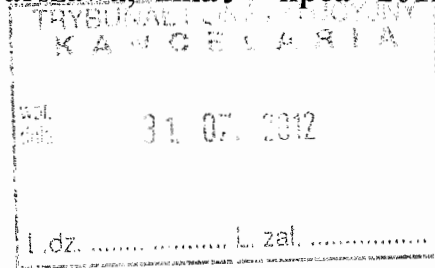




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30 lipca 2012 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

PG VIII TK 4/12

(K 1/12)

W związku z pismem procesowym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, uzupełniającym wniosek o stwierdzenie niezgodności 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) poprzez rozszerzenie zarzutu pkt. 3 tego wniosku w ten sposób, że wymienione przepisy są niezgodne z:

- „art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP, ponieważ naruszono zasadę rzetelnej legislacji przez: niespełnienie przesłanek dla uchwalenia skarżonych przepisów wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz niedochowanie trybu uchwalania takiej zmiany”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

podtrzymuję stanowisko Prokuratora Generalnego, wyrażone w piśmie z dnia 26 marca 2012 r., 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):

1) są niezgodne z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw, bez dostatecznie rzetelnego

uzasadnienia konieczności wprowadzenia, przewidzianego tymi przepisami, wstrzymania w 2012 roku wzrostu wynagrodzenia sędziów, co prowadzi do naruszenia prawa do ustalenia tego wynagrodzenia w oparciu o obiektywne wskaźniki, a nadto przez nadmierne skrócenie okresu *vacatio legis*, czym uchybiają zasadom: rzetelnej legislacji, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych;

2) są zgodne z art. 178 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji;

3) nie są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Potrzeba uzupełnienia stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 26 marca 2012 r. - wyrażonego w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP 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)¹, dalej: ustawa o budżetowa] -

¹ Art. 22. 1. W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹²⁾), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego określonej w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Art. 23. 1. W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.¹³⁾), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego określonej w art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, w roku 2012 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

związku ze skierowanym przez Wnioskodawcę do Trybunału Konstytucyjnego pismem procesowym, rozszerzającym zarzut sformułowany w pkt 3 tego wniosku.

We wniosku, będącym przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, Wnioskodawca zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie szeregu zasad konstytucyjnych, takich jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa (tu Wnioskodawca wskazał - jako wzorce kontroli - art. 2 w powiązaniu z art. 178 ust. 2 Konstytucji²), a także zasada prawidłowej legislacji.

Zarzut naruszenia tej ostatniej z wymienionych jako naruszone zasad został sformułowany przez Wnioskodawcę pierwotnie w ten sposób, że skarżone regulacje pozostają w kolizji z normą konstytucyjną, skonstruowaną z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP³, „ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia, jak również błędnie dokonano wyboru formy aktu prawnego”.

Ponadto Wnioskodawca uznał, że ustawodawca w nieuzasadniony sposób skrócił minimalny okres *vacatio legis* ustawy o budżecie, a

² Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

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

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

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

³ Art. 219. 1. Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

2. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.

3. W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym.

4. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Art. 221. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

także uchybił ciążącemu na nim z mocy art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej obowiązkowi zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu. Doszło więc - w aspekcie skrócenia *vacatio legis* - do kolizji z wzorcem kontroli konstytucyjnej wyrażonym w art. 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej⁴, a w kontekście uchybienia gwarancji adekwatności wynagrodzenia do godności urzędu sędziego - z wzorcem kontroli zawartym w art. 178 ust. 2 w powiązaniu z art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP⁵.

W powołanym wyżej piśmie procesowym Wnioskodawca zmienił formułę zarzutu pkt. 3 tego wniosku, stwierdzając, że wymienione przepisy są niezgodne z „art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji RP, ponieważ naruszono zasadę rzetelnej legislacji przez: niespełnienie przesłanek dla uchwalenia skarżonych przepisów wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz niedochowanie trybu uchwalania takiej zmiany”.

W ocenie Wnioskodawcy, zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, w aspekcie tak skonstruowanego wzorca konstytucyjnej kontroli, wynika z tego, iż - w przypadku uchwalania ustawy o budżecie (podobnie, jak i ustawy budżetowej czy ustaw: o prowizorium budżetowym, o

⁴ Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

⁵ Art. 216. 1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.

4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Art. 220. 1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

zmianie ustawy budżetowej, o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo) - reguły inicjowania i tworzenia projektu takiej ustawy, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, jakim ów projekt powinien odpowiadać, zawarte w art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, stanowią konkretyzację zasady przyzwoitej legislacji, wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej.

W świetle przywołanego przez Wnioskodawcę wzorca kontroli, zarzut jego naruszenia sprowadza się do niespełnienia przesłanek uchwalenia skarżonych przepisów i wyraża się w braku dostatecznie rzetelnego uzasadnienia konieczności ich wprowadzenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przedstawionej w stanowisku z dnia 26 marca 2012 r., ustawa okołobudżetowa w zakwestionowanym zakresie została uchwalona z naruszeniem zasady rzetelnej legislacji, wyrażającym się nie tylko w braku dostatecznie miarodajnego, a zwłaszcza opartego o realne indykatory sytuacji gospodarczej i stanu finansów państwa, uzasadnienia konieczności wprowadzenia, przewidzianego zaskarżonymi przepisami, wstrzymania w 2012 roku wzrostu wynagrodzenia sędziów, co oznacza także naruszenie nabytego prawa do ustalenia wynagrodzenia sędziów w oparciu o obiektywne wskaźniki (a w konsekwencji także – wynagrodzeń prokuratorów i innych grup zawodowych, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziowskich), lecz także w nadmiernym skróceniu, a faktycznie – wyeliminowaniu, okresu *vacatio legis*.

Warto więc ponownie zaznaczyć, iż kwestionowane przez Wnioskodawcę regulacje, aczkolwiek nie wprowadzają trwałej zmiany w systemie wynagradzania, to ich niezbędność dla zachowania równowagi

budżetowej z pewnością nie została dostatecznie obiektywnie uprawdopodobniona, zwłaszcza że szereg danych, powołanych zarówno przez Wnioskodawcę, jak i w stanowisku Prokuratora Generalnego, wskazuje, iż w obecnej sytuacji finansów publicznych państwa nie mamy do czynienia z aż tak wysokim długiem publicznym, który by uzasadniał odejście od ustalonych – w oparciu o konstytucyjne gwarancje – reguł wynagradzania sędziów. Ustawodawca zdecydował się więc na „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów (jak i prokuratorów) prowadzące do ich efektywnego obniżenia, mimo pewnych tendencji spadkowych długu publicznego oraz pozytywnego trendu wzrostowego PKB.

Należy zauważyć, iż podniesione przez Wnioskodawcę argumenty niewątpliwie pokrywają się w tym zakresie z wywodami stanowiska Prokuratora Generalnego, aczkolwiek zawierającymi nieco inną formułę opisu przyczyn niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji. W uzasadnieniu pisma procesowego uzupełniającego wniosek Wnioskodawca stwierdza wprost, iż *„w pełni podziela zawartą tam (w stanowisku PG – przyp. wł.) argumentację i przyjmuje ją za własną”* (uzasadnienie pisma procesowego – str. 3).

Wnioskodawca - co godne jest odnotowania i podkreślenia - przyłącza się więc w pełni do zarzutu niekonstytucyjności sformułowanego w stanowisku Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim wskazano naruszenie zasady rzetelnej legislacji przez to, że skarżone przepisy zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw oraz bez rzetelnego uzasadnienia konieczności wprowadzenia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów (uzasadnienia pisma procesowego - str. 10).

Uzupełnienie przez Wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz z art. 221 Konstytucji, polega w zasadzie na zmianie

formuły opisu powodów uznawania art. 22 i art. 23 ustawy o budżetowej za niezgodne z konstytucyjnymi standardami poprawnej legislacji, które mają obowiązywać przy tworzeniu przepisów aktów normatywnych, obejmujących regulacje dotyczące finansowania działalności państwa, czy szerzej – finansów publicznych.

Dowodzenie przez Wnioskodawcę naruszenia przez skarżone przepisy zasady rzetelności legislacyjnej, z powodu braku przesłanek do ich uchwalenia i dostatecznego uzasadnienia takiej decyzji ustawodawcy, nie tylko nie pozostaje w kolizji z argumentami podniesionymi w stanowisku Prokuratora Generalnego, ale w wysokim stopniu się z nimi pokrywa.

W tym miejscu koniecznym wydaje się wskazanie, iż Wnioskodawca stwierdza, że „w pełni podziela stanowisko Prokuratora Generalnego” również w kwestii naruszenia art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, przez nieuzasadnione skrócenie nawet minimalnej *vacatio legis*.

Co do wzorców kontroli z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, które Wnioskodawca przywołał w konstrukcji naruszonej, ze wskazanych wyżej przyczyn, normy konstytucyjnej, wiążąc je z art. 2 ustawy zasadniczej, należy ponownie stwierdzić, iż w tej kwestii Prokurator Generalny wyraził odmienny pogląd, uznając, iż normy ustawy zasadniczej, które wyznaczają konstytucyjne standardy konstruowania budżetu państwa i gospodarowania finansami publicznymi - zwłaszcza że zostały odniesione przez Wnioskodawcę do unormowań ustawy, która ustawą budżetową nie jest, a ma jedynie służyć ukształtowaniu warunków jej wykonania - nie zostały naruszone. Normy te dotyczą bowiem generalnie takich rozwiązań, którym - niezależnie od krytycznej oceny konkretnych unormowań tej ustawy, dotyczących wynagrodzeń sędziów, z powodu naruszenia wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych, odnoszących się do sfery poprawności legislacyjnej - nie można postawić zarzutu niezgodności z

konstytucyjnymi standardami tworzenia regulacji mających na celu ograniczenie wydatków publicznych i poprawę stanu finansów państwa.

W tym stanie rzeczy wnoszę , jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego