



Warszawa, 18 września 2012 r.

Sygn. akt K 1/12

BAS-WPTK-915/11



Trybunał Konstytucyjny

Odpowiadając na pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 23 lipca 2012 r., informujące o wpłynięciu do Trybunału Konstytucyjnego pisma procesowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 18 lipca 2012 r., na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej **podtrzymuję konkluzje i uzasadnienie stanowiska Sejmu z 20 marca 2012 r.**, a także przedkładam dodatkowe wyjaśnienia.

I. Pismo procesowe Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 18 lipca 2012 r.

W dniu 23 lipca 2012 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęła – nadesłana przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – kopia pisma procesowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej także jako Wnioskodawca) z 18 lipca 2012 r. Pismo to stanowi uzupełnienie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2012 r. w sprawie zgodności ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707, dalej ustawa o budżetowej) z Konstytucją, zarejestrowanego pod sygn. akt K 1/12.

W piśmie procesowym z 18 lipca 2012 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zmodyfikował wniosek z 10 stycznia 2012 r. poprzez rozszerzenie zarzutu sformułowanego w pkt 3 *petitum*. Ponadto przedstawił uzupełniające stanowisko do zarzutów sformułowanych w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku z 10 stycznia 2012 r.

II. Rozszerzenie zarzutu niezgodności art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji

1. W pkt 3 *petitum* wniosku z 10 stycznia 2012 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie z Konstytucją „ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki dla uchwalenia skarżonych przepisów, jak również błędnie dokonano wyboru formy aktu prawnego”. Uzupełnienie powyższego zarzutu, dokonane pismem procesowym z 18 lipca 2012 r., polega na stwierdzeniu, że: „naruszono zasadę rzetelnej legislacji przez: niespełnienie przesłanek dla uchwalenia skarżonych przepisów wyrażające się w braku rzetelnego uzasadnienia oraz niedochowania trybu zmiany” (pismo procesowe, s. 1). Wnioskodawca przytoczył przy tym tożsame wzorce kontroli, jak we wniosku z 10 stycznia 2010 r.

Uzasadniając dodatkowy zarzut wnioskodawca przywołał następującą argumentację. Po pierwsze, w jego ocenie przesłanką zastosowania procedur ostrożnościowych polegających na zamrożeniu wynagrodzeń sędziów jest przekroczenie przez państwowy dług publiczny kwoty 55% rocznego produktu krajowego brutto (dalej PKB). Nieosiągnięcie w danym roku budżetowym wskazanej granicy powoduje, że brak jest podstaw do przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej na rok następny oszczędności wynikających z procedur ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych. Na tym tle wnioskodawca wskazał na naruszenie art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 221 Konstytucji, co „sprowadza się do niespełnienia przesłanek dla uchwalenia skarżonych przepisów i wyraża się w braku dostatecznie rzetelnego uzasadnienia konieczności ich wprowadzenia”.

Po drugie, odnosząc się do zarzutu niedochowania wymaganego trybu uchwalania zakwestionowanych przepisów wnioskodawca wskazał, że: „do uchwalenia ustawy o budżecie należy przyjąć te same zasady postępowania, jak w przypadku ustawy budżetowej” (pismo procesowe, s. 10). Wynika to stąd, że: „związek pomiędzy ustawą budżetową i ustawą o budżecie ma charakter instrumentalny, co oznacza, że zmiany w ustawie o budżecie są konieczne do przyjęcia ustawy budżetowej. Bez zmian dokonywanych ustawą o budżecie nie jest zatem możliwe uchwalenie określonej treści ustawy budżetowej” (*ibidem*). W tym

zakresie wnioskodawca zmodyfikował zarzut zawarty w pkt 3 *petitum* wniosku z 10 stycznia 2012 r. w zakresie błędnego dokonania wyboru formy aktu prawnego poprzez uznanie, że nastąpiło w tym przypadku niedochowanie wymaganego trybu uchwalania zaskarżonych przepisów.

2. W odniesieniu do zarzutu braku podstaw do zamrożenia wynagrodzeń w sytuacji nieprzekroczenia progu 55% rocznego PKB Sejm podtrzymuje pogląd zawarty w stanowisku z 20 marca 2012 r., zgodnie z którym treść art. 216 ust. 5 Konstytucji legitymizuje podjęcie działań oszczędnościowych, w tym polegających na czasowym zamrożeniu wynagrodzeń sędziowskich. Dotyczy to także w sytuacji, gdy określony w art. 216 ust. 5 Konstytucji poziom zadłużenia (3/5 wartości rocznego PKB) nie został jeszcze osiągnięty.

Należy w tym miejscu ponownie podkreślić, że art. 216 ust. 5 Konstytucji, wyznaczając poziom zadłużenia, który nie może zostać przekroczony, pełni funkcję prewencyjną. Powinien on być rozumiany – w pierwszym rzędzie – jako nakładający na organy władzy publicznej (w tym w szczególności Sejm uchwalający ustawę budżetową, jak również inne ustawy wpływające na stan finansów publicznych) obowiązek podejmowania wszelkich działań, które służyć mają niedopuszczeniu do przekroczenia poziomu zadłużenia, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji. W celu zapobieżenia przekroczeniu poziomu zadłużenia określonego w tym przepisie ustawodawca przewidział – w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej u.f.p.) – stosowne procedury ostrożnościowe. Nakazują one podjęcie określonych działań oszczędnościowych już po przekroczeniu granicy zadłużenia w wysokości odpowiednio 50% i 55% rocznego PKB (por. art. 86 u.f.p.). Wprowadzenie tych procedur, z których wynika obowiązek redukcji wydatków budżetowych jeszcze przed przekroczeniem limitu określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji, nie tylko nie stoi w sprzeczności z dosłownym brzmieniem tego przepisu, ale wręcz, w wymiarze gwarancyjnym, dopełnia wyrażoną w nim zasadę.

Na tym tle nie można się zgodzić ze stanowiskiem wnioskodawcy, że możliwość podjęcia działań oszczędnościowych – w tym polegających na czasowym zamrożeniu uposażeń sędziowskich – aktualizuje się dopiero wraz z przekroczeniem limitów, ustanowionych w art. 86 u.f.p. Wypada w tym kontekście zauważyć, że art. 86 u.p.f. ustanawia normę o charakterze obligacyjnym (nakazuje Radzie

Ministrów przygotowującej projekt ustawy budżetowej przyjąć w projekcie określone rozwiązania oszczędnościowe w przypadku przekroczenia danego limitu zadłużenia), nie stanowi natomiast normy kompetencyjnej, rozumianej jako dającej podstawy do podjęcia określonych działań dopiero i tylko wtedy, gdy zostanie przekroczony określony w tym przepisie limit długu publicznego. W związku z tym należy stwierdzić, że z art. 86 u.f.p. nie wynika zakaz podejmowania wymienionych w nim działań oszczędnościowych (w szczególności zamrożenia wysokości wynagrodzeń w sferze budżetowej, w tym także uposażeń sędziowskich) w przypadku, gdy nie zostanie spełniona hipoteza tego przepisu (osiągnięcie wskazanych w nim limitów zadłużenia). W tym kontekście Sejm podtrzymuje pogląd szczegółowo uzasadniony w stanowisku z 20 marca 2012 r. wskazujący na dopuszczalność podjęcia działań oszczędnościowych opisanych w art. 86 ust. 2 lit. a tiret drugi u.f.p. (w tym wobec sędziów) także wówczas, gdy w poprzednim roku budżetowym nie doszło do przekroczenia wysokości długu publicznego, o którym mowa w tym przepisie. Z punktu widzenia art. 216 ust. 5 Konstytucji oraz stanowiących jego gwarancję procedur ostrożnościowych ustanowionych w art. 86-87 u.f.p. uzasadnieniem podjęcia opisywanych działań (a także objęcie tymi działaniami sędziów) występuje w szczególności wtedy, gdy w przypadku ich zaniechania doszło by do przekroczenia w danym roku budżetowym progu ostrożnościowego. W konsekwencji Sejm stwierdza, że podniesiony przez wnioskodawcę zarzut „niespełnienia przesłanek dla uchwalenia skarżonych przepisów i [...] braku dostatecznie rzetelnego uzasadnienia konieczności ich wprowadzenia” nie jest zasadny.

3. Na akceptację nie zasługuje również zarzut dotyczący trybu uchwalenia ustawy okołobudżetowej, który – zdaniem wnioskodawcy – oparty jest o te same zasady postępowania, które są właściwe dla ustawy budżetowej.

Wnioskodawca nie wskazał wprost, które z zasad, odnoszących się do postępowania w sprawie uchwalenia ustawy budżetowej, mają znajdować zastosowanie do powiązanej z nią funkcjonalnie ustawy okołobudżetowej (ustaw okołobudżetowych). Przywołane w tym kontekście przez wnioskodawcę wzorce kontroli mogą stanowić podstawę do uznania, że chodzi o wyłączność ustawy budżetowej w sprawach zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich (art. 219 ust. 1 Konstytucji), konieczność określenia w ustawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa, stopnia jego szczegółowości oraz wymagań, którym powinien

odpowiadać projekt (art. 219 ust. 2 Konstytucji) oraz wyłączność w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (art. 221 Konstytucji).

Żaden z przywołanych zarzutów nie znajduje potwierdzenia. W przypadku naruszenia wymagań wynikających z art. 219 ust. 1 Konstytucji trzeba wskazać, że szczegółowa analiza kwestii dopuszczalności zamieszczenia w ustawie budżetowej postanowień wprowadzających zmiany w innych ustawach, w tym zmian prowadzących do czasowego zamrożenia wzrostu wynagrodzeń sędziowskich, została obszernie przedstawiona w stanowisku Sejmu z 20 marca 2012 r., które zachowuje w tym miejscu pełną aktualność. Z kolei wyraźne brzmienie art. 219 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji wskazuje, że wynikające z niego wymogi znajdują zastosowanie wyłącznie do projektu ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym, natomiast nie dotyczą żadnych innych ustaw (w tym ustawy o budżecie), choćby ich treść była funkcjonalnie powiązana z planem dochodów i wydatków państwa, zawartym w budżecie. Wreszcie oczywistym jest brak trafności zarzutu naruszenia art. 221 Konstytucji – projekt ustawy o budżecie nie jest żadnym z projektów wymienionych w tym przepisie, dla których zastrzeżona jest wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Dodatkowo wskazać trzeba, że projekt kwestionowanej przez wnioskodawcę ustawy o budżecie – niezależnie, że nie jest objęty hipotezą art. 221 Konstytucji – i tak został wniesiony z inicjatywy Rady Ministrów.

III. Uzupełniające stanowisko do zarzutów sformułowanych we wniosku z 10 stycznia 2012 r.

W piśmie procesowym z 18 lipca 2012 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uzupełnił ponadto argumentację przytoczoną we wniosku z 10 stycznia 2012 r. W tym zakresie skoncentrował się przede wszystkim na zarzucie naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji (pkt 1 petitum wniosku z 10 stycznia 2012 r.), dokonując interpretacji zawartego w nim obowiązku zapewnienia sędziemu wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu. Wnioskodawca nie przywołał jednak – w stosunku do wniosku z 10 stycznia 2012 r. – żadnych nowych okoliczności, świadczących o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. W tym zakresie w pełni aktualne pozostaje stanowisko Sejmu przedstawione w piśmie z 20 marca 2012 r.

Na tym etapie postępowania Sejm nie składa dodatkowych wniosków.

WAPÓLZARZĄDNIK SEJMU

Ewa Kozłowska