

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 10 września 2021 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji
ustawy budżetowej na rok 2022**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, przekazany przy piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Sebastiana Skuza z 30 sierpnia 2021 r. (znak: FS10.4101.1.2021), działając w zakresie jej kompetencji odnośnie proponowanej treści art. 7 – 9 i art. 37 opiniuje go zdecydowanie negatywnie.

Uzasadnienie

W przedstawionym projekcie ustawy proponuje się ustalenie w roku 2022 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 711).

Proponowane zmiany są uzasadniane koniecznością m.in. stworzenia materialnych podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków, efektywnie i skutecznie realizowanie zadań publicznych przez państwo jak również ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa. W dołączonym do projektu uzasadnieniu ustawy wskazano, że nie zmieniają się ogólne zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują bowiem „zamrożenie” waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów liczonej na poziomie podstawy z roku 2021. Przyjęcie podstawy ustalenia wynagrodzenia na poziomie roku 2020 będzie równoznaczne ze wzrostem wynagrodzeń w roku 2022 w stosunku do roku 2021 o 3,83%.

Z dołączonej do projektu oceny skutków regulacji (OSR) wynika, że planowane zmiany spowodują oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 480 mln zł.

Krajowa Rada Sądownictwa, rozumiejąc potrzeby zapewnienia równowagi budżetowej, zauważa, że argument ten jest nieprzekonujący. Mrożąc płace sędziowskie, jednocześnie podnosi się płace innych grup (na skalę przekraczającą znacznie koszty regulacji płacy sędziów), a w uzasadnieniu przedstawionego projektu nie znajduje się informacji w tym zakresie oraz wyjaśnienia motywów takiego działania.

Rada podziela stanowisko, że niekorzystne modyfikacje zasad wynagradzania sędziów są dopuszczalne w szczególnych sytuacjach, a zwłaszcza w ramach reform zapobiegających istotnemu pogorszeniu się sytuacji finansowej państwa (por. dopuszczenie prewencyjnych działań ostrożnościowych w odniesieniu do samorządów terytorialnych, których sytuacja finansowa także jest w pewnym zakresie chroniona konstytucyjnie – wyrok z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80).

Tego typu rozwiązania muszą jednak mieć charakter wyjątkowy i respektować minimalne standardy wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 i 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), a ich wprowadzenie wymaga szczegółowego uzasadnienia czemu projektodawca uchybił.

Niezależnie od powyższych uwag natury ogólnej, Krajowa Rada Sądownictwa, negatywnie opiniując projekt, podnosi zarzut niekonstytucyjności proponowanej regulacji.

Sprawa „zamrożenia” wynagrodzeń sędziom oraz grupom powiązanim w tym zakresie z sędziami była już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. Sygn. akt K 1/12 (OTK-A 2012/11/134) uznano, że art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):

- a) są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- b) nie są niezgodne z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjnego „w warunkach recesji gospodarczej (...) państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (tak np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Podtrzymując to stanowisko, Trybunał wskazał jednocześnie, że Sędziowie są jedyną grupą zawodową w Polsce, której Konstytucja gwarantuje prawo do wynagrodzenia „odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Postanowienie to wyznacza, chociaż w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Norma ta stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Art. 178 ust. 2 Konstytucji jest przy tym nie tyle gwarancją wynagrodzenia sędziego, jako *sui generis* pracownika, ile elementem ustroju sądownictwa – istotną materialną gwarancją niezawisłości sędziego. Nie jest bowiem przypadkiem, że unormowanie to znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie postanowienia ustanawiającego zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został uregulowany w art. 91 § 1c u.s.p. i w art. 42 § 2 u.S.N. Kształtuje on wynagrodzenie sędziego jako iloczyn ustawowo określonego mnożnika zależnie od zajmowanego stanowiska oraz mnożnej – podstawy wynagrodzenia zasadniczego w danym roku, którą stanowi wynagrodzenie w II kwartale, ogłaszane komunikatem Prezesa GUS w Monitorze Polskim. Takie powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem miało chronić przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych – gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się in plus w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Zarazem, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p. oraz art. 42 § 3 u.S.N.). Mechanizm ten był elementem

zmian systemowych prowadzących do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji, a jego celem było odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że jednorazowe, incydentalne niepodwyższenie wynagrodzeń sędziów nie jest równoznaczne z ich obniżeniem w drodze regulacji normatywnej.

Trybunał Konstytucyjny w omawianej sprawie stwierdził, że zagrożenie drastycznym pogorszeniem stanu finansów publicznych (ocenianym przez pryzmat przekroczenia II progu ostrożnościowego), pozwalało ustawodawcy w sposób incydentalny „zamrozić” wynagrodzenia sędziów.

Akceptując decyzję Trybunału Konstytucyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przedstawiony projekt stanowi niejako obejście tez wynikających z omawianego wyroku, albowiem wprowadzając jako podstawę wynagrodzenia przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r., w miejsce drugiego kwartału 2019 r. nadal nie zostaje wykonany obowiązek wynikający z art. 91 § 1c ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. W ocenie Rady, proponowana zmiana w istocie pozostaje swoistego rodzaju stałym mechanizmem „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów co jest niedopuszczalne w świetle wskazanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o uwzględnienie jej uwag i rezygnację ze sprzecznych z przepisami prawa rozwiązań.