

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 2 września 2022 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji
ustawy budżetowej na rok 2023**

1. Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, z 30 sierpnia 2022 r. (wykaz UD378) działając w zakresie jej kompetencji odnośnie proponowanej treści art. 4 – 6 ocenia go zdecydowanie negatywnie.
2. Krajowa Rada Sądownictwa zapowiada, że w razie przyjęcia ustawy o treści ujętej w projekcie z 30 sierpnia 2022 r. ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 zaskarży do Trybunału Konstytucyjnego art. 5 z uwagi na jego sprzeczność z art. 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W przedstawionym projekcie ustawy proponuje się ustalenie w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty w wysokości 5.444,42 zł.

Zgodnie z art. 91 § 1c i § 1d Prawa o ustroju sądów powszechnych podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53, 252, 568, 1222 i 1578. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 764) wynosi **6.156,25 zł**.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2021 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 730) wynosi 5.504,52 zł.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zastosowanie kwoty 5.444,42 zł zamiast 6.156,25 zł dla ustalenia podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego jest całkowicie sprzeczne z treścią art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa, uważa takie rozwiązanie za nieuzasadnione.

Nigdy wcześniej kontekst sytuacji makroekonomicznej nie przemawiał tak silnie jak obecnie za szczególną doniosłością potrzeby respektowania ustawowego modelu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, określonego przepisem art. 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych, i nigdy wcześniej z równą mocą nie stanowił przeciwwskazania dla wprowadzania kolejnych rozwiązań przewidujących odstępnie od mechanizmu rocznej waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich, realizującego gwarancje statuowane przepisem art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Poziom i dynamika procesów inflacyjnych oraz wynikający z nich znaczny wzrost kosztów utrzymania sprawiają, że powołana konstytucyjna dyrektywa zakładająca adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu i zakresu sędziowskich obowiązków doznałaby w razie przyjęcia proponowanych rozwiązań istotnego naruszenia, gdyż adekwatność tę należy z całą oczywistością relacjonować do aktualnych warunków ekonomicznych. Szczególnie wyraziście unaocznia ten skutek analiza sytuacji asesorów sądowych pełniących obowiązki służbowe np. w sądach warszawskich, w przypadku których wynagrodzenie określone na podstawie opiniowanego projektu wyniesie 10.347,49 zł (7.384,25 zł netto), a przy prawidłowym zastosowaniu art. 91 usp wynagrodzenie wyniosłoby 11.700,37 zł (8.305,58 zł netto).

Rada podtrzymuje stanowisko wyrażone w opinii z 10 września 2021 r. i przyjmuje, 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. Rozwiązanie zaproponowane w projekcie z ustawy z 30 sierpnia 2022 r. nie ma wyjątkowego charakteru, bo powtarza niekorzystne dla sędziów rozwiązania przyjęte w dwóch poprzednich ustawach: ustawie z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 i ustawie z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

Nie dokonanie waloryzacji wynagrodzeń sędziów w roku 2023 zgodnie z treścią art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych zaplanowane w projekcie ustawy z 30 sierpnia 2022 r. będzie trzecim z kolei rokiem, w którym podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego byłaby ustalana w sprzeczności z treścią art. 91 usp. Rozwiązanie takie utrwała się systemowo i traci charakter wyjątkowości.

Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa, negatywnie opiniując projekt, podnosi zarzut niekonstytucyjności proponowanej regulacji.

Sprawa „zamrożenia” wynagrodzeń sędziom oraz grupom powiązanym 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.

Nie jest również dopuszczalne regulowanie kwestii prawnych o charakterze ustrojowym, stanowiących o niezawisłości sędziów ustawie o charakterze epizodycznym.

Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, iż wprowadzenie proponowanej regulacji prawnej zamrażającej waloryzację wynagrodzeń sędziów może skutkować falą protestów w wymiarze sprawiedliwości.

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