytucji formułowane są w sposób generalny, aby możliwe było ich ciągłe stosowanie mimo zmiennych warunków społeczno-polityczno-gospodarczych. Przepis art. 178 ust. 2 *Konstytucji*, nastrocza wiele problemów interpretacyjnych. Już pobieżna wykładnia gramatyczna pociąga za sobą narzucające się dwa podstawowe problemy o charakterze aksjologicznym. Z jednej strony pojawia się problem możliwości wyceny ekonomicznej wartości godności urzędu, z drugiej zaś rodzi się problem możliwości wyceny obowiązków o bardzo szczególnym charakterze, trudnym do porównania ze specyfiką jakiegokolwiek formy aktywności zawodowej. Wykładnią przepisu kilkakrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że norma zawarta w art. 178 ust. 2 *Konstytucji*, z uwagi na swój generalny charakter, nie może stanowić samoistnej przesłanki indywidualnej skargi konstytucyjnej sędziego. Niemniej jednak wyznacza ona pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę²⁴. Co jednak najistotniejsze, Trybunał uznał omawianą normę za wzorzec kontrolny dla oceny przepisów wynagrodzeniowych oraz – w szczególnie drastycznych przypadkach – za możliwą podstawę uznania niekonstytucyjności tych przepisów²⁵. W odniesieniu do niedookreślonego sformułowania „godność urzędu”, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w postanowieniu P 12/98 oraz wyroku P 8/00, stwierdzając, że:

„godność urzędu to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby go pełniące, jak przez osoby postronne”²⁶.

Ponadto Trybunał uznał, że określenie to determinuje w istotnym stopniu trzecią władzę w stosunku do dwóch pozostałych. Niemniej jednak zaznaczył, że nie stosowanie porównań lub prostych analogii pomiędzy wynagrodzeniami przedstawicieli sądownictwa i innych władz, lub między godnością urzędu i wysokością

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000, P 8/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 189, s. 1021.

²⁴ Ibidem

²⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000, P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67, s. 306.

²⁶ Ibidem

wynagrodzenia, stanowiłoby ujmę dla zawodu sędziego. Nie sposób odmówić racji stwierdzeniu Trybunału, że:

„Wyznaczone przez konstytucję relacje między godnością urzędu sędziowskiego a wysokością przysługujących sędziom wynagrodzeń nie mogą być rozumiane w sposób uproszczony. Ani brzmienie, ani cel art. 178 ust. 2 nie dają podstaw do ujmowania tej zależności w formule: „im wyższa płaca, tym wyższa godność urzędu”. Wynagrodzenie, którego wysokość byłaby zaniżona w stosunku do wymagań art. 178 ust. 2, nie pomniejszałoby samo przez się godności urzędu sędziowskiego”²⁷.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób szczególny zabezpieczyła materialne położenie sędziów sądów powszechnych, poprzez co wyznaczyła standardy nakazujące przedstawicielom pozostałych władz, szczególną troskę i uwagę przy ustalaniu wynagrodzeń sądownictwa, mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Warto przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku P 8/00 stwierdził:

„System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 konstytucji jest istotnym elementem ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawistość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.”²⁸.

Pomimo przyznanej przez TK możliwości uznania art. 178 ust. 2 Konstytucji za wzorzec kontrolny przepisów wynagrodzeniowych, analiza norm konstytucyjnych nie pozwala na zarysowanie konkretnych rozwiązań, których zaprojektowanie przynależy ustawodawstwu zwykłemu. Dalsza analiza tematu wymaga zatem skupienia się na regulacjach ustawowych, które winny odzwierciedlać szczególną pozycję trzeciej władzy.

2. Ustawodawstwo zwykłe i rozporządzenia

Obecnie obowiązująca ustawa – *Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001*, stanowi realizację opisanej wyżej dyspozycji *Konstytucji*. Zgodnie z art. 91 te same ustawy wynagrodzenia sędziowskie są różne w zależności od szerebłu sądu w trzestopniowej hierarchii sądów powszechnych (sądy rejonowe, okręgowie i apelacyjne) a także zróżnicowane wewnątrz każdego ze szerebłu. Dzięki jasnemu rozgraniczeniu przyczyn występowania różnic w wynagrodzeniach sędziów sądów tego samego rzędu w ramach struktury sądownictwa, możemy wyróżnić następujące elementy składowe wynagrodzeń. Są nimi: a) wynagrodzenie zasadnicze – zróżnicowane jedynie w zależności od szerebłu sądu w strukturze

²⁷ Op. cit. Wyrok P 8/00...

²⁸ Ibidem.

sądownictwa, lecz identyczne w ramach sądów równorzędnych i należne każdemu sędziemu, b) dodatki stażowe – zwiększające trwale wysokość wynagrodzenia zasadniczego, określone jako procentowy wzrost wynagrodzenia zasadniczego i przysługujące sędziom po upływie określonego czasu sprawowania urzędu (mają charakter automatyczny), oraz c) dodatki funkcyjne – przysługujące sędziom pełniącym określone ustawowo funkcje w ramach sądownictwa. Zróżnicowanie wynagrodzeń w zależności od szczebla sądu w strukturze sądownictwa jest charakterystyczne dla państw, gdzie realizowany jest model „kariery sędziowskiej”, a zatem ma ono na celu motywowanie sędziów do wytężonej pracy w oczekiwaniu na co kilku/kilkunastoletnie awanse pionowe, połączone ze wzrostem wynagrodzeń.

2.a. Wynagrodzenie zasadnicze

Wynagrodzenie zasadnicze zostało określone w artykule 91 § 1 usp jako wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, określa ustawa budżetowa. Przepis powyższy przesądził, że sędziowie, podobnie jak inni funkcjonariusze aparatu państwowego, otrzymują wynagrodzenie stanowiące mnożnik corocznie ustalonej kwoty bazowej. Tym samym ustawodawca zrezygnował z możliwości stworzenia autonomii budżetowej dla sądownictwa. Mnożniki kwoty bazowej ustalone zostały, zgodnie z delegacją ustawową, w *Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów*²⁹, zmienianego rozporządzeniami z 2 września 2005 roku i 21 marca 2006 roku.

Powyższy sposób uregulowania wynagrodzenia zasadniczego doprowadził do sytuacji, która może wydawać się wątpliwa w świetle przepisów *Konstytucji*, w szczególności przepisu o podziale i równowadze władz. Analizując podmioty faktycznie ustalające wynagrodzenie sędziów, można dojść do konkluzji o zbyt dużym wpływie władzy wykonawczej w tym zakresie. Ustawa budżetowa jest wprawdzie corocznie uchwalana przez władzę ustawodawczą, niemniej jednak jej projektowanie i przeważająca rola w określaniu jej kształtu należy do rządu (Ministra Finansów i Premiera). Ponadto mnożniki kwoty bazowej ustalone są również przez przedstawiciela władzy wykonawczej – Prezydenta, za kontrasygnatą Premiera. Warto przywołać tu zdanie komentatorów ustawy usp, według których:

„Praktyka wskazuje, że wysokość wynagrodzeń sędziowskich jest całkowicie uzależniona od władzy wykonawczej, która w tym zakresie kieruje się możliwościami

²⁹ Dz.U. 2003 nr 83 poz. 761, ze zmianami wprowadzonymi w Dz. U. 2005 nr 181 poz. 1500 i Dz. U. 2006 nr 58 poz. 399.

finansowymi, a nie wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji zasadą, według której sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.”³⁰

Powyższa teza może stanowić sugestię, że w ramach uregulowań wynagrodzeń sędziowskich w Polsce może dochodzić do zaburzenia równowagi między władzami, skutkującego w skrajnych przypadkach możliwością dyskryminującego traktowania sądownictwa. Wejście w życie *Konstytucji z 1997 roku* dało sędziom podstawę do podniesienia powyższych zarzutów, poprzez kilkukrotne próby zaskarżenia powyższych regulacji jako niezgodnych z *Konstytucją*.

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego sprzed wejścia w życie *Konstytucji* oraz *Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 roku*, w sposób dalece krytyczny odnosiła się do pozostawienia Prezydentowi nieograniczonej władzy w zakresie kształtowania wartości mnożników kwoty bazowej a zatem samych wynagrodzeń. Trybunał w orzeczeniu K 13/94 stwierdził między innymi, że:

„naruszenia zasady trójpodziału władz można dopatrywać się w pozostawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nieograniczonej swobody w kształtowaniu wysokości wynagrodzeń sędziowskich [...] ustawy określają bowiem jedynie podstawę i metodę ustalania wynagrodzenia sędziów, a nie ograniczają go w wyznaczaniu wysokości tych wynagrodzeń poprzez przyjęcie wyższych lub niższych przeliczników.”³¹

Niemniej jednak w późniejszych orzeczeniach Trybunał wykazał się większą wiarą w osoby sprawujące najwyższe funkcje w państwie i złagodził swoje wcześniejsze stanowisko. W wyroku P 8/00 TK stwierdził, że ryzyko nieograniczonej władzy Prezydenta przy kształtowaniu wysokości mnożników istniałoby tylko wówczas, gdyby doszło do dowolnego interpretowania przepisów ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Jednocześnie Trybunał wyraził pogląd, że Prezydent, przy wydawaniu rozporządzenia w sprawie mnożników kwoty bazowej, związany jest zarówno brzmieniem *Konstytucji* w zakresie wynagrodzeń sędziowskich jak i przepisami ustawy, a wymóg opiniowania rozporządzenia przez Krajową Radę Sądownictwa oraz uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, stanowią szczególny rodzaj zabezpieczenia przed samowolnymi działaniami.

³⁰ Tadeusz Ereciński, Jacek Gudowski, Józef Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o krajowej radzie sądownictwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 257, 258.

³¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 roku, K 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6.

Odnosnie zarzutu naruszenia zasady równowagi i podziału władz, Trybunał nie dopatrywał się zagrożeń wskazywanych przez sędziów. Stwierdził on stanowczo, że równowaga i podział zapewniane są przez mechanizm wzajemnych oddziaływań między władzami, do których należy między innymi ustalanie wynagrodzeń sędziowskich przez pozostałe władze. Podział władz zaś dotyczy podziału kompetencji ekskluzywnie zarezerwowanych dla poszczególnych władz. Pogląd ten dobrze ilustruje podsumowujące zdanie Trybunału:

„Całkowicie pozbawione podstaw byłoby interpretowanie zasady podziału i równowagi władz w sposób prowadzący do sparaliżowania przewidzianego w konstytucji kształtującego wpływu, jaki każda z władz może, w granicach i formach prawem przewidzianych, wywierać na dwie pozostałe.”³²

Mimo powołanego wyżej stanowiska Trybunału, kwestia uzależnienia wynagrodzeń od ustawy budżetowej i rozporządzeń Prezydenta może budzić i budzi w dalszym ciągu zastrzeżenia. Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 8/00 poddany został krytyce A. Wróbla, który krytycznie odniósł się do stanowiska, zgodnie z którym przepis art. 178 ust. 2 *Konstytucji* nie mógłby stanowić samodzielnej podstawy ustalania wynagrodzenia. Glosator zaznaczył, że obecne stanowisko Trybunału może wynikać z nie analizowania przepisów ustawy usp w świetle art. 173 i 178 *Konstytucji*, a nadto wyraził pogląd, że gdyby doszło do uchylecia ważności art. 91 ustawy usp, art. 178 ust. 2 *Konstytucji* stałby się jedynym przepisem stanowiącym podstawę ustalania wysokości wynagrodzenia.³³ Niemniej jednak dotychczasowe próby podważenia systemu ustalania wynagrodzeń sędziowskich skończyły się fiaskiem. Oznacza to w praktyce, że wynagrodzenia sędziów corocznie zależą w przeważającym zakresie od możliwości finansowych budżetu państwa i politycznej woli koalicji rządzącej. Rosnące niezadowolenie środowiska sędziowskiego, coraz bardziej otwarcie i stanowczo deklarowane szczególnie po okresie rządów koalicji PIS, LPR i Samoobrony w latach 2005–2007, skutkowało wydaniem w 2007 i 2008 roku szeregu uchwał między innymi w ramach Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”³⁴. W uchwałach tych sędziowie popierają wskazany wyżej zarzut odnoszący się do zbyt rozległej roli władzy wykonawczej i zbyt małej roli samorządu sędziowskiego w kształtowaniu wyso-

³² Op. cit. Wyrok TK P 8/00.

³³ Op. cit. *Komentarz do prawa...*, s. 263.

³⁴ Uchwały Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia dostępne na: <http://www.iustitia.pl>. Na szczególną uwagę zasługuje Uchwała Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Lublinie podjęta w dniu 30 maja 2008 r., w najpełniejszy sposób przedstawiająca zarzuty środowiska sędziowskiego w odniesieniu do wynagrodzeń – dostępna na: <http://www.iustitia.pl/content/view/381/74/>

kości wynagrodzeń, oraz krytykują system wynagrodzeń oparty na nieobiektywnym wskaźniku w postaci kwoty bazowej. Podobnie krytyczne stanowisko w przedmiocie zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego było przedmiotem Rezolucji Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów, podjętej w Turku 24 maja 2008 roku, w której zarzucono rządowi polskiemu łamanie zasad *Europejskiej Karty Statusu Sędziego, Uniwersalnej Karty Sędziego i Karty Sędziów Europejskich*³⁵.

Jeszcze jedno istotne zagadnienie w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego, budzi corocznie emocje wśród sędziów, pozostałych pracowników wynagradzanych ze środków budżetu państwa i opinii publicznej. *Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych* w art. 91 §1b, nakłada na ustawodawcę i rząd obowiązek waloryzowania wynagrodzeń sędziowskich średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Przepis ten stanowi reakcję ustawodawcy na oczywistą okoliczność, jaką jest spadek siły nabywczej pieniądza na skutek inflacji, a zatem faktyczne zmniejszanie się wysokości wynagrodzenia, przy zamrożeniu jego kwotowej wysokości. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę może budzić istotne wątpliwości, bowiem wskaźnik, o którym mowa, ustalany jest przez władzę wykonawczą i uchwalany w ramach ustawy budżetowej przez władzę wykonawczą. Nie jest on zatem wskaźnikiem obiektywnym, tworzonym np. na podstawie badań Głównego Urzędu Statystycznego, lecz zależy od faktycznych możliwości finansowych państwa i kwestii politycznych. Praktyka pokazuje, że wskaźnik ten jest zwykle niższy niż wskaźnik inflacji publikowany corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a zatem dochodzi do zmniejszenia faktycznej wartości wynagrodzeń sędziów. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że ustawodawca może zamrozić wynagrodzenia poprzez ustalenie wskaźnika wzrostu na poziomie zerowym, jak miało to miejsce np. w *Ustawie budżetowej na 2007 rok*³⁶. Nie istnieją również prawne możliwości zapobieżenia ustalenia wskaźnika ujemnego, a zatem zmniejszającego wynagrodzenie nie tylko odnośnie jego wartości, ale także wysokości kwotowej. Dodatkowe kontrowersje budzi fakt, że zawieszenie waloryzacji wynagrodzenia jest trzecią co do surowości karą dyscyplinarną za przewinienia popełnione przez sędziów w stanie spoczynku (art. 104 §3 pkt. 3 usp). Takie rozwiązanie sugerowałoby, że zamrożenie wynagrodzeń przez ustawę budżetową jest karą udzieloną wszystkim sędziom. Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę jest tylko w pewnym stopniu

³⁵ Rezolucja Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów przyjęta w Turku dnia 24 maja 2008 roku, dostępna na: <http://www.iustitia.pl/content/view/365/74/>

³⁶ *Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 roku*, Dz. U. 2007. nr 15 poz. 90, art. 15 ust. 1 pkt. 3).

zrozumiałe. Wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wpływa na wynagrodzenia nie tylko sędziów, ale też ponad pół miliona osób wynagradzanych ze środków budżetowych. Gdyby ich wynagrodzenia ulegały waloryzacji w oparciu o wskaźnik rynkowy (np. wysokość inflacji, wysokość wzrostu wynagrodzeń w gospodarce krajowej itp.) utrzymanie budżetu w ryzach byłoby dalece wątpliwe i narażałoby państwo na ryzyko wzrostu zadłużenia lub bankructwa. Takie rozumowanie nie usprawiedliwia jednak przyzwolenia na faktyczną utratę wartości sędziowskich wynagrodzeń. Jak wspomniałem wcześniej, sędziowie są jedyną grupą zawodową, której wynagrodzenia znalazły zabezpieczenie w normach konstytucyjnych. Tym samym można wątpić, czy ustrojodawca czynił tak bezprecedensowy zabieg tylko po to, aby następnie ustawodawca umieścił sędziów w szeregu wszystkich pracowników sfery budżetowej. O ile to zagadnienie może budzić zastrzeżenia o charakterze zgodności z *Konstytucją*, o tyle brak jakichkolwiek uregulowań zakazujących obniżania wynagrodzenia sędziów, uniemożliwia podniesienie skutecznego zarzutu przeciwko obecnym rozwiązaniom. Jedynie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego daje ewentualną podstawę obrony wynagrodzeń przed obniżkami, jednak nie stanowi ono powszechnie obowiązującego prawa i może ulegać zmianom.³⁷

Ewentualna naprawa stanu rzeczy mogłaby przede wszystkim polegać na wyodrębnieniu wynagrodzeń korpusu sędziowskiego do osobnej ustawy, jak miało to miejsce we Włoszech w 1981 roku³⁸; oraz uregulowaniu kwestii zakazu obniżania wynagrodzeń zgodnie z tezami wskazanej wyżej *Opinii nr 1 (2001)* Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) przy Radzie Europy. Warto przy tym zauważyć, że cytowany we wstępie przepis *Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki* zakazujący obniżania wynagrodzeń sędziowskich w trakcie pełnienia urzędu, w przypadku analogicznych problemów (spadek faktycznej wartości wynagrodzenia poprzez nieuwzględnienie inflacji i zamrożenie jego wysokości), okazał się niewystarczającym mechanizmem ochronnym. W 1977 roku grupa 140 okręgowych sędziów federalnych złożyła skargę do sądu, podnosząc, że brak podwyżek płac w okresie od 1969 do 1975 roku przy inflacji wynoszącej 34,4%, stanowiło pogwałcenie zasady III ust. 1 *Konstytucji Stanów Zjednoczonych*. Sąd rozstrzygający nie dopatrzył się naruszenia *Konstytucji*, z samego bowiem zakazu obniżania wynagrodzenia nie można, zdaniem sądu, wnioskować o jakimkolwiek

³⁷ Op. Cit. Wyrok 8/00..., Trybunał Konstytucyjny, zawarł w uzasadnieniu wyroku wskazówki, jakimi ustawodawca winien się kierować przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń sędziowskich, stwierdzając że „wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych”

³⁸ Op. Cit. *Judicial Salary Policy*... s. 188

znaczeniu wynagrodzenia poza jego kwotową wartością. Ostatecznie w ramach podniesionej apelacji Sąd Najwyższy przyznał rację skarżącym sędziom, jednak tylko z uwagi na popełnione przez egzekutywę błędy w procesie legislacyjnym. Potwierdził on natomiast tezę sądu pierwszej instancji odnośnie omawianego przepisu *Konstytucji* i zaznaczył, że pełnia władzy ustalania wysokości wynagrodzeń sędziowskich leży w rękach egzekutywy i Kongresu³⁹. Jak wynika z przytoczonego przykładu, ewentualne kroki, mające na celu poprawę obecnych uregulowań wynagrodzeń sędziowskich, winny obejmować nie tylko wyłączenie sędziów spod działania ustawy ustalającej wynagrodzenia innych pracowników administracji państwowej, ale także precyzyjnie sformułowany nakaz zwiększania wynagrodzeń zgodnie z najstosowniejszym wskaźnikiem odzwierciedlającym sytuację gospodarczą kraju. Ochrona pozycji materialnej sędziów, jako czynnik gwarantujący niezawisłość, jest przedmiotem interesujących uregulowań w Wielkiej Brytanii, która wyodrębniła kwestię wynagrodzeń sędziowskich z corocznej batalii budżetowej. Wynagrodzenia sędziów angielskich ustalane są na okres wielu lat i wypłacane ze specjalnego funduszu obsługującego dług zagraniczny (*Consolidated Fund*), niewchodzącego w skład dochodów budżetu rozdysponowywanych corocznie przez Parlament. Tym samym zabezpieczenie wynagrodzeń następuje nawet na wypadek zawieszenia obrad przez Parlament.⁴⁰ Co zaś się tyczy podwyższania wynagrodzeń, rząd brytyjski powierzył swoją władzę w tym zakresie niezależnemu ciału kolegialnemu w postaci specjalnej komisji do spraw przeglądu wynagrodzeń osób piastujących najważniejsze funkcje państwowe – SSRB (*Senior Salaries Review Body*). Organ ten, choć powoływany przez premiera, pozostaje od niego niezależny na czas swojej kadencji i składa się z osób niepowiązanych z władzą wykonawczą⁴¹. Jego rola doradcza w zakresie wynagrodzeń sędziów jest w praktyce rolą decyzyjną, bowiem opinie SSRB były dotychczas w pełni uwzględniane przez premiera i Lorda Kanclerza. Jak trafnie zauważył R. Stevens działania SSRB stały się gwarancją adekwatnych, a nawet obfitych wynagrodzeń sędziowskich⁴². Innym ciekawym rozwiązaniem jest przykład Kanady, gdzie co trzy lata powoływana jest specjalna komisja badająca relacje między wynagrodzeniami sędziów federalnych a kosztami utrzymania⁴³.

³⁹ Ibidem, s. 192–195.

⁴⁰ Op. Cit. *Judicial Salary Policy...*, s. 184.

⁴¹ *Code of Practice for Members of SSRB* – s.1, źródło:

<http://www.ome.uk.com/downloads/Members'%20code%20of%20practice.doc>

⁴² Stevens Robert, *A Loss of Innocence? Judicial Independence and the Separation of Powers*, (Oxford Journal of Legal Studies, vol. 19 (1999), s. 365–402), s. 378

⁴³ Op. Cit. *Porównawcze Prawo...*, s. 582.

2.b. Dodatki stażowe

Kolejnym elementem wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych są dodatki stażowe, określone w art. 91 §2, 3, 4 i 7 *ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Dodatki te mają dwie formy – stawek awansowych i dodatku za długoletnią pracę. Obydwa dodatki określone zostały jako procentowe wartości zwiększające wynagrodzenie zasadnicze i mają charakter automatyczny, a zatem przysługują sędziemu po przepracowaniu danego okresu czasu. Uregulowanie dodatków stażowych nie budzi większych uwag, ponieważ ich ustalanie i wręczanie odbywa się bez najmniejszego udziału czynników o charakterze uznaniowym czy arbitralnym. Stawki awansowe, określone w art. 91 §2, 3 i 4 *usp* występują w dwóch wysokościach – stawka awansowa pierwsza zwiększenie wynagrodzenia zasadniczego o 7% i należyna jest sędziemu po pięciu latach sprawowania urzędu, zaś stawka awansowa druga zwiększa wynagrodzenie zasadnicze o 15% i należyna jest po kolejnych pięciu latach pracy. O ile nie istnieją wyjątki w zakresie przyspieszenia otrzymania stawek awansowych, o tyle istnieje możliwość wydłużenia okresu do otrzymania stawki awansowej o trzy lata w przypadku ukarania karą dyscyplinarną lub dwukrotnego wytknięcia instancyjnego (art. 40 *usp*), względnie dwukrotnego wytknięcia uchybienia w zakresie sprawności postępowania (art. 37 §4 *usp*). Kwestia możliwości opóźnienia okresu koniecznego do otrzymania stawki awansowej poprzez dwukrotne wytknięcie, jest jedną, mogącą budzić uwagi doktrynalne. O ile bowiem postępowanie dyscyplinarne jest sformalizowaną procedurą, zapewniającą obwinionemu sędziemu prawo do obrony, o tyle wytknięcia czynione przez innych sędziów (instancyjne) oraz przez Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu (wytknięcie w zakresie sprawności postępowania) są aktami jednostronnymi i poza możliwością złożenia przez sędziego pisma z odniesieniem się do wytknięcia, nie dają mu faktycznych gwarancji obrony. Jedynym środkiem prawnym przysługującym sędziemu, który czuje się niesłusznie ukarany wytknięciem jest pozostawiona mu droga sądowa w ramach prawa pracy. Nie uzyskanie wyższej stawki awansowej może być bowiem, zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego, przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd pracy (por. wyrok SN z dnia 28 kwietnia 1997 roku, I PKN 116/97, OSNAPiUS 1998 nr 5 poz. 148, wyrok SN z dnia 29 czerwca 2000 roku, I PKN 710/99, OSNAPiUS 2002, nr 1 poz. 6). W przypadku skorzystania z drogi sądowej, sąd pracy będzie badał zasadność i prawidłowość zastosowania wytknięcia. Należy jednak brać pod uwagę trudność orzekania o zasadności wytknięć. W przypadku wytknięcia instancyjnego uczynionego przez sąd apelacyjny lub Ministra Sprawiedliwości względem sędziego sądu okręgowego, orzekanie może być niezręczne dla orzekającego w sądzie pracy sędziego sądu rejonowego.

Regulacje dotyczące dodatku za długoletnią pracę, określone w art. 91 §7 usp, nie budzą podobnych wątpliwości. Dodatek ten polega na zwiększeniu wynagrodzenia zasadniczego o 5% po szczęściu latach pracy a następnie o 1% z każdym kolejnym rokiem, nie dalej jednak niż do 20% łącznie. Okres osiągnięcia prawa do dodatku nie może ulec ani wydłużeniu ani skróceniu, a zatem nie istnieją możliwości niekorzystnego wpływania na wynagrodzenia przez jakiegokolwiek podmioty.

2.c. Dodatki funkcyjne

Wiele uwag i kontrowersji może natomiast budzić regulacja dodatków funkcyjnych, czyli przyznawanych sędziom pełniącym określone funkcje administracyjne w ramach sądownictwa. Podobnie jak wynagrodzenie zasadnicze, dodatki funkcyjne ustalane są w oparciu o ustawę – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów ze zmianami*. Tym samym uwagi odnośnie podmiotów ustalających wysokość dodatków są analogiczne do uwag przedstawionych przy omawianiu wynagrodzenia zasadniczego. Niemniej jednak wokół dodatków funkcyjnych istnieje kilka dodatkowych aspektów wartych uwagi z powodu możliwych nieprawidłowości przy ich ustalaniu. §5 *Rozporządzenia Prezydenta...* stanowi, że dodatki przysługują sędziom powołanym do pełnienia funkcji określonych w rozporządzeniu. Funkcji tych jest 38, spośród których najpowszechniej występujące z uwagi na organizację sądownictwa powszechnego to prezes sądu, wiceprezes sądu i przewodniczący wydziału. Są to bowiem funkcje, które zgodnie z przepisami usp muszą występować w każdym sądzie, przy czym zważyć należy, że każdy sąd ma przynajmniej 5 wydziałów, a to oznacza występowanie przynajmniej 5 sędziów pełniących funkcję przewodniczącego wydziału. Powoływanie sędziów do pełnienia funkcji dokonywane jest przez różne podmioty w zależności od funkcji, i tak np. prezesi sądów powoływani są przez Ministra Sprawiedliwości, zaś przewodniczący wydziałów w danym sądzie przez prezesa tego sądu (przewodniczących wydziałów w sądach rejonowych powołuje prezes nadrzędnego sądu okręgowego na wniosek prezesa sądu rejonowego – art. 11 §3 usp). Podmioty powołujące sędziów do pełnienia danej funkcji są również upoważnione do odwoływania ich z pełnienia funkcji oraz do wskazywania wysokości dodatku funkcyjnego, jaki otrzymywać będzie sędzia za pełnienie danej funkcji. Tak skonstruowany system dodatków funkcyjnych budzić może poważne zastrzeżenia co do zabezpieczenia sędziów przed ryzykiem nacisków ze strony ich przełożonych.

Pierwszy problem, jaki należy zaakcentować, omawiając konstrukcję dodatków funkcyjnych, to właśnie ogromna dyskrejonalna władza podmiotów powo-

lujących sędziów do pełnienia danej funkcji, skutkująca ryzykiem naruszenia niezawisłości sędziów. Obecnie obowiązująca regulacja powoływania do pełnienia funkcji nie przewiduje systemu konkursów, kryteriów porównawczych czy wymagań ustawowych, jakie muszą zostać spełnione przez sędziego, który ma objąć funkcję administracyjną. Wprawdzie przed powołaniem przewodniczącego wydziału prezes sądu winien zasięgnąć opinii kolegium sądu, zaś przed powołaniem prezesa lub wiceprezesa Minister Sprawiedliwości zasięga opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu i prezesa właściwego sądu⁴⁴, niemniej jednak ustawa us্প nie stawia wymogu aby opinia właściwego organu miała charakter wiążący, a zatem możliwe jest arbitralne podjęcie decyzji w kwestii zarówno powołania jak i odwołania. Zważywszy że dodatki funkcyjne są istotnym składnikiem wynagrodzenia, nie trudno wyobrazić sobie możliwość wystąpienia nadużyć. Przy braku jasnych kryteriów, jakie winien spełniać sędzia dla objęcia danej funkcji, może zatem dochodzić do preferencyjnego traktowania sędziów, którzy z tych lub innych powodów zaskarbili sobie sympatię organu powołującego oraz dyskryminującego traktowania sędziów znajdujących się w gorszych stosunkach z nim. Jedynie od rozważ i charakteru osoby dokonującej powołania zależy w praktyce, czy wybór swój oprze na kryteriach jakości pracy, predyspozycji kierowniczych czy organizacyjnych kandydata, czy też wesprze finansowo kandydata lubianego, znajdującego się w trudnej sytuacji materialnej lub preferowanego z innych pozamerytorycznych pobudek. Od chwili powołania do pełnienia funkcji sędziego „funkcyjny” musi liczyć się z ryzykiem utraty funkcji i tym samym degradacji finansowej. Tym samym znowu pojawia się problem podporządkowania organowi powołującemu, które może przekroczyć granice niezawisłości.

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1070 z późn. zm – art. 23 §1 „Prezesa sądu apelacyjnego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego”, art. 23 §6 „Wiceprezesa sądu apelacyjnego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, na wniosek prezesa danego sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu”, art. 24 §1 „Prezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego”, art. 24 §3 „Wiceprezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego, na wniosek prezesa danego sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego”, art. 25 §1 „Prezesa sądu rejonowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu rejonowego, po zasięgnięciu opinii kolegium przełożonego sądu okręgowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego”, art. 25 §3 „Wiceprezesa sądu rejonowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu rejonowego albo sądu okręgowego na wniosek prezesa danego sądu rejonowego, po zasięgnięciu opinii kolegium przełożonego sądu okręgowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego”.

Drugi problem związany z konstrukcją systemu dodatków funkcyjnych dotyczy niejasnego wskazania wysokości tych dodatków w *Rozporządzeniu Prezydenta...* O ile bowiem wynagrodzenie zasadnicze ustalane jest jako iloczyn kwoty bazowej określonej ustawą budżetową i mnożnika wskazanego dla każdego szczebla sądów w prezydenckim rozporządzeniu, o tyle wysokość dodatku funkcyjnego jest iloczynem kwoty bazowej i wartości procentowej ujętej w przedziale „od – do”⁴⁵. I tak np. przewodniczący wydziału w sądzie rejonowym otrzymuje dodatek w wysokości od 35 do 65% kwoty bazowej (w 2007 roku – od 511 zł do 949 zł), prezes sądu rejonowego otrzymuje dodatek od 60 do 100% kwoty bazowej (w 2007 roku – od 876 zł do 1459 zł) zaś prezes sądu okręgowego – od 80 do 200% kwoty bazowej (w 2007 roku – od 1168 zł do 2920 zł). Choć dodatek funkcyjny należny jest sędziemu automatycznie w chwili objęcia funkcji administracyjnej (por. uchwała SN z dnia 4 marca 1999 r., III ZP 2/99, OSNAPiUS 2000, nr 6 poz. 213) ustalenie, w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny, zależy wyłącznie od organu powołującego. Znowu więc pojawiają się zagrożenia wypływające z instrumentalnego potraktowania przepisów i sytuacji, w której w tym samym sądzie przewodniczący wydziałów otrzymują różne dodatki z tytułu pełnienia funkcji, warunkowane niejasnymi pobudkami, jakimi kierował się prezes sądu. Może też dochodzić do sytuacji absurdalnych, gdzie w dużym sądzie prezes wyznacza wysokość dodatków wedle jasnych, przyjętych i jawnych kryteriów, np. ilości spraw załatwianych przez dany wydział, i wynagradza swoich przewodniczących w zależności od ich sprawności organizacyjnej, zaś w innym sądzie, znacznie mniej obciążonym, wszyscy przewodniczący otrzymują dodatki funkcyjne w najwyższej możliwej wysokości. Ponieważ wartości procentowe wyznaczone w *Rozporządzeniu Prezydenta...* nachodzą na siebie w przypadku różnych funkcji, możliwe jest też wystąpienie sytuacji, gdy prezes danego sądu rejonowego będzie otrzymywał niższy dodatek funkcyjny od przewodniczącego wydziału w innym sądzie rejonowym. Pozostawienie organom powołującym sędziów do pełnienia określonych funkcji pełnej dowolności w wyznaczaniu wysokości dodatku funkcyjnego jest rozwiązaniem co najmniej nieodpowiedzialnym i sprzecznym z zaleceniami przejrzystości zróżnicowania wynagrodzeń, zawartymi w omawianej wyżej *Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących*

⁴⁵ §3 *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów*, Dz.U. 2003 nr 83 poz. 761, w związku z załącznikiem do *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 marca 2006 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów*, Dz. U. 2006 nr 58 poz. 399

Sędziów. Dla usunięcia niekorzystnych skutków obecnego stanu rzeczy Prezydent musiałby rozważyć możliwość uszczegółowienia rozporządzenia, np. poprzez wskazanie, że dany sędzia funkcyjny może otrzymywać dodatek w wysokości minimalnej, średniej lub maksymalnej, przy konkretnie sprecyzowanych: rozmiarze sądu, obciążeniu pracą, ilości podopiecznych etc. Utrzymywanie *status quo* może bowiem negatywnie oddziaływać na stosunki między sędziami w ramach sądu, wprowadzać patologię w stosunku sędziów do przełożonych i odwrotnie oraz godzić w ochronę niezawisłości sędziowskiej.

Trzeci problem związany z dodatkami funkcyjnymi to wypaczenie ich celu na skutek przerostu liczby stanowisk funkcyjnych w sądownictwie. Jak wskazałem wyżej, *Rozporządzenie Prezydenta...* wymienia 38 różnych funkcji, jakie może pełnić sędzia, poza szerzej omówionymi funkcjami prezesa, wiceprezesa sądu i przewodniczącego wydziału, są nimi funkcje takie jak rzecznik prasowy, zastępca przewodniczącego wydziału, kierownik sekcji, sędzia oddelegowany do pełnienia obowiązków w Ministerstwie Sprawiedliwości, sędzia pełniący funkcję patrona aplikanta sądowego lub konsultanta asesora sądowego i inne. Przy braku szczegółowego trybu wyboru najlepszego kandydata do pełnienia danej funkcji, a co za tym idzie – możliwości dokonywania arbitralnych decyzji kadrowych przez organ powołujący, a ponadto przy uwzględnieniu, że poza pewnymi wyjątkami sędzia może pełnić więcej niż jedną funkcję, dochodzi do sytuacji, w której organ powołujący dysponuje ogromnymi możliwościami wpływu na stan zarobków nadzorowanych administracyjnie sędziów. Ponadto ponownie poruszę kwestię funkcji prezesa i wiceprezesa sądu oraz przewodniczącego wydziału. Sądy – zorganizowane w wydziały zajmujące się poszczególnymi kategoriami spraw – muszą mieć pewną minimalną liczbę wydziałów, w przypadku sądu rejonowego i okręgowego jest ich pięć, zaś sądu apelacyjnego – 3⁴⁶, zaś każdy wydział musi mieć swojego przewodniczącego, który otrzymuje dodatek funkcyjny. Dochodzi tym samym do sytuacji, w której w małym sądzie większość lub nawet wszyscy sędziowie pełnią jakieś funkcje organizacyjne i otrzymują stosowne dodatki, podczas gdy w sądzie dużym odsetek sędziów funkcyjnych jest nieznaczny. Przykładowo Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy dzieli się na 20 wydziałów i zatrudnia 182 sędziów, spośród których 40 pełni funkcje administracyjne zaś 142 zajmuje się wyłącznie pracą orzeczniczą, podczas gdy Sąd Rejonowy w Bytowie dzieli się na 5 wydziałów,

⁴⁶ W sądzie rejonowym muszą znajdować się: wydział cywilny, karny, rodzinny i nieletnich, pracy, ksiąg wieczystych – art. 12 §1 usp, w sądzie okręgowym: wydział cywilny, karny, penitencjarny i nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń, pracy, gospodarczy – art. 16 §1 usp, w sądzie apelacyjnym: wydział cywilny, karny, pracy i ubezpieczeń społecznych – art. 18 §1 usp.

zatrudnia 5 sędziów i wszyscy oni pełnią funkcje administracyjne⁴⁷. Przykład ten jest raczej regułą niż wyjątkiem. Zwieńczeniem problemu jest fakt, że ilość obowiązków sędziów pełniących funkcje administracyjne w sądach dużych jest oczywiście większa niż w sądach małych. Ponadto stopień skomplikowania spraw w sądach wielkomiejskich jest oczywiście wyższy, a zatem sędziowie muszą wykazywać się lepszym przygotowaniem, czyli poświęcać więcej czasu na doskonalenie zawodowe niż ich koledzy z małych sądów, zarabiający lepiej dzięki przerostowi funkcji sądowniczych.

Podsumowując, obecny system uregulowania dodatków funkcyjnych dla sędziów wymaga działań naprawczych. W swoim obecnym kształcie stwarza potencjalne zagrożenia dla niezawisłości sędziów. Dodatki funkcyjne określone zostały w sposób nieprzejrysty i nieprecyzyjny, a brak ustawowych mechanizmów kontrolnych prowadzi do możliwości dowolnej interpretacji i nadużyć, zarówno w kwestii powołania sędziego do pełnienia funkcji, jak też ustalania wysokości jego dodatku, stanowiącego istotną część wynagrodzenia. Istnienie organów posiadających pełnię władzy w zakresie powołań na stanowisko jak i wyznaczania wysokości dodatków, może stwarzać niezdrową atmosferę zabiegania przez sędziów o względy decydenta, a w skrajnych wypadkach do naruszania zasady niezawisłości sędziowskiej. Ponadto przerost ilości funkcji sądowniczych prowadzi do wypaczenia roli dodatku, który może stać się bardziej sposobem zwiększenia wynagrodzenia niż zapłatą za wykonywanie ponadnormatywnych obowiązków. Ostatecznie, co wykazałem, opisując ostatni problem związany z dodatkami funkcyjnymi, powodują one – w obecnym kształcie, że dochodzi do niesprawiedliwego wynagradzania sędziów w skali kraju, gdzie sędziowie mniej obciążeni pracą otrzymują wyższe wynagrodzenie od sędziów bardziej obciążonych. Taki stan rzeczy wymaga naprawy poprzez szereg działań zarówno ustawodawczych jak i organizacyjnych. Ustawodawca winien skupić się na stworzeniu jasnych i jednoznacznych kryteriów powoływania do pełnienia funkcji oraz przyznawania dodatków funkcyjnych. Działania organizacyjne zaś winny zmierzać ku opanowaniu sytuacji związanej z przerostem funkcji sądowniczych, np. poprzez eliminację stanowiska wiceprezesa w niewielkich sądach, lub powoływanie dla kilku mało obciążonych wydziałów jednego przewodniczącego.

2.d. Inne czynniki wpływające na wysokość wynagrodzenia sędziów

Omówione wyżej: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe i dodatki funkcyjne nie są jedynymi elementami wynagrodzenia sędziów. Pozostałe czynniki

⁴⁷ Dane Ministerstwa Sprawiedliwości za 2007 rok, nie publikowane.

warunkujące faktyczną wysokość wynagrodzeń to także nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne („trzynastka”), wyłączenie sędziów spod obowiązku odprowadzania od wynagrodzenia składek na ubezpieczenie społeczne. Zarówno nagrody jubileuszowe, określone w art. 92 *usp*, jak i dodatkowe wynagrodzenie roczne, wynikające z przepisów *ustawy z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej ze zmianami*⁴⁸; nie rodzą zastrzeżeń w kontekście ochrony niezawisłości sędziów przed instrumentalnym wykorzystaniem przepisów prawa. Obydwie gratyfikacje mają charakter automatyczny i uzależnione są od upływu czasu przepracowanego w ramach piastowania urzędu sędziowskiego. Podobnie, rozwiązaniem pozabawionym kontrowersji jest wyłączenie sędziego z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Wynika ono ze szczególnego – konstytucyjnego usytuowania sędziego, który mianowany jest dożywotnio, a zatem po zakończeniu aktywności zawodowej przechodzi w stan spoczynku i pobiera wynagrodzenie nie będące emeryturą. Skoro więc sędzia nie korzysta ze świadczeń emerytalnych, nałożenie nań obowiązku odprowadzania składek na przyszłą emeryturę byłoby działaniem nie posiadającym podstaw.

3. Plany naprawcze

Wspomniana już, bezprecedensowa fala niezadowolenia i protestów środowiska sędziowskiego, które od 2007 coraz głośniejsze domaga się zmian w zasadach wynagradzania, doprowadziła do podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań mających na celu naprawę istniejącego stanu rzeczy. W dniu 20 listopada 2007 roku Rada Ministrów przyjęła przygotowany przez Ministerstwo projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*⁴⁹ (dalej: „projekt ustawy o zmianie *usp*”), i skierowała go do Sejmu. Niezależnie od tego, że uchwalenie projektu nie jest przesądzone, zaś nawet w przypadku uchwalenia ostateczne brzmienie ustawy zwykle odbiega od wersji skierowanej przez projektodawcę, warto poświęcić projektowi uwagę, ponieważ zawiera on propozycje zasadniczych zmian mogących korzystnie wpłynąć na problematykę wynagrodzeń sędziowskich.

Najważniejsza zmiana zamierzona przez projektodawcę, dotyczy zerwania z systemem wyliczania wynagrodzenia w oparciu o kwoty bazowe. Zamiast nich proponuje się wyliczanie wysokości wynagrodzenia jako iloczynu średniego przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane

⁴⁸ Dz.U. 1997 Nr. 160 poz. 1080 ze zm.

⁴⁹ Projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, dostępny na: <http://www.ms.gov.pl/projekty/proj081005b.rtf>

w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i określonego ustawowo mnożnika właściwego dla sędziów sądów danego szczebla. Jednocześnie projektowany przepis art. 91 §1d stanowi o zakazie zmniejszania wysokości wynagrodzeń w przypadku zmniejszenia się wysokości średniego wynagrodzenia w stosunku do roku poprzedniego. Obydwie zmiany należy uznać za korzystne. Uzależnienie wysokości wynagrodzeń i ich wzrostu od faktycznego stanu dochodów w gospodarce krajowej, stanowiłoby obiektywne kryterium, niezależne od woli politycznej i dyskrecjonalności władzy wykonawczej. Ponadto mechanizm ustalania wysokości wynagrodzeń stałby się przejrzysty, automatyczny i niezależny od corocznych batalii budżetowych. Podobnie korzystnie ocenić należy przeniesienie kompetencji Prezydenta w zakresie ustalania wysokości mnożników wynagrodzenia zasadniczego (art. 91 §8 usp) na władzę ustawodawczą. Określenie mnożników w akcie rangi ustawy, oznacza większą kontrolę i bezpieczeństwo w przypadku wystąpienia politycznych tendencji skierowanych przeciwko trzeciej władzy. W odniesieniu do zakazu obniżania wynagrodzeń, wynikającego z projektowanego przepisu art. 91 §1d, zauważyć należy, że pozostaje on niekompletny. O ile spadek wysokości wynagrodzeń w gospodarce krajowej, nie wpłynie niekorzystnie na wynagrodzenia sędziów, o tyle ustawodawca pozostanie w posiadaniu swobody w określaniu mnożników wynagrodzenia (w tym zmniejszaniu ich) tak długo, jak długo zakaz zmniejszania wynagrodzeń nie znajdzie należnego mu miejsca w Konstytucji.

Kolejna grupa zmian, dotyczy dodatku funkcyjnego. W tym zakresie projektodawca przedstawił propozycję, którą trudno oceniać w braku projektu rozporządzenia wykonawczego. Najistotniejszą proponowaną zmianą o charakterze ustrojowym, ma być przesunięcie kompetencji w zakresie ustalania wysokości dodatków funkcyjnych z Prezydenta na Radę Ministrów. W uzasadnieniu projektu trudno jednak doszukać się konieczności dokonywania takiej zmiany. Projektodawca jako przyczynę wskazuje, że to Radzie Ministrów (poprzez Ministra Sprawiedliwości) spoczywa konstytucyjna odpowiedzialność za działalność administracyjną sądów z zastrzeżeniem pełnego poszanowania zasady niezawisłości sędziowskiej⁵⁰. Powyższe uzasadnienie zdaje się pomijać, że Prezydent także ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, a czuwanie nad przestrzeganiem *Konstytucji* (w tym ochrony niezawisłości i statusu materialnego sędziów) należy zgodnie z przepisem art. 126 ust. 2 *Konstytucji* do jego podstawowych obowiązków. Przesunięcie uprawnień prezydenckich na Radę Ministrów może także grozić większym upolitycznieniem zagadnienia wynagrodzeń sędziowskich, bowiem rząd

⁵⁰ Ibidem – uzasadnienie s. 1.

– ze swej natury – bardziej poddany jest skutkom politycznych zawieruch. Jak już nadmieniałem, brak projektu rozporządzenia wykonawczego uniemożliwia ocenę planowanej reformy. Zaznaczyć należy, że projektowane zmiany ustawowe nie odnoszą się do największych problemów związanych z dodatkami funkcyjnymi, wskazanych powyżej.

V. Wynagrodzenia sędziów – rzeczywistość

Omówiwszy polskie regulacje prawne, odnoszące się do wynagrodzeń sędziowskich, warto przyrzeć się, jak litera prawa przekłada się na rzeczywistość, a zatem jak wynagrodzenie ujęte w formie liczbowej realizuje konstytucyjne i ustawowe wymagania. Jak zaznaczyłem wyżej, rola wynagrodzeń sędziowskich jest wielopłaszczyznowa. Sama konstrukcja wynagrodzenia powinna stanowić realizację zasady równowagi i podziału władz oraz stanowić jeden z elementów ochrony niezawisłości sędziów. Jego wysokość zaś powinna zapewniać niezależność materialną, przeciwdziałać korupcji (choć to zagadnienie byłbym bardziej skłonny łączyć z właściwościami osobistymi sędziego raczej niż z jego dochodami) i budować obraz silnego wymiaru sprawiedliwości. Ponadto różnice między wysokościami w zarobkach sędziów sądów różnych szczebli powinny motywować sędziów do rzetelnej i wytężonej pracy celem podążania drogą kariery zawodowej, związanej z awansem finansowym. Abstrahując od niemożności udowodnienia prostej zależności pomiędzy dochodami a stopniem niezawisłości, nie ulega wątpliwości, że rola wynagrodzenia sędziowskiego jest istotna zarówno dla samych sędziów jak i dla społecznej percepcji tej grupy zawodowej.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2006 roku wyniosło 2.477,23 złotych⁵¹. Przygotowana w 2006 roku *Ustawa budżetowa na 2007 rok* w powiązaniu z *Rozporządzeniem Prezydenta...*, ukształtowała wynagrodzenia sędziów w sposób uwidoczniony w poniższej tabeli. Jednocześnie w polach w kolorze szarym zaznaczono jak mogłyby wyglądać dochody sędziów w przypadku uchwalenia w obecnym brzmieniu rządowego projektu ustawy o zmianie usp.

⁵¹ Źródło: Główny Urząd Statystyczny – Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w złotych w latach 1950–2006, www.stat.gov.pl

Tabela 1.

Wynagrodzenia miesięczne brutto asesorów i sędziów sądów powszechnych w 2007 roku (zaokrąglone do pełnego złotego)

Objaśnienia:

- I – wynagrodzenie podwyższone do pierwszej stawki awansowej (art. 91 §3 usp)
 II – wynagrodzenie podwyższone do drugiej stawki awansowej (art. 91 §4 usp)
 III – wynagrodzenie podwyższone do trzeciej stawki awansowej zgodnie z rządowym projektem zmiany ustawy usp.
 Kolor szary wskazuje wysokości wynagrodzeń projektowane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵².

	Asesor sądowy	Sędzia Sądu Rejonowego		Sędzia Sądu Okręgowego		Sędzia Sądu Apelacyjnego	
wynagrodzenie zasadnicze	4.489	4.817	6.050	5.693	6.965	6.715	8.116
	nie dotyczy	I - 5.154	I - 6.404	I - 6.092	I - 7.378	I - 7.185	I - 8.618
	nie dotyczy	II - 5.540	II - 6.729	II - 6.547	II - 7.821	II - 7.722	II - 9.208
	nie dotyczy		III - 6.965		III - 8.116		III - 9.533
sędzia pełniący funkcję przewodniczącego wydziału	5.000 – 5.438	5.328 – 5.766		6.569 – 7.153		7.591 – 8.175	
	nie dotyczy	I – 5.664 – 6.102		I – 6.968 – 7.552		I – 8.061 – 8.645	
	nie dotyczy	II – 6.050 – 6.488		II – 7.423 – 8.007		II – 8.598 – 9.182	
sędzia pełniący funkcję wiceprezesa sądu	nie dotyczy	5.473 – 5.766		6.715 – 7.883		7.737 – 8.905	
	nie dotyczy	I – 5.811 – 6.249		I – 7.114 – 8.282		I – 8.207 – 9.375	
sędzia pełniący funkcję prezesa sądu	nie dotyczy	II – 6.197 – 6.635		II – 7.569 – 8.737		II – 8.744 – 9.912	
	nie dotyczy	5.693 – 6.277		6.861 – 8.613		7.783 – 9.635	
	nie dotyczy	I – 6.030 – 6.614		I – 7.260 – 9.012		I – 8.353 – 10.105	
	nie dotyczy	II – 6.416 – 7.000		II – 7.715 – 9.467		II – 8.890 – 10.642	

Tabela nr 1 zawiera uproszczoną siatkę płac, ograniczoną jedynie do wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej, stawce pierwszej awansowej, stawce drugiej awansowej (vide – dodatki stażowe) oraz projektowanej stawce trzeciej awansowej, wraz z uwzględnieniem najpowszechniej występujących dodatków funkcyjnych. Ze względu na chęć zachowania przejrzystości przykładowych wynagrodzeń sędziowskich, tabela nie uwzględnia takich elementów jak dodatek za długoletnią pracę, nagrody jubileuszowe, „trzynastki”, pozostałe dodatki funkcyjne itd.

⁵² Źródło: op. cit. projekt ustawy o zmianie ustawy... – uzasadnienie.

Stosunek wynagrodzeń sędziowskich w stawce podstawowej do średnich zarobków w gospodarce narodowej w 2006 roku wynosił: dla sędziego sądu rejonowego – 1,9, dla sędziego sądu okręgowego – 2,3, zaś dla sędziego sądu apelacyjnego – 2,7. Liczne próby odniesienia się do tego, czy zarobki w takich wysokościach są zbyt niskie, odpowiednie czy też może zbyt wysokie, nie przyniosły dotychczas skutku. Zarówno doktryna jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego powstrzymało się od karkołomnej próby wyliczenia, jaka kwota w istocie stanowić będzie realizację konstytucyjnej zasady wynagradzania sędziów stosownie do godności urzędu i zakresu obowiązków. Niemniej jednak w odniesieniu do stanu obecnego, uwidocznionego w tabeli nr 1, można pokusić się o uwagi krytyczne.

Wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli przewyższają wysokość średniego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej. Abstrahując od kwestii, czy są one wystarczająco wyższe od wynagrodzeń średnich, można stwierdzić, że takie usytuowanie zarobków sędziowskich jest co do zasady nie tylko słuszne, ale i oczywiste, skoro ustrojodawca w szczególny sposób zaznaczył ich rangę. Jednakże analiza wewnętrznych relacji wynagrodzeń w ramach różnych szczebli sądownictwa i różnych, powszechnie występujących funkcji administracyjnych, daje podstawy do postawienia kilku zarzutów.

Przede wszystkim zauważyć należy, że *Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych* w art. 91 §1 *in fine*, nakłada na podmioty ustalające wynagrodzenia obowiązek, aby wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej wynosiło co najmniej 120% wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej dla bezpośrednio niższego stanowiska sędziowskiego. Przepis ten jest naturalną konsekwencją wprowadzenia systemu „kariery sędziowskiej”, dla której motywacją ma być między innymi zwiększające się wynagrodzenie przy awansie do sądu wyższego rzędu. Obecne uregulowania pokazują w praktyce, że dyspozycja art. 91 §1 *in fine* nie jest przestrzegana, bowiem wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej sędziego sądu okręgowego stanowi 118% wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego, zaś wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej sędziego sądu apelacyjnego wynosi 117% wynagrodzenia sędziego sądu okręgowego.

Poza oczywistym naruszeniem przepisu ustawy, Prezydent, jako organ odpowiedzialny za ustalanie wysokości mnożników kwoty bazowej, zdaje się ignorować cel, jakiemu przyświecało wprowadzenie omawianego przepisu ustawy. O ile przyjmiamo, że przykładowy sędzia nie pełni żadnej funkcji w ramach sądu, posiada on motywację finansową do awansowania do sądu wyższego rzędu (np. przy awansowaniu z sądu rejonowego do sądu okręgowego zarobki w stawce podstawowej ulegną podwyższeniu o ponad 800 złotych, w pierwszej stawce awansowej – o ponad 900 zł, zaś w drugiej stawce awansowej o ponad 1000 złotych.) Zważywszy jednak na przerost ilości funkcji sądowniczych oraz konieczną przy

obecnym kształcie sądownictwa obsadę stanowisk przewodniczących wydziałów, wiceprezesów i prezesów sądów, istnieje ogromna rzesza sędziów „funkcyjnych”. W ich przypadku motywacja finansowa do awansowania spada wprost proporcjonalnie do rangi pełnionej funkcji. Jeśli bowiem przewodniczący wydziału w sądzie okręgowym po ponad dziesięciu latach piastowania urzędu sędziego (2 stawka awansowa) zarabia 8.007 złotych, jego awans do sądu apelacyjnego (gdzie jako nowy sędzia nie będzie pełnił przez pewien okres żadnej funkcji) wiąże się z utratą niemal 300 złotych dochodu. Co, zważywszy na wzrost skomplikowania spraw, jakie przyjdzie mu rozpoznawać w sądzie wyższego rzędu, jest rozwiązaniem nie znajdującym logicznego uzasadnienia. Równie wątpliwą jest regulacja w odniesieniu do wiceprezesów i prezesów sądów, którzy w przypadku awansowania np. z sądu rejonowego do sądu okręgowego (ponownie związane jest to z czasowym nie pełnieniem żadnej funkcji), przy 1 stawce awansowej stracą odpowiednio ok. 200 złotych i 500 złotych przy 2 stawce awansowej. Kuriozalnym wręcz rozwiązaniem jest takie uregulowanie różnic między wynagrodzeniami w sądach różnych szczebli, że wynagrodzenia sędziów pełniących funkcję prezesa w sądzie rejonowym nachodzą na wynagrodzenia sędziów sądu apelacyjnego a zatem o dwa rzędy wyższego. Tym samym obecne uregulowanie przepisów *Rozporządzenia Prezydenta...* wymaga dokonania zmian, nie tylko wynikających z łamania przepisu art. 91 §1 in fine usp, ale także związanych z wypaczeniem celu, jaki pragnął osiągnąć ustawodawca, wprowadzając system kariery sędziowskiej motywowany zwiększeniem wynagrodzenia. Poza omówieniem pozostawiam wynagrodzenia asesorów sądowych w sądach rejonowych, bowiem stanowisko to, jako stanowisko pełnione czasowo, nie wchodzi w zagadnienie chęci, woli czy motywacji do awansowania. Asesorzy orzekający w sądach rejonowych i przyjmujący wynagrodzenie niższe od zarobków sędziów sądów rejonowych, zmotywowani są do wyteżonej pracy w przeważającej mierze koniecznością uzyskania mianowania sędziowskiego, którego nie uzyskanie oznacza utratę pracy. Tym samym ich wynagrodzenia stanowią kwestię trzeciorzędną przy analizowaniu motywacji do awansowania.

Odnosząc się do planów rządowego projektu ustawy o zmianie usp, zauważyć należy, że nastąpić dzięki niemu może znaczna poprawa gdy idzie o wysokość zarobków. Niemniej jednak jak łatwo zauważyć w powyższej tabeli, nakładanie się wysokości wynagrodzeń sędziów sądów niższego rzędu w trzeciej stawce awansowej na wynagrodzenia zasadnicze sędziów sądów wyższego rzędu, nie rozwiąże problemu „ujemnej motywacji finansowej” do awansowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wynagrodzenia sędziów zwiększone o dodatki funkcyjne, nakładać się będą na wynagrodzenia sędziów sądów wyższego rzędu.

Kolejnym zagadnieniem, jakie warto poruszyć, omawiając wynagrodzenia sędziów w ujęciu kwotowym, to usytuowanie polskich sędziów wśród wszystkich sędziów Unii Europejskiej. W 2006 roku Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ)⁵³ przy Radzie Europy wydała opracowanie *Europejskie Systemy Sądownicze*⁵⁴, zawierające szerokie spektrum danych na temat systemów wymiaru sprawiedliwości w krajach europejskich w roku 2004. Zakres opracowania objął również wynagrodzenia sędziów. Ponieważ państwa europejskie charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gospodarczym, politycznym i społecznym dla potrzeb niniejszego artykułu odniosę się do części danych poświęconych państwom członkowskim Unii Europejskiej, które, respektując podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa, harmonizując przepisy w kwestiach gospodarczych i prowadząc współpracę w sprawach sądowych, winny reprezentować niezbyt zróżnicowany poziom rozwoju w odniesieniu do ustrojowego i ekonomicznego statusu sędziów. Zważywszy że artykuł niniejszy nie obejmuje swoim zakresem analizy statusu materialnego sędziów Sądu Najwyższego, w powołanym zaś opracowaniu analizie poddani zostali sędziowie zawodowi pierwszej instancji oraz sędziowie Sądu Najwyższego lub sądu ostatniej instancji odwoławczej, omówienie porównawcze statusu finansowego sędziów ograniczy się jedynie do sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji.

Tabela 2.

Wynagrodzenia średnioroczne brutto sędziów⁵⁵ w krajach Unii Europejskiej w 2004 roku

Państwo	Średnioroczne wynagrodzenie brutto	Średnioroczne wynagrodzenie brutto początkującego sędziego zawodowego pierwszej instancji	W stosunku do średniorocznego wynagrodzenia brutto	Średnioroczne wynagrodzenie brutto sędziego Sądu Najwyższego lub ostatniej instancji odwoławczej	W stosunku do średniorocznego wynagrodzenia brutto
Austria	38 640 €	41 301 €	1,1	100 180 €	2,6
Belgia	31 992 €	51 187 €	1,6	93 658 €	2,9
Bułgaria	2 417 €	4 140 €	1,7	10 644 €	4,4
Cypr	11 700 €	30 449 €	2,6	54 123 €	4,6

⁵³ Commission européenne pour l'efficacité de la justice

⁵⁴ *European Judicial Systems – edition 2006*, Council of Europe, Brussels 2006.

⁵⁵ Źródło: *European Judicial Systems – edition 2006*, Council of Europe, Brussels 2006, s. 120

Czechy	6 783 €	16 344 €	2,4	37 464 €	5,5
Dania	b.d.	83 000 €	b.d.	118 000 €	b.d.
Estonia	5 588 €	20 620 €	3,7	28 353 €	5,1
Finlandia	33 000 €	50 000 €	1,5	105 000 €	3,2
Francja	38 921 €	49 095 €	1,3	158 561 €	4,1
Niemcy	39 815 €	38 829 €	1,0	86 478 €	2,2
Grecja	16 776 €	b.d.	b.d.	56 400 €	3,4
Węgry	6 984 €	20 729 €	3,0	34 426 €	4,9
Irlandia	27 780 €	125 563 €	4,5	198 942 €	7,2
Włochy	22 254 €	34 582 €	1,6	112 903 €	5,1
Łotwa	3 600 €	8 552 €	2,4	16 740 €	4,7
Litwa	4 024 €	14 316 €	3,6	32 449 €	8,1
Luksemburg	39 587 €	68 880 €	1,7	113 285 €	2,9
Malta	11 644 €	26 548 €	2,3	31 235 €	2,7
Holandia	30 642 €	65 000 €	2,1	110 000 €	3,6
Polska	6 218 €	11 633 €	1,9	37 217 €	6,0
Portugalia	13 492 €	32 272 €	2,4	77 583 €	5,8
Rumunia	2 423 €	4 056 €	1,7	18 894 €	7,8
Słowacja	4 997 €	17 632 €	3,5	24 132 €	4,8
Słowenia	13 565 €	22 260 €	1,6	48 260 €	3,6
Hiszpania	25 060 €	46 412 €	1,9	108 549 €	4,3
Szwecja	31 906 €	23 364 €	0,7	88 416 €	2,8
Anglią z Walią (ZK) ⁵⁶	36 900 €	150 135 €	4,1	265 390 €	7,2
Irlandia Północna (ZK)	31 061 €	181 181 €	5,8	253 001 €	8,1
Szkocja (ZK)	33 500 €	167 275 €	5,0	253 559 €	7,6

Przy wstępnej analizie tabeli 2 uwagę zwraca przede wszystkim szczególnie wysoki status materialny sędziów Wielkiej Brytanii i Irlandii. Przy średnich dochodach ludności, pozostających na poziomie innych wiodących gospodarczo państw UE, sędziowie brytyjscy i irlandzcy posiadają kilkakrotnie wyższe uposa-

⁵⁶ W opracowaniu *European Judicial Systems...* w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zastosowano podział na dane z Anglii i Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej, bowiem system prawny Wielkiej Brytanii oraz wymiar sprawiedliwości jest zróżnicowany w zależności od tych regionów.

żenia od ich europejskich kolegów. Tak niezwykła sytuacja spowodowana jest wieloma czynnikami natury historycznej i ustrojowej. Wielka Brytania posiada stosunkowo niewielką liczbę sędziów zawodowych. W kraju tym tradycyjnie w pierwszej instancji spory rozpoznawane są przez sędziów nieprofesjonalnych (*lay magistrates*), czyli obywateli bez wykształcenia prawniczego, którzy po krótkim kursie z zakresu prawa, nieodpłatnie rozpoznają obecnie około 90% spraw. Dzięki sprawnie działającej maszynie składającej się z około 30.000 nieprofesjonalnych sędziów, liczba korpusu sędziów zawodowych ograniczona jest do sędziów sądów wyższych szczebli, których w 1970 roku było jedynie 288 a obecnie jest niecałe 3000⁵⁷. Tak nieliczna kadra sędziowska może być wynagradzana lepiej niż kilkukrotnie większe korpusy sędziowskie w Europie kontynentalnej. Jednak sama liczebność to najmniej ważny powód wysokich dochodów. Wiele istotniejszy aspekt to *quasi*-prawotwórcze uprawnienia sędziów, których orzeczenia mogą zyskiwać status precedensów wiążących sądy niższe w podobnych sprawach. Ponadto kraje anglosaskie z Wielką Brytanią na czele, posiadają szczególny system naboru do zawodu, gdzie o powołanie na urząd sędziowski mogą starać się jedynie najlepsi i najbardziej doświadczeni prawnicy. Oczywistym jest zatem, że wynagrodzenia sędziowskie muszą stanowić rekompensatę za utracone, bardzo wysokie honoraria prawnicze. Z powyższych względów, przy porównywaniu wynagrodzeń sędziowskich w Europie, kraje systemu *common-law* należy wyjąć poza nawias z uwagi na specyficzne uwarunkowania.

Na tle europejskim pozycja polskich sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji – sędziów sądów rejonowych prezentuje się źle. Bazując na kwotach wynagrodzeń, polscy sędziowie sądów rejonowych znaleźli się w ogonku unijnym, wyprzedzając jedynie kolegów z Łotwy oraz z nowoprzyjętych państw – Bułgarii i Rumunii, mimo że podobne wynagrodzenia średnie w gospodarce krajowej mają także Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa i Estonia. Fakt ten jest istotny, choć analiza zarobków sędziów w oparciu o kwoty bezwzględne nie jest dobrym sposobem oceny sytuacji. Różnice w gospodarkach narodowych państw unijnych powodują, że rozwarstwienie dochodów sędziów jest zupełnie zrozumiałe. Tym samym bardziej miarodajnym czynnikiem, jaki należałoby wziąć pod uwagę przy dokonywaniu porównania, jest stosunek wysokości wynagrodzenia sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji do średniego wynagrodzenia w gospodarce krajowej. Ta metoda uwzględnia bowiem zróżnicowanie gospodarcze i poddana jest prawidłom wolnego rynku (średnie wynagrodzenia w gospodarce krajowej, w przeciwieństwie do wynagrodzeń sędziowskich, nie są ustalane przez legislatywę

⁵⁷ Op. cit. Kate Malleson, *The New Judiciary...*, s. 1.

czy egzekutywę). Wszystkie kraje Unii Europejskiej, poza Szwecją, w 2004 roku ustalały wynagrodzenia sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji powyżej średnich zarobków krajowych (tylko w Szwecji wynagrodzenie sędziowskie stanowiło 0,6 wynagrodzenia średniego). Pośród nich można wyróżnić trzy wiodące grupy: a) państw najbogatszych, z bardzo wysokimi zarobkami średnimi, które stosowały dla zarobków sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji współczynnik wynoszący około 1,0 – 1,9 wynagrodzenia średniego (Austria, Niemcy, Francja, Belgia), b) państw o dobrej sytuacji gospodarczej, acz zarobkach średnich niższych od tych występujących w państwach najbogatszych, które stosowały dla zarobków sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji współczynnik wynoszący około 2,0 – 2,9 wynagrodzenia średniego (Hiszpania, Portugalia, Cypr, Malta, Holandia), c) państw w najgorszym położeniu gospodarczym, o zarobkach średnich kilkukrotnie niższych od zarobków w państwach grupy a) i b), które stosowały dla zarobków sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji współczynnik wynoszący ponad 3,0 wynagrodzenia średniego (Węgry, Słowacja, Litwa). Wyjątkiem od opisanej wyżej reguły jest kilka państw (w tym wspomniane wyżej Irlandia i Zjednoczone Królestwo), które przy dobrej lub bardzo dobrej sytuacji gospodarczej traktuje początkujących sędziów szczególnie preferencyjnie, wyznaczając wynagrodzenia na poziomie drastycznie wyższym od pozostałych państw UE. Zaistnienie w sektorze całkowicie nieskoordynowanym w ramach unii i zależnym wyłącznie od państwa, jakim jest ustalanie wynagrodzeń sędziów, powyższej zależności świadczy o generalnej tendencji do ponadprzeciętnego i bardzo dobrego usytuowania materialnego sędziów. W tym zakresie Polska prezentuje się bardzo słabo, gdyż, należąc do państw o najniższych dochodach ludności, a zatem do grupy c) z powyższego rozróżnienia, stosuje dla ustalania wynagrodzeń sędziów sądów rejonowych współczynnik 1,7, stosowany przez państwa najbogatsze, w których wysokość dochodów średnich umożliwia stosowanie tak niskiego współczynnika. Wprawdzie możliwość nagłego podwyższenia wynagrodzeń sędziów do współczynnika rzędu 3,0 (oznaczałoby to prawie osiemdziesięcioprocentowe podwyżki), wydaje się niemożliwe do szybkiego przeprowadzenia, niemniej jednak pozostawianie przy *status quo* jest rozwiązaniem niedopuszczalnym.

VI. Oczekiwanie sędziów w zakresie wynagrodzeń

Dane użyte przy omawianiu oczekiwań płacowych sędziów sądów powszechnych, pochodzą z badania przeprowadzonego metodą ankiety pocztowej, przeprowadzonego przez autora artykułu w połowie 2007 roku na próbie 687

sędziów i asesorów, dobranych losowo⁵⁸. Podział ankiet zakładał uzyskanie reprezentatywnych odpowiedzi ze strony sędziów sądów każdego rzędu, poprzez dokonanie odpowiedniego podziału ankiet pomiędzy sądy danego rzędu, z uwzględnieniem różnic w liczebności sędziów w poszczególnych sądach jak i sądach danego rzędu. W roku 2005 w Polsce zatrudnionych było ok. 9800 sędziów i asesorów, z czego w 310 sądach rejonowych – ponad 6800 sędziów i asesorów, w 43 sądach okręgowych ponad 2500 sędziów zaś w 10 sądach apelacyjnych ponad 400 sędziów⁵⁹. Ankiety zostały wysłane do 1257 sędziów, z czego 90 do 9 wylosowanych sądów apelacyjnych, 311 do 18 wylosowanych sądów okręgowych i 856 do 103 wylosowanych sądów rejonowych. Współczynnik zwrotu wyniósł ogółem 54,7% (687 ankiet), z czego z sądów apelacyjnych 51,1% (46 ankiet), z sądów okręgowych 41,2% (128 ankiet) zaś z sądów rejonowych 59,9% (513 ankiet w tym 112 od asesorów sądowych). Tym samym udzielone odpowiedzi stanowią miarodajne źródło informacji o opiniach asesorów i sędziów sądów różnego rzędu w zakresie wynagrodzeń. Poniższa analiza opinii sędziów na temat wynagrodzeń ma za zadanie uwidocznć, jak przepisy Konstytucji, ustawodawstwa zwykłego i dorobek organizacji międzynarodowych w zakresie pozycji materialnej sędziów, odbierane są w praktyce przez bezpośrednio zainteresowanych. Wyniki analizy mogą być istotnym źródłem informacji dla podmiotów zainteresowanych poprawą stanu polskiego wymiaru sprawiedliwości.

1. Oczekiwania w zakresie wysokości wynagrodzeń

Tabela nr 3 (strona obok) przedstawia, ujętą w formie średniej ważonej, odpowiedź na pytanie o oczekiwania zarobkowe asesorów i sędziów sądów powszechnych. Wynika z niej, przy pobieżnej analizie, że sędziowie nie są usatysfakcjonowani z otrzymywanych zarobków, a ich oczekiwania płacowe znacząco przewyższają stan obecny (vide: tabela 1.)

Oczekiwania asesorów sądowych stanowią dwukrotność obecnie otrzymywanych wynagrodzeń, zaś sędziów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych – ponad dwukrotność (i niemal dwukrotność wynagrodzeń proponowanych w rządowym projekcie o zmianie ustawy *usp*). Choć tak wygórowane, na pierwszy rzut oka, oczekiwania mogą zdawać się nierealne i nieuzasadnione, zwrócić należy uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze oczekiwane wynagrodzenia mieszczą się w siatce płac urzędników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

⁵⁸ Losowanie warstwowe, dwustopniowe z alokacją proporcjonalną do wielkości warstwy. Warstwy stanowiły sądy poszczególnych stopni, pogrupowane według liczby zatrudnionych sędziów.

⁵⁹ Dane Ministerstwa Sprawiedliwości w 2007 roku, nie publikowane.

Tabela 3.

Oczekiwania płacowe sędziów

Jaką kwotę uznał(a) by Pani/Pan za odpowiednią jako wynagrodzenie brutto za wykonywaną przez Panią/Pana pracę? (poniższe kwoty stanowią średnią ważoną udzielonych odpowiedzi)		
Asesorzy sądowi	8.954 PLN	UWAGI: 56% asesorów wskazało kwoty od 5 do 8 tys zł.
Sędziowie sądu rejonowego	11.317 PLN	UWAGI: 46% sędziów SR wskazało kwotę 10 tys zł.
Sędziowie sądu okręgowego	14.000 PLN	UWAGI: 46% sędziów SO wskazało kwoty pomiędzy 10 a 12 tys zł, zaś 28% kwotę 15 tys zł.
Sędziowie sądu apelacyjnego	14.711 PLN	UWAGI: 47% sędziów SA podało kwotę 15 tys zł.

i nie dosięgają do wynagrodzeń osób sprawujących najwyższe urzędy w państwie. Tym samym stanowią one istotny sygnał ze strony sędziów, że jako władza sądownicza, współistniejąca na zasadzie podziału i równowagi z władzą wykonawczą i ustawodawczą, oczekują oni równoważnego traktowania w kwestiach finansowych. Pozostawiając zagadnienie porównywania wynagrodzeń między władzami szerszemu omówieniu poniżej (vide: omówienie tabeli nr 4), należy przeanalizować wymagania płacowe sędziów w kontekście omawianego wcześniej usytuowania wynagrodzeń sędziów zawodowych sądów pierwszej instancji w porównawczym ujęciu względem państw Unii Europejskiej (vide: tabela 2.) Kwota wynagrodzeń zaproponowana przez sędziów sądów rejonowych stanowi współczynnik wynoszący 4,5 średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2006 roku. Jak wskazałem wcześniej, Polska należy do państw o najniższych średnich dochodach ludności i najgorszym usytuowaniu materialnym sędziów. Jednocześnie współczynnik wysokości dochodów sędziów do średnich dochodów ludności jest tak niski, jak zdarza się to w najbogatszych krajach, gdzie dochód średni ludności jest wystarczająco wysoki, aby zapewnić sędziom niezależność materialną. Z analizy tabeli nr 2 wnioskowałem o istniejącej w Unii Europejskiej, odwrotnie proporcjonalnej zależności wysokości współczynnika w stosunku do wysokości średnich dochodów ludności. Z tej zależności wynika, że Polska, w obecnej sytuacji gospodarczej, powinna należeć do grupy państw, w której wynagrodzenia sędziów sądów pierwszej instancji stanowią ponad trzykrotność wynagrodzeń średnich. W praktyce oznaczałoby to konieczność podniesienia wynagrodzeń zasadniczych sędziów sądów rejonowych z kwoty 4.817 złotych miesięcznie brutto przynajmniej do kwoty 7.431 złotych brutto. Pytani w badaniu

sędziowie sądów rejonowych wskazali kwotę stanowiącą 4,5-krotność wynagrodzeń średnich w gospodarce krajowej. Choć w kontekście porównawczym podniesienie wynagrodzeń powyżej współczynnika 3,0 jest w pełni uzasadnione, osiągnięcie przez współczynnik pułapu 4,5 przekracza normy istniejące w UE i oscyluje wokół współczynników wynagrodzeń sędziów sądów pierwszej instancji w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, gdzie pozycja sędziów, z uwagi na zakres ich władztwa i tradycyjne położenie w strukturze społecznej i politycznej, jest diametralnie inna od obserwowanej w Europie kontynentalnej. Przy analizowaniu ujętych kwotowo oczekiwań sędziów w zakresie wynagrodzenia pamiętać należy o dorobku orzecznictwym Trybunału Konstytucyjnego, który, nie będąc pozytywnym ustawodawcą, nie mógł pozwolić sobie na rozważania o jego zdaniem słusznych kwotach wynagrodzeń, mógł jednak wskazywać drogę, jaką winien iść rozwój sytuacji płacowej w sądownictwie. W wyroku P 8/00 TK zasugerował, że wynagrodzenia sędziowskie winny znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej, skoro zawód sędziego został wyróżniony konstytucyjnie w stosunku do innych funkcjonariuszy publicznych. Nadto Trybunał w tymże orzeczeniu *in fine*, nie stwierdzając o niezgodności przepisów wynagrodzeniowych z *Konstytucją*, ostrzegł jednak, że wraz z upływem czasu i progresem sytuacji gospodarczej ocena przepisów wynagrodzeniowych będzie bardziej wymagająca.⁶⁰ Przywołane orzeczenie zostało wydane w 2000 roku, a zatem, zważywszy na bardzo dobry kurs polskiej gospodarki od tamtego czasu, można oczekiwać, że w przypadku najbliższego konfliktu w zakresie wynagrodzeń Trybunał pozostanie przy swoim stanowisku.

2. Oczekiwanie w zakresie sposobu ustalania wysokości wynagrodzeń

Kolejne pytanie zadane sędziom i asesorum w odniesieniu do wynagrodzenia dotyczyło preferowanego sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia, który, zdaniem sędziów, gwarantowałby najpełniejszą realizację konstytucyjnych zasad w odniesieniu do statusu materialnego. Sędziowie mogli wybrać odpowiedź spośród zaproponowanych w ankiecie lub, w przypadku zaznaczenia opcji „inne”, zaproponować własne rozwiązanie. Odpowiedzi zaproponowane w ankiecie stanowią najczęstsze propozycje w ramach powracającej cyklicznie publicznej debaty na temat wynagrodzeń sędziów. Pośród odpowiedzi udzielonych przez 5,7% sędziów, którzy wybrali opcję odpowiedzi otwartej, najczęściej powtarzały się propozycje ustalania wysokości wynagrodzenia poprzez porównanie z sędziami w Unii Europejskiej (2,3%) oraz poprzez porównanie z innymi zawodami prawniczymi (1,2%).

⁶⁰ Źródło: op. cit. Wyrok 8/00...

Tabela 4.

Sposób ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów
sądów powszechnych

Czy uważa Pani/Pan, że wysokość wynagrodzenia powinna być ustalana w oparciu o?	
Ustawową kwotę bazową, tak jak obecnie	5,6%
Wskaźniki wynagrodzeń średnich ogłaszane przez Prezesa GUS	18,2%
Porównanie z wynagrodzeniami osób piastujących wysokie funkcje publiczne	61,2%
Inne (pytanie otwarte)	5,7%
Nie mam zdania	9,3%

Analizując powyższą tabelę nr 4, przede wszystkim zauważyć należy, że 85,1% (suma odpowiedzi innych niż „tak jak obecnie” i „nie mam zdania”) sędziów nie popiera obecnego systemu ustalania wysokości wynagrodzeń. Sygnał ten powinien być poważnie rozważony przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, bowiem utrzymywanie *status quo* świadczyć może o zupełnej ignorancji względem wymagań równorzędnej władzy państwowej. Wniosek uzyskany w wyniku badania jest o tyle doniosły, że świadczy o niemal jednomyślnym niezadowoleniu dziesięciotysięcznoosobowej grupy zawodowej, rozprzestrzenionej po całym kraju i nieposiadającej scentralizowanego systemu utrzymywania wzajemnych kontaktów, a zatem autonomicznej w jednostkowych opiniach.

Najlicniejsza grupa badanych (61,2%) chciałaby uzyskiwać wynagrodzenie ustalone przez porównanie z wynagrodzeniami osób piastujących wysokie funkcje publiczne. Możliwość zastosowania takiego rozwiązania zasługuje na szersze omówienie. Analizując pojawiające się propozycje porównywania wysokości wynagrodzeń z wynagrodzeniami osób piastujących wysokie funkcje publiczne, pojawia się szereg argumentów za i przeciw stosowaniu takiego rozwiązania. Do najważniejszych argumentów „za” należy – przełożenie konstytucyjnej normy zakładającej podział i równowagę władz (zawartej w art. 10 *Konstytucji*) na praktyczne zastosowanie w równym traktowaniu przedstawicieli wszystkich trzech władz w aspekcie finansowym. Kolejny argument sprzyjający przyjęciu kryterium porównawczego dla ustalania wynagrodzeń sędziowskich to umocnienie systemu wzajemnych ograniczeń między władzami, bowiem władza wykonawcza i ustawodawcza nie mogłyby wpływać na wynagrodzenia sędziów bez jednoczesnego analogicznego wpływu na własne wynagrodzenia. Trzecim argumentem „za” jest okoliczność oczywiście korzystna dla sędziów, w postaci natychmiastowych podwyżek przy wprowadzeniu takiego systemu, zrównując bowiem minimalne

wynagrodzenie zasadnicze asesora sądowego z wynagrodzeniem najniżej opłacanego przedstawiciela władzy ustawodawczej (posła) lub wykonawczej (wicewojewody), zyskałby on znacznie w stosunku do obecnego wynagrodzenia. Przyjmując zaś, że sędziowie sądu wyższego rzędu muszą otrzymywać wynagrodzenia wyższe od sędziów sądu niższego rzędu, podwyżka płac asesorów pociągnęłaby za sobą znaczącą podwyżkę płac pozostałych sędziów. Dla przedstawienia argumentów „przeciw” rozwiązaniu najpopularniejszemu wśród sędziów posłużyć się dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W 2000 roku TK rozpoznał pytania prawne Sądu Okręgowego w Krakowie i Sądu Okręgowego w Częstochowie odnośnie zgodności niektórych przepisów wynagrodzeniowych z art. 178 ust. 2 i art. 10 *Konstytucji*⁶¹. W ramach uzasadniania swojego wyroku Trybunał negatywnie odniósł się do podnoszonej przez strony możliwości ustalania wynagrodzeń sędziów przez ich porównanie z wynagrodzeniami wysokich urzędników państwowych. Przede wszystkim zdaniem TK zasada podziału i równowagi władz, zawarta w art. 10 *Konstytucji* nie determinuje określonych proporcji arytmetycznych w ustalaniu wynagrodzeń w obrębie danej władzy. Nie sposób odmówić racji rozumowaniu Trybunału, który uzasadnił takie stwierdzenie zbyt dużym zróżnicowaniem czynników określających pozycję zawodową w ramach danej władzy dla stosowania prostych porównań. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że sędziowie, mimo że uposażeni gorzej od urzędników sprawujących kierownicze funkcje państwowe w ramach pozostałych władz, posiadają szereg niewymiernych ekonomicznie przywilejów, takich jak najwyższa stabilność zawodowa, prawo do spoczynku, brak uzależnienia wynagrodzenia od sukcesów w pracy czy dodatkowe urlopy. Ponadto Trybunał krytycznie odniósł się do pomysłu porównywania sędziów sądu danego rzędu do konkretnych stanowisk w pozostałych władzach, bowiem nie sposób określić, które ze stanowisk miałyby stanowić dolny próg dla określenia minimalnych wynagrodzeń. Sugestię, aby tym stanowiskiem w przypadku władzy wykonawczej było stanowisko wicewojewody, TK potraktował jako dowolne potraktowanie tematu, zważywszy na istnienie upoważnień do wydawania decyzji, które władza wykonawcza może powierzyć organom samorządu terytorialnego lub pracownikowi urzędu. Negatywne stanowisko Trybunału przesądziło o niemożności zastosowania płacowego systemu porównawczego. Rozwiązanie takie można uznać za słuszne, zważywszy że *Konstytucja* szczególnie unormowała wynagrodzenia i status stanu sędziowskiego właśnie, aby wyodrębnić sędziów z aparatu urzędniczego i podkreślić ich szczególną – niezależną pozycję. Tym samym, mimo największej popularności pośród badanych sędziów,

⁶¹ Ibidem.

propozycja wprowadzenia systemu wynagrodzeń opartego na porównaniu pozycji finansowej władzy sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej, wydaje się niemożliwa do realizacji wobec sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym.

Kolejne co do popularności rozwiązanie, aprobowane przez 18,2% sędziów, dotyczyło oparcia wynagrodzeń sędziowskich na wskaźnikach wolnorynkowych, odniesieniu ich do wynagrodzeń średnich w gospodarce krajowej, ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Rozwiązanie takie, wykorzystane przez Ministra Sprawiedliwości przy tworzeniu projektu ustawy o zmianie ustawy usp, z pewnością ograniczyłoby niezadowolenie wynikające z faktu, że obecnie waloryzacja wynagrodzeń opiera się na wskaźniku ustalonym arbitralnie przez władzę wykonawczą i ustawodawczą w ramach projektowania i uchwalania ustawy budżetowej. Wskaźnik ten zależy od możliwości budżetu państwa a nie od faktycznego wzrostu kosztów życia, tym samym, jak dowodziłem wcześniej, dochodzi do spadku wartości wynagrodzeń przy zamrożeniu bądź symbolicznym podnoszeniu ich kwot, poniżej progu rzeczywistej inflacji. Proponowane rozwiązanie zasługuje na uwagę, zważywszy na niedoskonałą obowiązującą konstrukcję prawną, w której sędziowie doświadczają recesji mimo dobrej sytuacji gospodarczej.

W otwartej części pytania ankietowego część sędziów niepopierająca powyższych rozwiązań, zaproponowała własne możliwości naprawy sytuacji. Najczęściej spotykane propozycje odnosiły się do ustalania wynagrodzeń sędziowskich w oparciu o wynagrodzenia sędziów w Unii Europejskiej (2,3%) i w oparciu o wynagrodzenia innych zawodów prawniczych (1,2%).

Odnosząc się do pierwszej propozycji, należy zauważyć, że o ile stanowi deklarację sędziów, chcących równego traktowania w obrębie Unii Europejskiej, o tyle wprowadzenie takiej zależności byłoby co najmniej karkołomne o ile w ogóle niemożliwe. Jak wykazałem wyżej, wynagrodzenia sędziów w UE są kwotowo szalenie zróżnicowane i silnie korelują z sytuacją gospodarczą każdego z Państw Członkowskich. Jedynym wskaźnikiem, jaki daje możliwość miarodajnego omawiania tych wynagrodzeń, jest współczynnik ich wysokości do wysokości średnich dochodów ludności w danym kraju. O ile współczynnik ten powinien być brany pod uwagę w fazie ewentualnych przygotowań do stworzenia nowych lub nowelizacji obowiązujących regulacji płacowych i może stanowić istotny materiał poglądowy, niemożliwe jest traktowanie go jako wyznacznika wiążącego. Inaczej na polskiego prawodawcę nałożony zostałby obowiązek dokonywania corocznych lub cokilkuletnich badań wynagrodzeń sędziów w całej Unii Europejskiej, co nie jest możliwe z uwagi na brak obowiązku ze strony Państw Członkowskich udzielania takich informacji.

Ostatnia dyskutowana propozycja w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów dotyczy odniesienia ich do wynagrodzeń osób wykonujących inne zawody prawnicze. Propozycja taka, wysunięta przez 1,2% sędziów uczest-

niczących w badaniu, wydaje się również z wielu przyczyn niemożliwa do zastosowania. Przede wszystkim wziąć należy pod uwagę argumentację zastosowaną przy okazji omawiania wysokich stanowisk państwowych. Prawnicy wolnych zawodów podlegają prawidłom wolnorynkowym, a zatem ich wynagrodzenia, w przeciwieństwie do wynagrodzeń sędziów, wahają się w zależności od ich popularności i sytuacji rynkowej. Muszą oni także liczyć się z ryzykiem bankructwa i zmiany profesji. Nadto prawnicy prowadzący własne praktyki przeznaczają część przychodów na pokrycie kosztów prowadzenia kancelarii, a zatem ich przychód nie trafia w całości do ich kieszeni. Propozycja taka była również przedmiotem krytycznych uwag Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyroku P 8/00. Trybunał zaznaczył, że nie może dojść do ustalania wynagrodzeń sędziowskich przez pryzmat wynagrodzeń prawników reprezentujących wolne zawody, bo przy ryzyku związanym z pracą na wolnym rynku, prawnicy ci nie posiadają państwowych gwarancji stabilizujących status materialny. Na koniec warto dodać, że prawnicy wykonujący zawód adwokatów czy notariuszy zarabiają lepiej od sędziów w wielu państwach europejskich. Nawet w Zjednoczonym Królestwie dochody *barrister'ów* często przewyższają dochody sędziów. Prawodawca, starając się o uczynienie z zawodu sędziego ukoronowania kariery prawniczej, nie powinien kierować się wyłącznie kryterium finansowym, bowiem nie jest to jedyne kryterium wpływające na prestiż zawodu. Niemniej jednak zarobki sędziów nie powinny rażąco odbiegać od zarobków innych prawników, aby nie zniechęcać ich w staraniu o zwieńczeniu całościowej pracy w najbardziej wyeksponowanym i najzacniejszym zawodzie prawniczym.

3. Wpływ wynagrodzeń na atrakcyjność zawodu sędziego i fluktuację między zawodami prawniczymi

Jak zasygnalizowałem w części artykułu poświęconej roli wynagrodzenia sędziowskiego, jednym z istotniejszych aspektów odpowiednio wysokiego usytuowania sędziów pod względem materialnym, jest zachęcanie doświadczonych prawników innych profesji do starania się o mianowanie na urząd sędziowski. Osiągnięcie takiego celu byłoby ze wszech miar pożądane, bowiem po pierwsze, prawnicy przekładaliby swoje wcześniejsze doświadczenie na lepszą jakość orzecznictwa, po drugie swoim doświadczeniem życiowym łagodziliby skutki obecnego systemu mianowania, nakierowanego na przyjmowanie do zawodu osób niedoświadczonych i młodych, które dopiero ukończyły studia prawnicze. Kolejny zespół analizowanych pytań dotyczył atrakcyjności zawodu sędziego poprzez mierzenie napływu do tego zawodu z innych zawodów prawniczych, odpływu sędziów do innych profesji i przyczyn dokonującej się fluktuacji. Analiza udzielonych odpowiedzi pozwoli stwierdzić, jakie zagrożenia stwarza obecny system wynagrodzeń dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Tabela 5.

Zawody prawnicze wykonywane przed objęciem
urzędu sędziowskiego.

Czy przed mianowaniem na urząd sędziowski pełnił(a) Pani/Pan inny zawód prawniczy?	
Adwokat	0,5%
Radca prawny	2,0%
Referendarz sądowy	1,6%
Prokurator	4,0%
Notariusz	0,0%
Pracownik naukowy	2,3%
Inny zawód prawniczy	14,6%
NIE	78,8%
UWAGA: suma uzyskanych odpowiedzi nie jest równa 100%, ponieważ niektóre osoby pełniły więcej niż 1 zawód prawniczy, zaś ankieta umożliwiała udzielenie kilku odpowiedzi. Wszystkie odpowiedzi inne niż „NIE” stanowią łącznie 21,2%.	

Analiza tabeli nr 5. pozwala na wysunięcie niepokojących wniosków, w odniesieniu do systemu ukształtowania wynagrodzeń sędziowskich. Spośród wszystkich badanych sędziów jedynie 21,2% stanowią osoby, które zmieniły dotychczasowy zawód na zawód sędziego, umożliwiając tym samym wniesienie istotnego doświadczenia zdobytego w innym zawodzie w pracę orzeczniczą. O ile wypowiedzenie się na temat osób, które zaznaczyły opcję „inny zawód prawniczy” (14,6%) nie jest możliwe, brak bowiem danych stwierdzających dochody we wcześniejszej profesji, o tyle jedynie 2,5% badanych sędziów przeniosło się z zawodów uznanych za przynoszące średnie dochody wyższe od zarobków sędziów (adwokata lub radcy prawnego). Na uwagę zasługuje też fakt, że wśród badanych sędziów nie znalazł się ani jeden były notariusz. Ponadto 1,6% sędziów przeniosło się z zawodu referendarza sądowego, 4% z zawodu prokuratora a 2,3% z placówki naukowej. Jedynie te trzy grupy zawodowe należą do wynagradzanych z reguły gorzej niż sędziowie (lub od niedawna w przypadku prokuratorów – tak samo), zatem istniała motywacja finansowa do zmiany profesji. Dla prokuratorów działających w strukturze zhierarchizowanego podporządkowania, atrakcyjność zawodu sędziego może podnosić także fakt posiadania niezawisłości. Oczywiście nie należy postrzegać atrakcyjności zawodu sędziego jedynie przez pryzmat wynagrodzeń sędziowskich. Prestiż zawodu sędziego oraz rzeczywista siła władzy

sądowniczej w systemie politycznym są elementami, których nie wolno ignorować, analizując przyczyny zmiany zawodu wśród prawników. Nie ulega jednak wątpliwości, że rażąco niższe wynagrodzenia sędziów od wynagrodzeń adwokatów, radców prawnych czy notariuszy z wieloletnim doświadczeniem i ustaloną pozycją rynkową, stanowią barierę działającą odstraszałąco. Jeśli nawet adwokat, radca prawny czy notariusz chcieliby zakończyć karierę za stołem sędziowskim, muszą najpierw liczyć się z koniecznością zgromadzenia oszczędności, które pozwolą im zmienić zawód bez dotkliwego spadku poziomu życia.

Kolejne pytanie w sposób jeszcze bardziej wyraźny uwidacznia, jak obecny system wynagrodzeń sędziowskich zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Badani sędziowie zostali zapytani, czy rozważają możliwość zmiany zawodu na inny, a w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej poproszeni zostali o wskazanie zawodu, którym są zainteresowani oraz o podanie przyczyn rozważanej zmiany zawodu.

Tabela 6.

Chęć zmiany zawodu sędziego na inny zawód.

Czy rozważa Pani/Pan możliwość zmiany wykonywanego zawodu na inny zawód prawniczy?		
	TAK	NIE
Asesorzy sądowi	44,6%	55,4%
Sędziowie sądu rejonowego	36,4%	63,6%
Sędziowie sądu okręgowego	22,7%	77,3%
Sędziowie sądu apelacyjnego	2,2%	97,8%
OGÓŁEM	32,9%	67,1%

Jaki to zawód:

Adwokat	73,7%
Radca prawny	28,9%
Referendarz sądowy	0,6%
Prokurator	0,0%
Notariusz	24,6%
Pracownik naukowy	4,6%
Inny zawód prawniczy	8,8%
UWAGA: suma uzyskanych odpowiedzi nie jest równa 100%, ponieważ niektóre osoby rozważają pomiędzy więcej niż jednym zawodem prawniczym, zaś ankieta umożliwiała udzielenie kilku odpowiedzi.	

Przyczyny rozważania o zmianie zawodu:	
Wyższe zarobki w innym zawodzie	85,7%
Wyższy prestiż innego zawodu	23,7%
Osobiste zainteresowania	5,8%
Złe warunki pracy sędziego (inne niż finansowe)	59,0%
Brak niezawisłości (naciski)	3,3%
Względy osobiste	10,6%
Inne powody	11,9%
UWAGA: suma uzyskanych odpowiedzi nie jest równa 100%, ponieważ niektóre osoby podały więcej niż jedną przyczynę rozważania o zmianie zawodu, zaś ankieta umożliwiała udzielenie kilku odpowiedzi.	

Tabela nr 6. ujawnia bardzo niebezpieczne tendencje wśród sędziów. Aż 32,9% badanych asesorów i sędziów, a zatem 1/3 stanu sędziowskiego, rozważa możliwość zmiany zawodu. Stopień chęci zmiany zawodu zmniejsza się w stosunku do czasu spędzonego w zawodzie i osiągniętego awansu, i tak o zmianie zawodu myśli 44,6% asesorów sądowych, 36,4% sędziów sądów rejonowych, 22,7% sędziów sądów okręgowych i jedynie 2,2% sędziów sądów apelacyjnych. Z tej spadkowej tendencji wywieść można, że osiągnięcie pewnej ustalonej pozycji zawodowej oraz wyższych wynagrodzeń zasadniczych, zwiększanych z czasem o dodatki stażowe i często o dodatki funkcyjne, prowadzi do ustabilizowania i zmniejsza chęć do ucieczki z zawodu sędziego, która wiązałaby się z trudem wejścia w realia wolnorynkowe, a zatem z założeniem praktyki, znalezieniem klientów etc. Asesorzy sądowi wykazują się największą chęcią mobilności między zawodami, bowiem ich pozycja zawodowa nie jest w ogóle zabezpieczona i zależy od złożenia egzaminów i uzyskania pozytywnych opinii z dotychczasowej pracy. Ponadto zarobki asesorów pozostają w dysproporcji do zarobków ich kolegów, którzy ukończywszy studia wybrali inny zawód prawniczy i osiągają w nim pierwsze sukcesy przekładające się na coraz wyższe zarobki.

Sędziowie, którzy rozważają możliwość zmiany zawodu, jako zawód docelowy wskazali najczęściej zawód adwokata (73,7%), radcy prawnego (28,9%) lub notariusza (24,6%), są to zawody najlepiej usytuowane materialnie. Powiązania zmiany zawodu z finansami dowodzi fakt, że zainteresowanie pełnieniem zawodu wynagradzanego poniżej zawodu sędziego jest znikome (żaden z badanych sędziów nie jest zainteresowany zawodem prokuratora).

W kolejnej części tabeli wskazane zostały przyczyny chęci zmiany zawodu sędziego. Niemal wszyscy sędziowie rozważający możliwość zmiany zawodu (85,7%) powodowani są przyczynami finansowymi, a także złymi warunkami

pracy sędziego (59,0%). Dane te jednoznacznie dowodzą, że obecny system kształtowania wynagrodzeń sędziowskich wywiera mocne niekorzystne skutki dla całego wymiaru sprawiedliwości. Nie bez znaczenia jest bowiem fakt, że sędziowie skrajnie niezadowoleni z obecnej sytuacji, a zatem ci którzy myślą o zmianie zawodu, mogą nie odczuwać silnej potrzeby pozytywnego wpływania na wymiar sprawiedliwości poprzez swoją wytężoną pracę.

Analiza wyników badań w zakresie chęci zmiany zawodu, jednoznacznie wskazuje, że pozycja zawodu sędziego jest jedną z mniej atrakcyjnych i mniej prestiżowych w wachlarzu zawodów prawniczych. Napływ osób do zawodu sędziowskiego z innych zawodów jest znikomy i dotyczy głównie zmiany zawodu gorzej usytuowanego zarówno finansowo jak też w odniesieniu do zakresu uprawnień i obowiązków. Natomiast tendencje odpływowe są znaczne i zagrażają stabilności wymiaru sprawiedliwości oraz jakości orzecznictwa. Jednocześnie w pełni uzasadniona jest teza, że podstawowym (choć nie jedynym) powodem takiej sytuacji jest zła sytuacja finansowa w sądownictwie. Analizując powyższe odpowiedzi w związku z odpowiedziami zawartymi w tabeli nr 4 (sposoby ustalania wynagrodzenia), można dojść do dalszej konstatacji, że brak zasadniczych zmian w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń sędziowskich, przy ponad 85% niezadowoleniu sędziów ze stanu obecnego, może prowadzić do coraz większego ryzyka odpływu doświadczonej kadry sędziowskiej do innych zawodów prawniczych.

4. Możliwość wprowadzenia systemu motywacyjnego w wynagrodzeniach

Ostatnim zagadnieniem powiązanym z wynagrodzeniem, które było przedmiotem badania, jest opinia sędziów na temat możliwości wprowadzenia systemu wynagrodzeń opartego na jakości i ilości pracy. System taki oznaczałby w rzeczywistości wprowadzenie premii lub dodatków motywacyjnych dla sędziów.

Jednym z podstawowych celów zarobków w warunkach wolnorynkowych a także w administracji państwowej jest motywowanie pracowników do wytężonej i jak najefektywniejszej pracy. Cel ten realizowany jest poprzez powszechnie występujące systemy premii, dodatków motywacyjnych, nagród etc. Mechanizmy naturalne dla realiów wolnorynkowych i urzędniczych nie zostały w żaden sposób przeniesione na grunt sądownictwa. Niezależnie od przeważająco krytycznego stosunku przedstawicieli doktryny prawa do zastosowania systemu pomiaru jakości i ilości pracy sędziów i wprowadzania systemu motywacyjnego, zadałem sędziom pytanie o oczekiwania odnośnie jego wprowadzenia. Odpowiedzi uzyskane w badaniu prezentują równy podział zdań w tej kwestii. Niemal połowa ankietowanych (44,2%) poparła pomysł, zaś nieco większa grupa (48,4%) nie udzieliła swojego poparcia dla propozycji. Również godne zastanowienia jest, że im większy staż i doświadczenie na stanowisku sędziego, tym mniejsze poparcie

Tabela 7.

Opinie sędziów na temat premii i dodatków motywacyjnych

Czy uważa Pani/Pan, że sędziowie powinni otrzymywać premie lub dodatki motywacyjne za pracę w rozmiarach przekraczających średnią załatwień?					
	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Ani tak ani nie	Raczej nie	Zdecydowanie nie
	Ogółem „tak”			Ogółem „nie”	
Asesorzy sądowi	30,4%	17,9%	7,1%	27,2%	17,0%
	48,3%			44,2%	
Sędziowie sądu rejonowego	25,8%	21,7%	7,3%	23,2%	22,0%
	47,5%			45,2%	
Sędziowie sądu okręgowego	18,9%	18,1%	7,1%	24,4%	31,5%
	37,0%			55,9%	
Sędziowie sądu apelacyjnego	17,4%	8,7%	8,7%	23,9%	41,3%
	26,1%			65,2%	
OGÓŁEM	24,7%	19,5%	7,3%	24,2%	24,2%
	44,2%			48,4%	

dla wprowadzania systemu premiowego wynagrodzeń (rozwiązania nie poparło 44,2% asesorów sądowych, natomiast sędziów sądu apelacyjnego przeciwnych premiom było 65,2%). Warto zastanowić się nad zaletami i wadami, jakie niosło by ze sobą wprowadzanie czynników motywacyjnych o charakterze finansowym.

Podstawowym argumentem sprzyjającym wprowadzeniu premii i dodatków motywacyjnych jest fakt, że przy nierównym obciążeniu pracą, sędziowie w sądach danego rzędu otrzymują równe wynagrodzenie. Obecnie żaden przepis ustrojowy nie uzależnia w sposób pozytywny (podwyżki, dodatki) wynagrodzenia sędziów od ilości i jakości ich właściwej pracy. Tymczasem zarówno w zależności od położenia sądu jak też od specyfiki danej gałęzi prawa, zależy faktyczny nakład pracy sędziów. Sytuacja, w której sądy położone w niewielkich miastach rozpoznają, zarówno w liczbach bezwzględnych jak i w przeliczeniu na sędziego, kilkanaście lub kilkadziesiąt procent mniej spraw, niż sędziowie w miastach dużych⁶², przy jednoczesnym założeniu, że sprawy te charakteryzują się mniejszym stopniem skomplikowania, prowadzi do niesprawiedliwego traktowania sędziów pracujących najciężej. Skala nierównego traktowania w aspekcie finansowym zwiększona jest

⁶² Dane Ministerstwa Sprawiedliwości za 2007 rok, nie publikowane.

dotatkowo, przez omawianą okoliczność większego dostępu sędziów w sądach niewielkich do dodatków funkcyjnych oraz przez fakt, że za nierównym wynagradzaniem idą nierówne koszty życia, wyższe w dużych miastach. Z powyższego wynika, że sędziowie w małych sądach zyskują podwójnie, bowiem mają mniej pracy i relatywnie więcej pieniędzy, niż ich koledzy pracujący w wielkomiejskich molochach sądowych.

Podstawowy argument przeciwko wprowadzaniu systemu premii dotyczy ogromnego ryzyka dla niezawisłości sędziowskiej, związanego z ustalaniem podstaw do ich wypłaty. Cytowana wyżej *Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów*, podkreśla, że wynagrodzenia różnicowane mogą być na podstawie jasnych i przejrzystych kryteriów, które nie powinny mieć charakteru ocennego. Trudno jednak wyobrazić sobie ilościowo-jakościowy system oceny pracy sędziów, niezależniony od arbitralnej władzy danej osoby w zakresie jego stosowania przez dany sąd. Już samo mierzenie jakości pracy sędziów wydaje się niemożliwe bez jednoczesnego analizowania ich orzecznictwa, które zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej nie może podlegać innej kontroli niż kontrola instancyjna w ramach postępowania odwoławczego. Oparcie zaś systemu premiowego wyłącznie na obiektywnych czynnikach ilościowych, prowadziłoby do sytuacji, w której sędziowie byłiby zachęcani do pobieżnego i nieuważnego, ale za to szybkiego załatwiania spraw. Przeciwko wprowadzaniu takiego rozwiązania stanowczo wypowiedziało się Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, obradujące w Wilnie w 2006 roku. W *Rezolucji z dnia 20 maja 2006 roku* czytamy, że praktyka rozliczania sędziów z ilości załatwionych spraw może doprowadzić do pogorszenia jakości wymiaru sprawiedliwości⁶³. Zastosowanie kryterium uwzględniającego ilość i jakość załatwień, grozi ryzykiem nadzoru orzecznictwa wykonywanego poza dozwolonym trybem nadzoru jurysdykcyjnego, a zatem naruszeniem zasady niezawisłości. Tym samym zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i doktryna prawa konstytucyjnego⁶⁴ opowiadają się za równym wynagradzaniem sędziów w ramach danego szczebla sądownictwa. W wyroku P 8/00 TK wyraził pogląd, że nie powinna istnieć sztywna zależność pomiędzy ilością obowiązków orzeczniczych sędziego a jego wynagrodzeniem, stwierdzając, że:

„Podobnie jak godność urzędu, tak i zakres obowiązków sędziów należy na gruncie art. 178 ust. 2 konstytucji oceniać nie w odniesieniu do pracy konkretnej osoby lub „obciążenia” konkretnego stanowiska sędziowskiego, lecz do kompetencji przyznanych

⁶³ *Rezolucja Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów z dnia 20 maja 2006 roku*, www.iustitia.pl/content/view/232/74.

⁶⁴ Leszek Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz IV*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 21.

przez prawo poszczególnym szczeblom wymiaru sprawiedliwości. Przy tym tak samo, jak nie ma jakiegś matematycznej relacji między godnością urzędu a wysokością wynagrodzenia, nie istnieje również sztywna zależność płac sędziowskich od zakresu sędziowskich obowiązków.”⁶⁵

Warto przy tym zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni przepisu art. 178 ust. 2 Konstytucji, nie wykluczył możliwości wprowadzenia systemu premii. W przytaczanym już orzeczeniu stwierdził, że:

„niezależnie od niemożności przyjęcia ścisłych kryteriów pomiaru ilości i jakości pracy sędziego – próba dokładnego uzależnienia wynagrodzenia sędziego od ilości i jakości wykonywanych przez niego indywidualnie obowiązków w zakresie orzecznictwa lub próba stosowania premii pieniężnych za sukcesy zawodowe byłaby raczej trudna do pogodzenia z dyrektywą respektowania przez system wynagrodzeń godności urzędu (choć dopuszczalności stosowania przez ustawodawcę pewnych elementów motywacyjnych, o ile nie wpływają na kierunek orzekania, z góry nie można wykluczyć).”⁶⁶

Wobec ustalonej linii orzeczniczej, przeciwnej ustalaniu premii dla sędziów, można rozważać inne, bardziej obiektywne i nie uznaniowe rozwiązania, jakimi mogłoby być np. wprowadzenie stałych dodatków dla sędziów orzekających w dużych miastach. Zważywszy jednak na duże zróżnicowanie opinii samych sędziów oraz duży opór sędziów najbardziej doświadczonych, ewentualne kierunki naprawy sytuacji powinny zmierzać raczej do prawidłowego uregulowania obecnie obowiązujących rozwiązań, niż do wprowadzania ryzykownych posunięć nowatorskich.

VII Konkluzje

System wynagrodzeń asesorów i sędziów sądów powszechnych w Polsce wymaga pilnych działań naprawczych, bowiem obecne regulacje, zarówno w ujęciu teoretycznym jak i w opiniach asesorów sądowych i sędziów, nie spełniają roli, jaką winno pełnić wynagrodzenie sędziowskie.

Choć odpowiednie wynagrodzenie jest jednym z wielu środków ochrony niezawisłości, które winny być zapewnione kumulatywnie, jest ono jednak środkiem istotnym. Jak sygnalizowałem powyżej, wynagrodzenia sędziowskie spełniają szereg ról, zarówno w odniesieniu do gwarancyjnych w stosunku do zasady

⁶⁵ Op. cit. Wyrok 8/00...

⁶⁶ Ibidem.

niezawisłości sędziowskiej, jak i w stosunku do zasady podziału i równowagi władz. Mimo że dochody sędziów są mniej istotną gwarancją niezawisłości, niż ich właściwości osobiste, bez wątpienia świadczą o usytuowaniu wymiaru sprawiedliwości w systemie politycznym i wpływają na prestiż zawodu, który winien stanowić ukoronowanie kariery prawniczej. Funkcja gwarancyjna w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej realizowana jest poprzez zapewnienie sędziemu niezależności finansowej, zarówno względem podmiotów ustalających wynagrodzenia, przełożonych jak i podmiotów mogących próbować wywierać naciski o charakterze korupcyjnym (choć jak wspomniałem korupcja jest zjawiskiem wychodzącym poza jasno określone ramy pieniądza). Gwarancja realizacji zasady podziału i równowagi władz realizowana jest poprzez uregulowanie zasad ustalania wynagrodzeń, w sposób uniemożliwiający dowolne ich ustalanie przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. W kontekście społecznym, wysokość wynagrodzeń (pośród innych czynników) wpływa na prestiż zawodu oraz zainteresowanie jego objęciem przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Obecne uregulowania sprawiają, że powyższe role wynagrodzenia sędziowskiego nie są w pełni lub w ogóle realizowane.

Wprawdzie porządek konstytucyjny, prawidłowo zabezpiecza pozycję materialną sędziów, jednak ustawodawstwo zwykłe i rozporządzenia wykonujące zalecenia *Konstytucji*, pozostawiają wiele do życzenia. Wynagrodzenia sędziów, mimo jasnego wyniesienia tej grupy zawodowej przez *Konstytucję*, ponad aparat urzędniczy, ustalone są w ten sam sposób i z użyciem tej samej ustawy, co wynagrodzenia większości urzędników państwowych. Waloryzacja wynagrodzeń, odebrana od gospodarczych wskaźników wolnorynkowych, nie licuje z wysokością inflacji i prowadzi do rzeczywistego spadku wartości wynagrodzeń sędziów. Rozporządzenie wykonawcze do *Ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych*, w zakresie ustalania mnożników kwoty bazowej wynagrodzenia, nie realizuje norm tej ustawy, nie zapewniając rzeczywistej finansowej motywacji dla sędziów do podążania ścieżką kariery zawodowej. Powyższe teoretyczne zastrzeżenia zostały w pełni poparte przez badania, przeprowadzone wśród sędziów, którzy niemal jednomyślnie oczekują znacząco wyższych zarobków i nie popierają obecnego systemu ustalania wysokości wynagrodzenia.

Przerost ilości funkcji w sądownictwie oraz wadliwe unormowania dodatków funkcyjnych, których wysokość nie została sztywno określona, powodują, że dochodzi do wypaczenia roli tych dodatków oraz nierównego, arbitralnego ustalania ich wysokości. Transparentność i jasność powinny stanowić podstawowe kryteria przy tworzeniu regulacji dotyczących jakiegokolwiek części wynagrodzenia sędziów, co podkreślane jest zarówno w dokumentach międzynarodowych jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Obecne regulacje odnośnie

dotatków funkcyjnych nie spełniają tych kryteriów. Taka sytuacja może prowadzić do patologicznych zachowań, a nawet naruszenia niezawisłości, ponieważ sędziowie prowokowani są do zabiegania o względy przełożonych i innych organów arbitralnie ustalających wysokość dodatków. Sędziowie pełniący funkcje w sądzie narażeni są na konieczność czynienia „przysług” w zamian za możliwość utrzymania funkcji (i wyższego wynagrodzenia), ponieważ powołania i odwołania do pełnienia funkcji również nie znalazły stosownych zabezpieczeń ustawowych.

Istnieją wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie zgodności ustawodawstwa i rozporządzeń z przepisami Konstytucji odnoszącymi się do wynagrodzeń sędziowskich oraz zasady podziału i równowagi władz. Choć w dotychczasowych konfliktach, będących przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego, nie dopatrzono się nieprawidłowości mogących skutkować utratą mocy przez obowiązujące przepisy, Trybunał ostrzegł, że wraz z umacnianiem się *Konstytucji* oraz polepszaniem sytuacji gospodarczej w kraju, kontrola zgodności przepisów wynagrodzeniowych z Konstytucją ulegnie zaostreniu.

Wysokość wynagrodzeń sędziowskich, ujęta porównawczo, w ramach państw Unii Europejskiej, również pozostawia wiele do życzenia. Polscy sędziowie znajdują się w ogonku unijnych wynagrodzeń, zaś proporcja wysokości wynagrodzeń sędziów w stosunku do średnich dochodów ludności pozostaje na nieuzasadnienie niskim poziomie.

Wynagrodzenia sędziowskie nie spełniają też swojej szerszej – społecznej roli. Jak wykazały omawiane badania, zainteresowanie przedstawicieli innych zawodów objęciem urzędu sędziowskiego jest znikome, a zatem sądownictwo nie może liczyć na napływ doświadczonej zawodowo i życiowo kadry do pełnienia najbardziej odpowiedzialnego zawodu prawniczego. Jednocześnie wśród 1/3 sędziów występują silne tendencje odpływu z zawodu do zawodów bardziej lukratywnych, co powodowane jest przede wszystkim przez rażące dysproporcje w wynagrodzeniach sędziów i prawników wykonujących wolne zawody. Odpływ doświadczonej kadry z sądownictwa stanowi zagrożenie dla stabilności i efektywności wymiaru sprawiedliwości, a ponadto może negatywnie wpływać na jakość orzecznictwa.

Powyższe krytyczne uwagi sprawiają, że dla realizacji przez wynagrodzenia sędziowskie stosownych ról politycznych, ustrojowych i społecznych, niezbędne jest pilne podjęcie szeregu działań przywracających status materialny sędziów do konstytucyjnie pożądanego poziomu.

SPIS SKRÓTÓW:

Dz. U.	– <i>Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej</i>
EKPC	– <i>Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności</i>
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OTK ZU	– <i>Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy</i>
<i>Podstawowe zasady...</i>	– <i>Podstawowe Zasady Niezawisłości Sędziów i Niezależności Sądów</i>
<i>Rozporządzenie Prezydenta...</i>	– <i>Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów, ze zmianami</i>
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
SSRB	– Special Salaries Review Body
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
usp	– <i>Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych ze zmianami,</i>

AKTY PRAWNE:

- *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*
www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm
- Code of Practice for Members of SSRB – źródło:
<http://www.ome.uk.com/downloads/Members%20code%20of%20practice.doc>
- *Constitution of 3rd September 1791*,
<http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html>
- *Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów*,
ms.gov.pl/ue_koop/re_ekuzds.doc
- *Karta Sędziów Europejskich (The Judges Charter in Europe)*, dostępna na:
<http://www.legislationonline.org/documents/id/8556>
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483
- *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Bearting, Warszawa 1992
- *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności po nowelizacji przez Protokół 11 z Protokołem dodatkowym oraz protokołami 4, 6 i 7, 12 i 13* – Polish version – tłumaczenie, Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasbourg, wrzesień 2003.
- *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*
www.law.uj.edu.pl/~adminfo/konwencja.doc
- *Opinion No 1(2001) of the Consultative Council of European Judges*, Strasbourg 23 November 2001, ustęp 61, 62, www.coe.org
- *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, www.unhchr.ch/udhr/lang/pql_print.htm
- projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, dostępny na:
<http://www.ms.gov.pl/projekty/proj081005b.rtf>
- *Rezolucja Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów z dnia 20 maja 2006 roku*,
www.iustitia.pl/content/view/232/74

- Rezolucja Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów przyjęta w Turku dnia 24 maja 2008 roku, dostępna na: <http://www.iustitia.pl/content/view/365/74/>
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów, Dz.U. 2003 nr 83 poz. 761
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2005 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów, Dz. U. 2005 nr 181 poz. 1500
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 marca 2006 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego sędziów, Dz. U. 2006 nr 58 poz. 399
- Uniwersalna Karta Sędziego (*The Universal Charter of the Judge*) dostępna na: <http://www.hjpc.ba/dc/pdf/THE%20UNIVERSAL%20CHARTER%20OF%20THE%20JUDGE.pdf>
- Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 roku, Dz. U. 2007. nr 15 poz. 90.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, Dz.U. 1997 Nr. 160 poz. 1080 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1070 ze zm.
- Ustawa Rządowa 3 maja 1791, http://www.polonica.net/Konstytucja_3Maja1791.htm
- Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Dotyczące Niezawisłości, Sprawności i Roli Sędziów, http://www.ms.gov.pl/ue_koop/ue_niezawislosc.doc

ORZECZNICTWO:

- orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 roku, K 13/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 6.
- postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000, P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67.
- wyrok SN z dnia 28 kwietnia 1997 roku, I PKN 116/97, OSNAPiUS 1998 nr 5 poz. 148,
- wyrok SN z dnia 29 czerwca 2000 roku, I PKN 710/99, OSNAPiUS 2002, nr 1 poz. 6,
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000, P 8/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 189,
- uchwała SN z dnia 4 marca 1999 r., III ZP 2/99, OSNAPiUS 2000, nr 6 poz. 213.

BIBLIOGRAFIA:

- J. H. Baker, *An Introduction to English Legal History*, third edition, Butterworths, London 1990
- Bogusław Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004
- Tadeusz Erciński, Jacek Gudowski, Józef Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o krajowej radzie sądownictwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002

- *European Judicial Systems – edition 2006*, Council of Europe, Brussels 2006.
- Leszek Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz IV*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wydanie 3, Liber, Warszawa 1999
- Rett R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Tonik, Toruń 2000
- Kate Malleson, *Modernising the constitution: completing the unfinished business*, Legal Studies, Vol. 24, Nos. 1 and 2, March 2004
- Kate Malleson, *The New Judiciary, The Effects of Expansion and Activism*, Ashgate, Aldershot 2001
- Alain Peyrefitte, *Wymiar Sprawiedliwości, Między ideałem a rzeczywistością*, Warszawa 1987
- Kazimierz Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Zakamycze, Kraków 2005
- Teresa Romer, Magdalena Najda, *Etyka dla sędziów – rozważania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007
- Paweł Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2003
- Robert Stevens, *The English Judges*, Hart Publishing, Oxford 2001
- Robert Stevens, *A Loss of Innocence? Judicial Independence and the Separation of Powers*, (Oxford Journal of Legal Studies, vol. 19 (1999), s. 365–402)
- Neal Tate, Torbjorn Vallinder (editors), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York 1995

“JUDICIAL SALARIES – REALITY AND EXPECTATIONS”

A proper and adequate judicial remuneration is one of the basic safeguards of an independent and strong judiciary. The article aims to present an endeepened view on Polish judicial remunerations, and includes an analysis of law, jurisprudence, social reality and opinions of judges themselves. The basis for the analysis of judicial expectations in relations to remunerations, was a wide-range survey among 687 judges of Polish common courts (i.e. regional, circuit and appeal courts), conducted on June 2007. Poland as one of post-communist countries after 20 years of transformation, is continuously developing its democratic institutions and improving safeguards of the rule of law. Although the way towards the western democracies is already impressive and in many ways successful, a number of important issues have not been solved in a satisfactory way. One of them is the position of Polish judges among other state powers and the economical position of judges in comparison with judges of other EU Member States. This raises serious concerns and calls for changes. According to research conducted by the Council of Europe in 2006, Polish judges are almost at the very end of European statistics, when it comes to comparison of their salaries. That causes serious implications to proper conduct of their duties, as well as to their independence and the whole rule of law. A survey conducted among judges, and presented in this article, proves that the level of dissatisfaction raises a number of problems (e.g. strong willingness of migration to better paid legal professions). Moreover it indicates dangerous points in the legal system (e.g. unjust disproportions in remunerations, lack of balance between the executive and judicial power) that require immediate change. The article is a comprehensive and analytic insight in the finances-related problems of Polish judiciary.