



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW
Jan Vincent-Rostowski

FS13/0310/MRW/4b/2012/1068

Warszawa, dnia 12 marca 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY	
KANCLERIA	
wpl. dnia	12. 03, 2012
L.dz.	13, zał.

Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezeme!

W związku z wnioskiem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r. Sygn. akt K 1/12 oraz działając na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2012 r. przedstawiam przewidzianą w art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) opinię w sprawie skutków, wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2012, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanego w związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 22 oraz art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (D. U. Nr 291, poz. 1707), zwanej dalej „ustawą o budżetowej”.

Na wstępie pragnę podkreślić, iż orzeczenie o niezgodności z Konstytucją RP przywołanych powyżej przepisów art. 22 i 23 ustawy o budżetowej wywołałoby wielowymiarowe skutki, nie tylko ekonomiczne, ale także o podłożu społecznym i międzynarodowym. Konsekwencje przyjętego orzeczenia powinny zatem być rozpatrywane z uwzględnieniem wszystkich tych aspektów łącznie.

W dniu 5 kwietnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu budżetu państwa na rok 2012 przewidujące co do zasady zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej. Zamrożenie wynagrodzeń oraz zastosowanie przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 dyscyplinującej reguły wydatkowej było działaniem niezbędnym w celu utrzymania założonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 poziomu deficytu budżetu państwa oraz stanowiło element przeciwdziałający przekroczeniu kolejnego, drugiego progu ostrożnościowego relacji państwowego długu publicznego do PKB. Informacje m.in. na temat tych działań zawierają dokumenty przyjęte w kwietniu 2011 r. przez Radę Ministrów: *Program Konwergencji Aktualizacja 2011* oraz *Wieloletni Plan*

Finansowy Państwa 2011-2014. Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011–2014 został opublikowany w Monitorze Polskim z roku 2011 nr 29. poz. 324 oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Finansów, natomiast *Program Konwergencji* został zamieszczony na stronie Ministerstwa Finansów oraz przesłany do Komisji Europejskiej, która również go opublikowała na swojej stronie.

Zamrożenie w roku 2012 wynagrodzeń stanowiło - w odniesieniu do większości grup pracowniczych państwowej sfery budżetowej - kolejny rok niepodwyższenia funduszu na ich wynagrodzenia.

Określenie w roku 2012 podstawy ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie roku 2011 stanowi natomiast rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych i nie powoduje – co wymaga podkreślenia - zmiany zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów.

W obliczu kryzysu finansowego, w trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z działaniami zmierzającymi do zwalczania skutków kryzysu, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób zamrożenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń.

Oszczędności w wydatkach budżetu państwa na 2012 r. z tytułu zamrożenia podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów wyniosły łącznie 142 mln zł, z czego 93,8 mln zł dotyczy wynagrodzeń sędziów oraz wprost do nich relacjonowanych wynagrodzeń referendarzy sądowych i uposażeń sędziów w stanie spoczynku. Pozostała kwota stanowi oszczędność w wydatkach na wynagrodzenia prokuratorów, w tym w stanie spoczynku oraz asesorów prokuratorów, które są zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011, Nr 270, poz. 1599) równe wynagrodzeniu sędziów.

Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów art. 22 i 23 ustawy o budżecie oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa.

Zwracam się z prośbą do Wysokiego Trybunału o uwzględnienie przedstawionych powyżej racji wraz z ich szczegółowym uzasadnieniem.

I. Opis aktualnego stanu finansów publicznych w Polsce.

Strukturalne podłoże nierównowagi fiskalnej, w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu, doprowadziły do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. W latach 2008-2010 odnotowany został wzrost relacji państwowego długu publicznego do PKB o ok. 8 p.p. W 2010 r. relacja ta (według metodyki krajowej) przekroczyła pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50%) i wyniosła 52,8% PKB. Dług w relacji do PKB liczony wg zasad unijnych wzrósł w analogicznym okresie aż o ok. 10 p.p. i osiągnął w 2010 r. poziom 54,9% PKB.

Konsekwencją zanotowania w 2008 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,7% PKB, tj. przekroczenia wartości referencyjnej 3,0% PKB, było przyjęcie przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 104 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zwanego dalej „TWE”, sprawozdania dotyczącego stanu finansów publicznych w Polsce. Następnie, zgodnie z art. 104 ust. 4 TWE, Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydał opinię na temat tego sprawozdania. Komisja, uwzględnivszy swoje sprawozdanie oraz opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego skierowała, zgodnie z art. 104 ust. 5 TWE, opinię do Rady, uznając, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt. Następnie w dniu 7 lipca 2009 r. Rada, działając na zalecenie Komisji i zgodnie z art. 104 ust. 6 TWE, podjęła decyzję stwierdzającą, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt, oraz skierowała do Polski – ponownie na zalecenie Komisji oraz zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE – zalecenia mające na celu likwidację nadmiernego deficytu, tj. zaleciła ograniczyć deficyt do wartości poniżej 3% PKB, w sposób wiarygodny i trwałe najpóźniej w roku 2012.

Równocześnie Rada podkreśliła potrzebę osiągnięcia przez Polskę, po wyeliminowaniu nadmiernego deficytu, średniookresowego celu budżetowego (MTO – strukturalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1% PKB).

W związku z faktem, że Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu jej sytuacja budżetowa podlega ścisłemu monitoringowi ze strony instytucji Unii Europejskiej. W przypadku ewentualnego stwierdzenia przez Komisję i Radę Ecofin braku działań naprawczych nieuniknione będzie podjęcie dalszych kroków w ramach procedury nadmiernego deficytu, nawet z możliwością nałożenia sankcji (jak obecnie proponowane przez Komisję w stosunku do Węgier). Formalnie negatywna ocena sytuacji budżetowej przyjąłaby postać decyzji Rady Ecofin z art. 126.8 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ zwanego dalej „TFUE”, stwierdzającej, iż Polska nie podjęła skutecznych działań dla ograniczenia deficytu. Rada musiałaby wydać nową rekomendację z art. 126.7 TFUE w sprawie terminu i sposobu zlikwidowania przez Polskę nadmiernego deficytu. W ciągu

¹ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) to umowa międzynarodowa, która wiąże państwa członkowskie UE, stanowiąca, obok Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), podstawę prawną dla powstania i funkcjonowania Unii Europejskiej.

6 miesięcy od otrzymania nowych zaleceń Rady Ecofin Polska byłaby zobowiązana przedłożyć Komisji i Radzie Ecofin szczegółowy plan działań ograniczających wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych i/ lub zwiększających dochody sektora. Prawo UE przewiduje możliwość nałożenia sankcji finansowych na każdy kraj UE - beneficjenta Funduszu Spójności, jeśli Rada Ecofin negatywnie oceni starania tego państwa dla ograniczenia nadmiernego deficytu. Decyzja Rady Ecofin może dotyczyć wstrzymania całości albo części zobowiązań z Funduszu Spójności wobec danego państwa członkowskiego.

Rząd podjął już szereg działań mających na celu ograniczenie nierównowagi finansów publicznych. Działania te w szczególności dotyczą:

- wprowadzenia wydatkowej reguły dyscyplinującej w celu osiągnięcia trwałej stabilności finansów publicznych, która polega na ograniczeniu wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu tempa inflacji powiększonej o 1 p.p.; elementem wzmacniającym efekty reguły dyscyplinującej jest utrzymanie w 2012 r. nominalnego zamrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
- wzmocnienia systemu zarządzania płynnością budżetu państwa polegające na obowiązku lokowania przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów;
- wprowadzenia obowiązującej od dnia 1 stycznia 2011 r. zasady stanowiącej, iż w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym; zasada ta de facto oznacza nakaz zrównoważenia lub nadwyżki w części bieżącej budżetu jst;
- wprowadzenia planowania wieloletniego, również w jednostkach samorządu terytorialnego;
- przeprowadzenia przez rząd zmiany w systemie emerytalnym - od początku maja 2011 r. nastąpiło zmniejszenie składki przekazywanej przez ZUS do OFE z 7,3% początkowo do 2,3%, a docelowo od 2017 r. do 3,5% podstawy składki emerytalnej.

Zlikwidowanie nadmiernego deficytu, ograniczenie narastania zadłużenia oraz zmniejszenie, a następnie ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego należą do najważniejszych zadań polskich władz, realizacja których zwiększy stabilność polskich finansów publicznych.

W tym celu, poza zastosowaniem przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012

wspomnianej powyżej dyscyplinującej reguły wydatkowej, która została wprowadzona zmianą ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 257, poz. 1726), niezbędne było podjęcie kolejnych działań, w tym zamrożenie funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, których efekty nie pozwolą przekroczyć poziomu deficytu budżetu państwa określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 oraz przyczynią się do nieprzekroczenia kolejnego, drugiego progu ostrożnościowego relacji państwowego długu publicznego do PKB.

Podwyższenie w roku 2012 wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w innych obszarach, zwiększenie podatków lub akceptację wyższego deficytu. Akceptacja wyższego deficytu oznaczałaby groźbę utraty wiarygodności Polski na rynkach finansowych i gwałtowny wzrost kosztów kapitału zarówno dla sektora prywatnego, jak i dla sektora finansów publicznych. Skutki takiego scenariusza spowodowałyby znaczne pogorszenie sytuacji gospodarczej Polski, spadek zatrudnienia, wzrost bezrobocia i ostatecznie konieczność jeszcze głębszych cięć wydatków w sektorze finansów publicznych, włącznie z funduszem wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Pozostałe działania podjęte przez Rząd mające na celu redukcję deficytu sektora finansów publicznych, zarówno po stronie wydatkowej, jak i dochodowej to:

- podniesienie składki rentowej o 2 pkt. proc.,
- ograniczenie przywilejów wcześniejszego przejścia na emeryturę (na skutek wprowadzenia emerytur pomostowych),
- podwyższenie stawki akcyzy na olej napędowy,
- przyrost wpływów z dywidend,
- wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- zmniejszenie krajowych uzupełniających dopłat bezpośrednich,
- zamrożenie skali w PIT,
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- zniesienie ulgi na biokomponenty w akcyzie,
- dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych,
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego przy nabyciu samochodów z tzw. "kratką" i brak możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,
- zmiany w zakresie opodatkowania lokat jednodniowych,
- podwyższenie akcyzy na papierosy (4%),
- obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego.

Rząd podjął także prace zmierzające do:

- stopniowego zrównywania oraz podwyższania wieku emerytalnego – docelowo do 67. roku życia bez względu na płeć,
- ustalenia docelowej reguły wydatkowej wspierającej stabilność finansów publicznych – wydatkowa reguła dyscyplinująca (wzrost wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych o tempo inflacji powiększonej o 1 p.p.) będzie obowiązywać do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski; w dalszej kolejności wprowadzona zostanie reguła docelowa, nad którą trwają prace,
- opracowania dodatkowej reguły stabilizującej wynik samorządów.

II. Intencje oraz uzasadnienie przyjętych w ustawie o budżecie rozwiązań w zakresie wynagrodzeń sędziów.

Ustawa o budżecie i rozwiązania w niej przyjęte służą realizacji omówionych powyżej celów, a zawarte propozycje zmian znalazły swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w budżecie państwa na 2012.

W ustawie budżetowej na 2012 rok przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej na poziomie z roku 2011. Wyjątkiem są nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej, żołnierze i funkcjonariusze Policji, natomiast funkcjonariusze Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej jedynie w przypadku niewykorzystania środków z rezerwy celowej pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”.

Zgodnie z art. 5 ustawy o budżecie kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2012 r. ustalono w wysokości przysługującej tym osobom w 2008 r. Skutkiem tej regulacji jest nie tylko zamrożenie na poziomie roku 2008, podobnie jak to miało miejsce w roku 2009, 2010 i 2011, wynagrodzeń kierowniczych stanowisk państwowych, ale również zamrożenie na tym poziomie wynagrodzeń posłów i senatorów.

Na poziomie roku 2011 ustalono także maksymalne wynagrodzenia osób wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, a także wynagrodzenia w większości jednostek i podmiotów prawnych sektora rządowego finansów publicznych.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej. Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, przy jednoczesnych działaniach ograniczających wynagrodzenia w zakresie władzy ustawodawczej i wykonawczej, należy

uznać za spełniające zasadę wyrażoną w tym przepisie.

Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należałoby przywołać dane wskazujące na dosyć istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich kilku lat.

W latach 2008 – 2011 fundusz wynagrodzeń sędziów i prokuratorów wzrósł ogółem we wszystkich częściach budżetu państwa, z których ponoszone są wydatki na te wynagrodzenia o 40% i wyniósł w ustawie budżetowej na 2011 r. ogółem kwotę 2.080 mln zł.

Przeciętne wynagrodzenie sędziego sądu powszechnego w roku 2008 wyniosło 7.298 zł, a w roku 2011 – 10.325 zł.

Na podstawie danych w zakresie wykonania budżetu państwa za rok 2011 przeciętne wynagrodzenia sędziów sądów powszechnych poszczególnych szczebli prezentują się następująco:

sędzia sądu apelacyjnego – 13.872 zł,

sędzia sądu okręgowego – 11.975 zł,

sędzia sądu rejonowego – 9.401 zł,

przeciętne wynagrodzenie ogółem – 10.325 zł.

Sędziowie (jak również prokuratorzy) korzystają ze znacznie korzystniejszego, niż większość grup zawodowych systemu emerytalno-rentowego, nie opłacają składek na ubezpieczenie społeczne, w wyniku czego ich wynagrodzenie brutto obciążają jedynie podatek dochodowy oraz składka na ubezpieczenie zdrowotne. Aby uzyskać porównywalne wynagrodzenie netto osoba znajdująca się w zwykłym systemie emerytalno-rentowym musi zarabiać brutto 13,71 % więcej.

Biorąc pod uwagę, iż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, zgodnie z danymi GUS, w roku 2011 wyniosło 3.399,52 zł, po jego pomniejszeniu o składki odprowadzane z tytułu ubezpieczenia społecznego w części opłacanej przez pracownika tj. o 13,71 % i uzyskując wynagrodzenie porównywalne w wysokości 2.989,64 zł, wówczas relacja przeciętnego wynagrodzenia sędziów do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej kształtuje się następująco:

wynagrodzenie sędziego sądu apelacyjnego/wynagrodzenie w gospodarce narodowej – 4,64

wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego/wynagrodzenie w gospodarce narodowej - 4,01

wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego/wynagrodzenie w gospodarce narodowej - 3,14

wynagrodzenie sędziów ogółem/wynagrodzenie w gospodarce narodowej – 3,45.

Zatem, przeciętne wynagrodzenie sędziego sądu powszechnego (w warunkach porównywalnych) stanowiło w roku 2011 - 345 % średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i przedstawia rzeczywiste zróżnicowanie wynagrodzenia pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem sędziego sądu powszechnego i wynagrodzeniem przeciętnego zatrudnionego obywatela.

Natomiast relacje przeciętnego wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w roku 2011 do wynagrodzeń innych grup pracowniczych państwowej sfery budżetowej finansowanych ze środków budżetu państwa kształtują się następująco:

- 348,19 % do przeciętnego wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,
- 259,02 % do przeciętnego wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej,
- 252,59 % do przeciętnego wynagrodzenia żołnierzy i funkcjonariuszy (bez funkcjonariuszy Służby Celnej),
- 212,38 % do przeciętnego wynagrodzenia funkcjonariuszy Służby Celnej,
- 273,10 % do przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. W 2011 roku przeciętne świadczenie tj. uposażenie sędziego sądu powszechnego w stanie spoczynku oraz uposażenie rodzinne dla członków rodzin po zmarłych sędziach wyniosło 7.101 zł. Przeciętna emerytura w zwykłym systemie wyniosła według ZUS w grudniu 2011 r. - 1.684,61 zł tj. była 4,2 razy niższa .

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że system wynagrodzeń sędziowskich stanowi istotny element ustroju sądownictwa. Niepokój budzi już jednak stwierdzenie, iż system ten stanowi jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, zaś zasady kształtowania wynagrodzeń sędziowskich powinny być uniezależnione od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Każdoczesny system wynagradzania wynika z woli Parlamentu, ustanawiającego regulacje szczegółowe w stosunku do norm konstytucyjnych. Demokratycznie wybrany Sejm niewątpliwie ma również kompetencję do zmiany tego systemu. Tym samym niezasadne

byłoby traktowanie zespołu unormowań dotyczących wynagrodzeń sędziowskich, jako niezmiennych i wyobcowanych z systemu prawnego.

Aktualne przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawy o Sądzie Najwyższym istotnie stworzyły mechanizm inny, niż oparty o stawkę bazową, określaną w ustawie budżetowej. Podstawa określania wynagrodzenia zastąpiona została odniesieniem do wartości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Należy podkreślić, że zaskarżone przepisy ustawy okołobudżetowej nie naruszają istoty tego mechanizmu. Punkt odniesienia pozostaje ten sam, a jedynie na ściśle określony czas zostaje utrzymany ten sam rok kalendarzowy, do którego mechanizm ten się odnosi.

Należy podkreślić, że również obowiązujące przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych, jak i o Sądzie Najwyższym przewidują możliwość utrzymania niezmienności wynagrodzeń sędziów rok do roku.

Należy zauważyć, iż wynagrodzenia sędziów w krajach europejskich są bardzo zróżnicowane, a relacja wynagrodzenia polskich sędziów do średniego wynagrodzenia w kraju w zestawieniu z analogiczną relacją w innych krajach Unii Europejskiej, nie uzasadnia tezy o zbyt niskich uposażeniach tej grupy zawodowej w Polsce, co potwierdzają dane z 2008 roku zawarte w publikacji Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z roku 2011².

Autorzy ww. publikacji na podstawie poniższych wykresów doszli do następujących wniosków:

„Stosowne zestawienie w odniesieniu do pensji sędziów najniższego szczebla „na początku kariery” okazało się dość zaskakujące. Zarabiają oni w Polsce (a także na Łotwie, w Bułgarii, na Litwie oraz w Czechach) więcej niż wynosi dwukrotność średniej rocznej płacy, w Austrii jednak oraz we Francji i Niemczech – zaledwie jej równowartość, w Holandii zaś i w Finlandii – w granicach półtorakrotności. Ponadto grupa krajów, w których sędzia najniższego szczebla zarabia relatywnie mniej niż w Polsce, jest wcale niemała, liczy bowiem aż 16 krajów. (...)

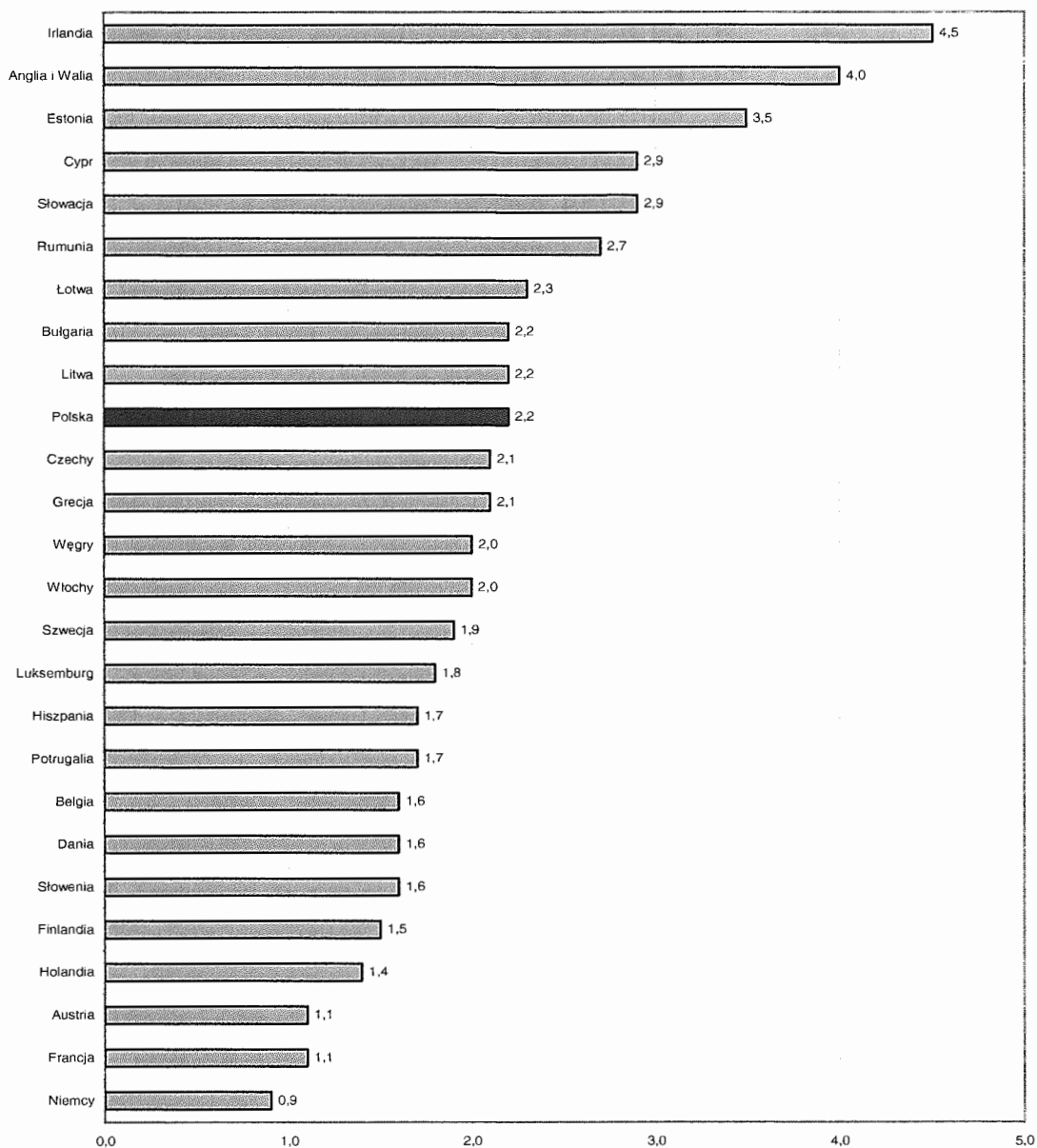
Polski sędzia Sądu Najwyższego zarabia, podobnie jak włoski i holenderski, prawie sześć razy więcej niż wynosi średnia krajowa, co daje nam bardzo wysokie (piąte) miejsce w uszeregowaniu. Zwraca ponadto uwagę, że w Niemczech, Holandii i Danii uposażenie sędziego Sądu Najwyższego stanowi zaledwie nieco powyżej dwukrotności rocznej średniej krajowej.”³

² Beata Gruszczyńska, Roman Kulma, Marek Marczewski, Andrzej Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, Oficyna naukowa, Warszawa 2011 r., ss. 34, 36.

³ Ibidem, s. 83-84.

WYNAGRODZENIE SĄDZIEGO SĄDU NAJNIŻSZEGO SZCZEBLA - Relacje do średnich rocznych zarobków krajowych

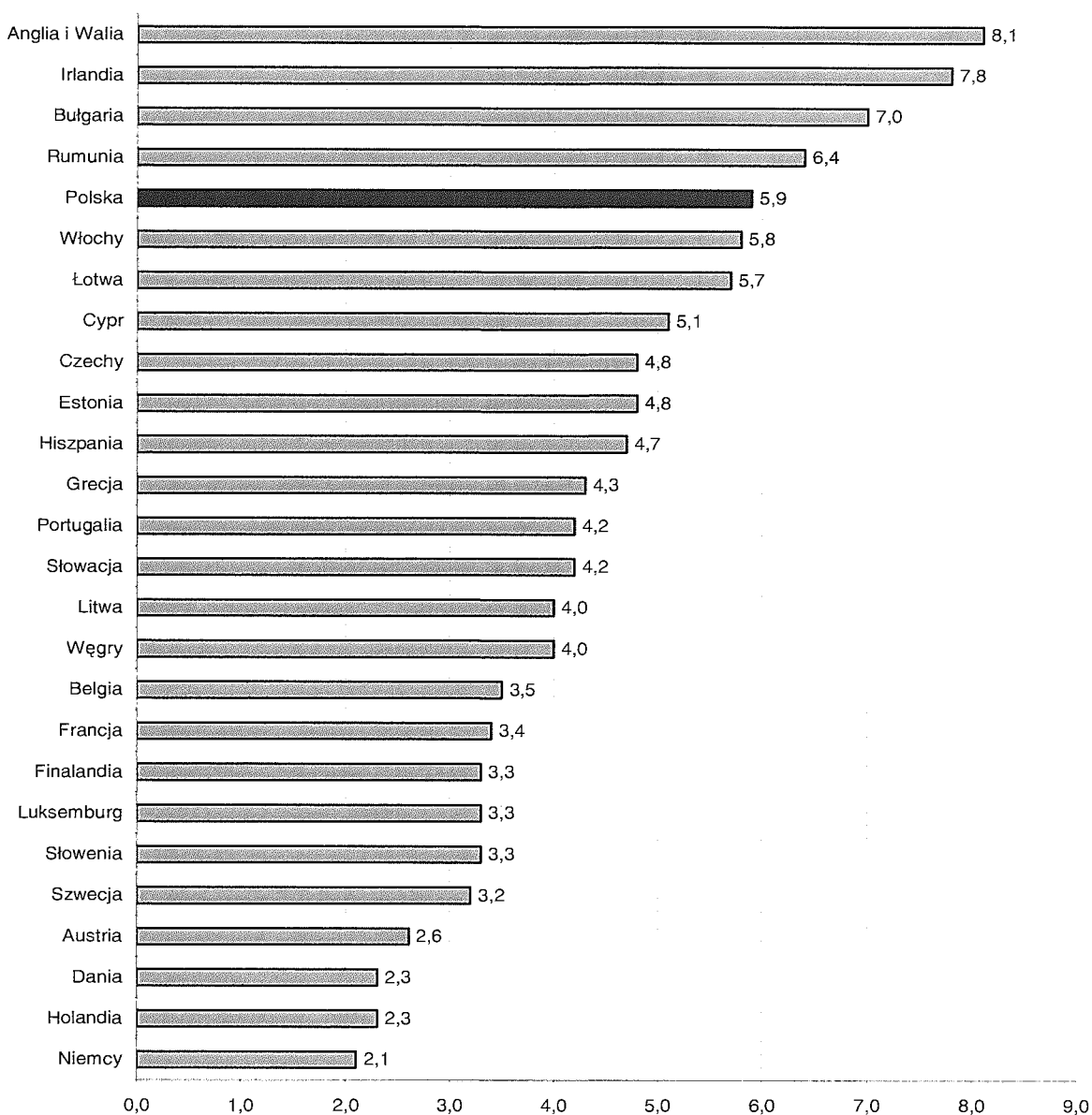
Średnie roczne zarobki krajowe = 1



Dane dla Polski odnoszą się do roku 2009
Dane dla Niemiec odnoszą się do roku 2006

WYNAGRODZENIE SĘDZIEGO SĄDU NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA - Relacje do średnich rocznych zarobków krajowych

Średnie roczne zarobki krajowe = 1

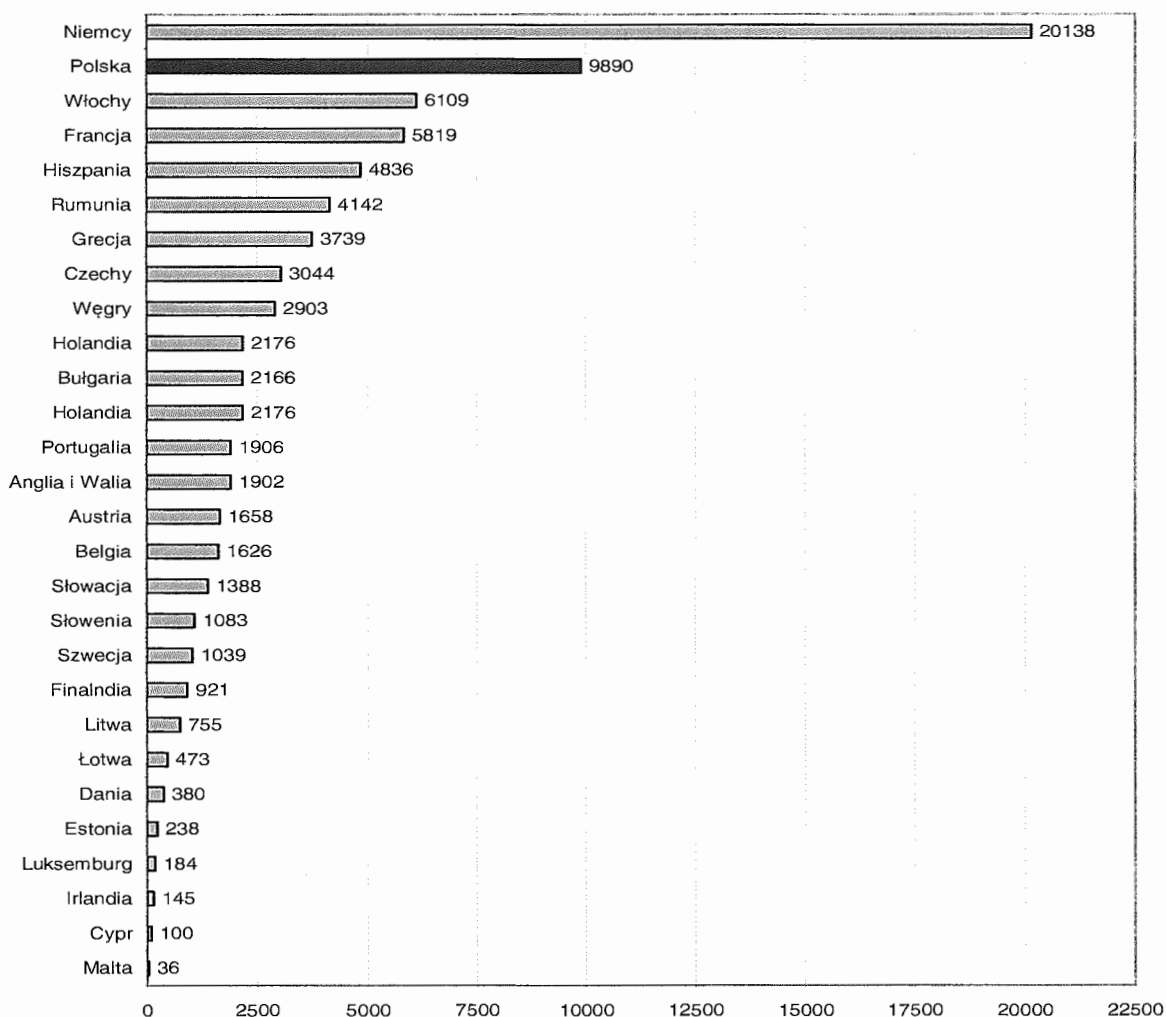


Dane dla Polski odnoszą się do roku 2009

Dane dla Niemiec odnoszą się do roku 2006

Na uwagę zasługuje również kwestia liczebności sędziów w Polsce na tle poszczególnych krajów europejskich, pod względem liczby sędziów Polska jest na drugim miejscu za Niemcami⁴ (dane za rok 2008).

SĘDZIOWIE Liczby bezwzględne



Dane dla Niemiec odnoszą się do roku 2006 i obejmują również sędziów niepełnoetatowych
Dane dla Włoch odnoszą się do roku 2009

⁴ Ibidem s. 31.

III. Ad zarzut naruszenia art. 178 ust. 2 w związku art. 216 ust. 5 oraz art. 220 ust. 1 Konstytucji RP

Wniosek nie wykazuje czy w ogóle istnieje i ewentualnie na czym polega naruszenie przez zaskarżone regulacje godności urzędu sędziowskiego oraz co powoduje istotne utrudnienie wykonywania zakresu wyznaczonych sędziemu obowiązków. Tym samym nie wykazuje również naruszenia standardu wynagrodzeń sędziowskich, o którym mowa w art. 178 Konstytucji i o którym pisał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu przywołanych we wniosku: wyroku w sprawie P 8/00 oraz postanowienia w sprawie SK 1/02 (s. 6).

Zaskarżone przepisy, pomimo wstrzymania na okres jednego roku wzrostu wynagrodzeń sędziów – zachowują charakter tych świadczeń, będący, jak podniesiono we wniosku, „odstępstwem od zasady równości w stosunku do innych grup zawodowych ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, jaką jest niezawisłość sędziów”. Biorąc pod uwagę ten fakt należałoby zatem wskazać na adekwatność w niniejszej sytuacji oceny dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym we wniosku wyroku w sprawie K 12/03, w której dopuścił on możliwość zamrożenia podwyżek wynagrodzeń sędziów. Nie można natomiast uznać za przekonującą analogii do sprawy dotyczącej świadczeń na rzecz weteranów wojennych (wskazana we wniosku sprawa K 12/02). Mechanizmy świadczeń na rzecz obu grup społecznych są konstruowane w oparciu o inne przesłanki aksjologiczne i prakseologiczne.

Odnosząc się do tezy wniosku o ogólnie akceptowalnym przez Konstytucję stanie nierównowagi budżetowej (s. 7 ostatni akapit), należy zauważyć, że jednak obecna nierównowaga podlega już regulacjom prawnym nakazującym jej ograniczenie. Po pierwsze wynika to z procedury ograniczenia nadmiernego deficytu unormowanej przepisami Unii Europejskiej.

Po wtóre zastosowanie mają liczne unormowania prawa krajowego dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych oraz tzw. reguły wydatkowej. Przyjęte w ustawie o budżecie rozwiązania nie są zatem przyjętymi *ad hoc*, wymierzonymi w niezawisłość sędziowską rozwiązaniami, lecz wpisują się w szersze rozwiązania o charakterze systemowym. Dynamiczna sytuacja w obliczu światowego kryzysu finansowego i gospodarczego (przyjmującego w licznych krajach członkowskich UE formę kryzysu zadłużenia) wymaga adekwatnych i szybkich rozwiązań, których gwarancją pozostaje mandat demokratycznie wybranego parlamentu.

Uniezależnienie wynagrodzeń sędziów od wahań koniunktury gospodarczej, jak to postuluje wniosek (s. 8, 2 akapit) nie może mieć – i nie miało nawet przed wejściem w życie

zaskarżonych przepisów – charakteru absolutnego i w oderwaniu od sytuacji finansów publicznych, które są źródłem finansowania wynagrodzeń sędziowskich. Przeciwnie – również dotychczasowe regulacje przewidywały zatrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów. System ten nie przewidywał ich obniżenia i ustawa o budżecie założeń to w pełni respektuje.

Przytoczone na str. 9 wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości, iż „jeżeli wymiar sprawiedliwości, zwłaszcza sądy, w ciągu tego roku zaczną sprawniej funkcjonować niż dotychczas, to takie podniesienie efektywności będzie z pewnością poważnym argumentem, by płace w kolejnym roku odmrozić” nie mogą być rozpatrywane w kategorii argumentu na rzecz niezgodności zaskarżonych przepisów uchwalonej przez Sejm ustawy z art. 178 Konstytucji, ponieważ nie naruszają godności urzędu sędziowskiego, ani istotnie nie utrudniają wykonywania zakresu obowiązków sędziów.

Odnosząc się natomiast do kwestii związanej z formą aktu prawnego w jakiej może nastąpić „zamrożenie” wynagrodzeń, sformułowanego, jak należy przyjąć, w kontekście art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, należy stwierdzić, że intencją tego przepisu jest uwzględnienie w ustawie budżetowej kwot wynikających z konieczności zamrożenia wynagrodzeń. Nie należy natomiast łączyć tej regulacji z obowiązkiem uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej odpowiedniego przepisu sankcjonującego zamrożenie wynagrodzeń. W tym zakresie należy również uwzględnić przepis zawarty w art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych wskazujący na zakaz umieszczania w ustawie budżetowej przepisów zmieniających inne ustawy.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa składa się z:

- 1) budżetu państwa,
- 2) załączników,
- 3) postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z ustawy o finansach publicznych lub z odrębnych ustaw.

Nie można także zgodzić się ze stwierdzeniem, iż treść art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie obejmuje wynagrodzeń sędziów. Przepis ten obejmuje – zgodnie z jego wykładnią literalną – wszystkich pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w tym także sędziów oraz sędziów Sądu Najwyższego. Należy przy tym wskazać, że sędziowie są zatrudnieni w państwowych jednostkach budżetowych, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, a co za tym idzie są także pracownikami państwowej sfery budżetowej. Na podstawie obowiązujących przepisów z zakresu prawa pracy pracownikiem jest każda osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę, do których należą także pracownicy jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego oraz Sądu Najwyższego.

Wnioskujący stwierdza, że sędziowie nie są objęci wyrażeniem zawartym w art 86 ust. 1 pkt 2 lit a ustawy o finansach publicznych, opierając swoje stwierdzenie na wynikach dokonanej wykładni systemowej przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Jest to działanie zbędne i niecelowe w sytuacji gdy treść przepisów takiej wykładni nie wymaga. Przepisy ww. ustawy o kształtowaniu nie regulują bowiem zasad ustalania wynagrodzeń sędziów. W art. 86 jest mowa o tym iż nie może nastąpić, po zaistnieniu pewnych przesłanek, wzrost wynagrodzeń, bez określania podstawy prawnej tego wzrostu.

Nie ulega wątpliwości, że sędziowie są pracownikami państwowej sfery budżetowej. Gdyby było inaczej nie przysługiwałoby im dodatkowe wynagrodzenie roczne ustalone w oparciu o ustawę z dnia 19 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, zwłaszcza, że ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych takiego uprawnienia nie przewiduje.

Odnosząc się do zawartego w pkt 2 uzasadnienia do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stwierdzenia, iż w przypadku sędziów ingerencja w nabyte prawo do wynagrodzenia mogłaby być uzasadniona wyłącznie w sytuacji osiągnięcia progu zadłużenia, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, należy stwierdzić co następuje.

Zdaniem wnioskodawcy jakiegokolwiek działania ingerujące w wynagrodzenia sędziów (realizację wartości konstytucyjnej wynikającej z art. 178 ust. 2 Konstytucji) mogą być podjęte tylko w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego (PDP) do PKB wyniesie lub przekroczy 3/5 (60%). Stanowisko takie budzi zasadnicze wątpliwości biorąc pod uwagę znaczenie i skutki związane z regulacją zawartą w art. 216 ust. 5 Konstytucji, a także dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do ochrony wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowa i stabilność finansów publicznych.

Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Z powyższą regulacją należy więc łączyć obowiązek przeciwdziałania narastaniu państwowego długu publicznego w stopniu mogącym mieć wpływ na realizację konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia. W związku z powyższym podejmowane powinny być działania, wśród których za kluczowe uznać należy ograniczenia w zakresie wydatków budżetu państwa. Skuteczność takich działań wymaga przy tym, aby były one podejmowane na odpowiednio wczesnym etapie. Należy zauważyć, iż wczesne podjęcie stosownych działań, oprócz skuteczności, może również przyczynić się do złagodzenia dolegliwości z nimi związanych dla szeroko rozumianych beneficjentów budżetu. Zbyt późne podjęcie działań dostosowawczych może natomiast wiązać się ze zwiększonym rygoryzmem, a tym samym oznaczać zwiększoną ingerencję w inne,

niż równowaga budżetowa i stabilność finansów publicznych wartości chronione przez Konstytucję.

Realizacją powyższych założeń są regulacje określające procedury ostrożnościowe i sanacyjne, dla których podstawę stanowi art. 86 ustawy o finansach publicznych. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne, stanowiąc uzupełnienie regulacji zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji, uwzględniają konieczność podjęcia działań przeciwdziałających tendencji do zwiększania się państwowego długu publicznego na odpowiednio wczesnym etapie. Obecnie, w związku z przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego wskazanego w ustawie o finansach publicznych, rząd zobowiązany był do podjęcia działań umożliwiających, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, uchwalenie projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku poprzedniego wynikająca z ustawy budżetowej (tj. z roku 2011).

Zasadność powyższego stanowiska co do konsekwencji związanych z art. 216 ust. 5 Konstytucji potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przywiązujące szczególne znaczenie do ochrony równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych, określające jednak warunki, którym powinny odpowiadać działania podejmowane w związku z realizacją tej wartości. Jako przykłady takich orzeczeń można wskazać m.in. wyrok z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K12/03, wyrok z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09. Za szczególnie ważny należy natomiast uznać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K. 2/00, w którym Trybunał sformułował dyrektywę „harmonijnego pogodzenia” wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem jednak priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych.

Podkreślić przy tym trzeba, iż dotychczasowe orzeczenia Trybunału wydawane były w sytuacji, gdy istniało jedynie zagrożenie przekroczenia najniższego ze wskazanych w ustawie o finansach publicznych progów ostrożnościowych (tj. progu 50% PKB). Obecnie jednak, na co zwraca uwagę również wnioskodawca, doszło do przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych (M.P. z 2011 r., Nr 42, poz. 464)). Daje to podstawy do stwierdzenia, że w takiej sytuacji realizacja wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowa i stabilność finansów publicznych zasługuje na wzmocnioną ochronę.

Regulację wskazaną w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie ustawy o finansach publicznych należy traktować jako obligatoryjne wyłączenie możliwości wzrostu wynagrodzeń

pracowników sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Środek ten musi być zatem stosowany obok innych działań, w szczególności służących realizacji celu określonego w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a, tირet pierwsze, tj. zrównoważenia budżetu lub przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej poziomu różnicy dochodów i wydatków zapewniającego, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego będzie niższa od analogicznej relacji z roku wykonanego, dla którego ogłoszono taką relację zgodnie z art. 38 ustawy. Nie wyłącza to natomiast możliwości stosowania „zamrożenia” wynagrodzeń jako środka służącego ograniczeniu państwowego długu publicznego, w tym w sytuacji, gdy wartość relacji PDP do PKB znajduje się w przedziale 50%-60 %, w przypadku istnienia zagrożenia naruszenia normy konstytucyjnej.

IV. Ad. Niezgodności art. 22 i art. 23 ustawy ołobudżetowej z zasadami: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa wywodzonymi z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP.

Zaskarżone regulacje prawne nie naruszają art. 178 Konstytucji również z tego powodu, że (pomimo zatrzymania przyrostu wynagrodzeń) zachowują i szanują przyjęte ustawami systemowymi konstytucyjne elementy i zasady określania wynagrodzeń sędziów.

Nie można zgodzić się z przedstawioną we wniosku interpretacją (np. s. 10 akapit 3), zgodnie z którą mechanizm określania wysokości wynagrodzenia przyjęty w art. 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych, jak i art. 42 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym stwarzały prawa nabyte lub ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną – z chwilą ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego warunkiem sine qua non istnienia ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych jest spełnienie w danym okresie wszystkich „zasadniczych” przesłanek ustawowych nabycia danego prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 30/04 i K 17/09). W omawianym przypadku przesłanką nabycia prawa podmiotowego do wynagrodzenia jest przepracowanie okresu, za który ono przysługuje. W sierpniu 2011 r. nie mogły zatem powstać prawa podmiotowe dotyczące wynagrodzeń przysługujących w roku 2012. Z tego samego względu trudno też traktować tego rodzaju zdarzenie jako powodujące ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. Ogłoszenie to stworzyło przesłanki do określenia przyszłych, zmienionych w stosunku do dotychczasowych świadczeń za wykonaną w przyszłości pracę. Jednakże przed jej wykonaniem ustawodawca postanowił o utrzymaniu wynagrodzeń w dotychczasowej wysokości.

Przepisy ustawy ołobudżetowej nie dokonują faktycznej zmiany zasad ustalania wynagrodzeń sędziów tylko skutkują ich zamrożeniem w 2012 r. Nie ma więc miejsca wsteczna zmiana przepisów w tym zakresie, a projektowane rozwiązanie nie narusza zasady

ochrony praw nabytych i w porównaniu do innych grup społecznych, których dotyka zamrożenie płac, jest rozwiązaniem mniej dolegliwym. Nie można się zgodzić z interpretacją, z której wynika, że sędziowie na etapie prac nad ustawą o budżecie już nabyli prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości w roku 2012, który jeszcze wtedy się nie rozpoczął. Z kolei prawo do konkretnego wynagrodzenia za dany miesiąc pracownik nabywa w tym miesiącu. Trudno więc mówić o ekspektatywie maksymalnie rozszerzonej wynagrodzenia. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego „do naruszenia zasady ochrony praw nabytych dochodzi, gdy pozbawia się jednostkę dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, a także przez jego ograniczenie, które naruszy istotę prawa” (wyrok z dnia 2008-07-22, sygn.P 41/07). Tymczasem w omawianej sytuacji nie doszło do nabycia praw, więc nie można mówić o ich naruszeniu. W związku z powyższym brak jest podstaw dla twierdzenia, że projektowana zmiana jest sprzeczna z zasadą zaufania państwa i stanowionego prawa.

Dodatkowo trudno podzielić pogląd, zgodnie z którym obecne trudności finansowe państwa należy traktować jako typowe trudności, których przezwyciężenie nie może wiązać się z ograniczeniem uprawnień finansowych sędziów (vide argumentacja przedstawiona w pkt I). Przyjęcie powyższego prowadziłoby do przyjęcia krańcowego poglądu, zgodnie z którym trudności finansowe państwa i ich naprawa poprzez ograniczenie wydatków (wydatki są kreowane także z tytułu wynagrodzeń sędziów) winny być rozwiązywane kosztem innych grup społecznych.

V. Ad. zarzut niezgodności art. 22 i 23 ustawy o budżecie z art. 219 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 221 Konstytucji

Stosownie do art. 219 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. 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. Konstrukcja ustaw o budżecie funkcjonuje od dawna w polskim porządku prawnym i jest wynikiem niedopuszczalności dokonywania zmian przez ustawę budżetową przepisów innych ustaw lub też co do zasady zamieszczania w niej postanowień nieznajdujących umocowania w innych ustawach.

Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP, 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. Ustawa o budżecie nie należy do żadnej z wymienionych kategorii. W szczególności – zwłaszcza w omawianym zakresie – nie jest ustawą budżetową,

ani też ustawą o zaciąganiu długu publicznego. Natomiast uchwalona została na podstawie projektu przedstawionego Sejmowi przez Radę Ministrów. Dlatego w ocenie Ministra Finansów przepisy art. 219 i 221 Konstytucji nie mogą stanowić źródła wzorca kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie, gdyż wobec twierdzenia Sądu Najwyższego podstawą do podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej był art. 118 Konstytucji a nie art. 219 i art. 221.

Jednocześnie nie można zgodzić się z tezą Wniosku (str. 13), że przepis art. 86 ustawy o finansach publicznych wyłącza inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów do momentu przekroczenia określonych tam limitów. Art. 86 ustawy o finansach publicznych normuje tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Przewidują one obligatoryjne działania m.in. Rady Ministrów (jak również i samodzielnych według Konstytucji jednostek samorządu terytorialnego) – mające na celu niedopuszczenie do przekroczenia limitu konstytucyjnego, tj. 60% jako wartości państwowego długu publicznego do rocznego produktu krajowego brutto. W świetle całokształtu przepisów, kompetencje te należy uznać za podstawowe, minimalne, nie zaś wyłącznie dopuszczone przez ustawę. Należy również podkreślić, iż przyjęcie przedstawionego wyżej stanowiska Sądu Najwyższego prowadziło do naruszenia art. 118 Konstytucji, przyznającego Radzie Ministrów nieograniczoną inicjatywę ustawodawczą.

Nie można wreszcie zgodzić się z tezą o arbitralności działań podejmowanych w związku z uchwalaniem ustawy o budżecie (s. 13). Ograniczenia wzrostu płac dotyczą oprócz sędziów sądów powszechnych również prokuratorów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz bardzo licznych grup urzędników państwowych i innych pracowników, zatrudnionych w:

- 1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez te organy;
- 2) agencjach wykonawczych;
- 3) instytucjach gospodarki budżetowej;
- 4) państwowych funduszach celowych;
- 5) Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 6) Narodowym Funduszu Zdrowia
- 7) Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych, z wyłączeniem instytutów naukowych;
- 8) państwowych instytucjach kultury oraz państwowych instytucjach filmowych;
- 9) innych państwowych osobach prawnych należących do sektora finansów publicznych,

o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Ustawodawca wprowadził te ograniczenia wychodząc z systemowego założenia, że finanse publiczne to system naczyń połączonych. Wspólnym mianownikiem wymienionych instytucji jest m.in. przynależność do sektora finansów publicznych.

Nie można podzielić wyrażanej kilkukrotnie we wniosku tezy, zgodnie z którą ograniczenia w materii wynagrodzeń sędziów mogą być dokonywane dopiero po przekroczeniu konstytucyjnego limitu długu publicznego w stosunku do rocznego produktu krajowego brutto, zawartego w art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej (s. 6 ostatni akapit, s. 13- 16).

Konstytucyjny limit ma charakter bezwzględny, co oznacza, że dla jego poszanowania powinny być podejmowane działania o charakterze wyprzedzającym.

Ponadto należy zważyć następujące fakty. Ustawa o budżecie, jako ściśle pozostająca w związku z ustawą budżetową na dany rok powinna być przedstawiana do konsultacji a następnie przekazana Sejmowi RP w terminie zbliżonym do terminu przekazania ustawy budżetowej. Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 był przedmiotem prac Rady Ministrów już w maju 2011 r. w celu przedłożenia projektu do Sejmu we wcześniejszym terminie, niż dopuszczalny termin konstytucyjny. Z przyczyn niezależnych od strony rządowej, w związku z brakiem niezbędnej opinii partnerów społecznych, ostatecznie projekt budżetu został przekazany do Sejmu w konstytucyjnym terminie. Do Sejmu został przekazany następnie projekt ustawy o budżecie. Przedstawiając powyższe, należy stwierdzić, iż nieracjonalnym i raczej niemożliwym byłoby przyjęcie ustawy o budżecie, ściśle związanej z ustawą budżetową na rok 2012 przed ogłoszeniem komunikatu Prezesa GUS o średnim wynagrodzeniu w drugim kwartale roku 2011 (komunikat z dnia 9 sierpnia 2011 r.), a więc na długo wcześniej niż nastąpiło rozpoczęcie prac sejmowych nad samą ustawą budżetową. Fakt, że Rada Ministrów zajmowała się projektem ustawy budżetowej już w maju 2011 r. był znany szeroko opinii publicznej i już w tym okresie był szeroko komentowany, chociażby z powodu planowanego zamrożenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów. Projekt ten został oparty na założeniach projektu budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 5 kwietnia 2011 r., zgodnie z którymi w 2012 r. m.in. wydatki jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, na wynagrodzenia osobowe (...) nie powinny być łącznie wyższe niż wydatki poniesione na ten cel w roku 2011. W następstwie przyjętych założeń Minister Finansów, kierując w dniu 6 kwietnia 2011 r. pisma na podstawie § 3 rozporządzenia Minister Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56 poz. 290), poinformował wszystkich dysponentów (także tych określonych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), że wstępne kwoty wydatków zostały określone w ten sposób, że wynagrodzenia

sędziów i prokuratorów zostały określone na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011, co oznacza, że nie mogą być planowane środki na podwyżki wynagrodzeń. Protest Krajowej Rady Sądownictwa przeciwko planowanemu zamrożeniu wynagrodzeń sędziowskich wpłynął do Ministerstwa Finansów już w dniu 11 kwietnia 2011 r. Wobec powyższych faktów trudno bronić tezy, iż wprowadzenie przepisów zamrażających wynagrodzenia sędziów i prokuratorów stanowiło nieoczekiwaną ingerencję państwa w zakresie zmian prawodawstwa w sposób zaskakujący obywateli. Niemożność uchwalenia przepisów ustawy okołobudżetowej we wcześniejszym terminie jest uzasadniona naturą prawną tej ustawy oraz zdarzeń zewnętrznych, w tym zdarzeń o charakterze prawnym, uniemożliwiających wcześniejsze uchwalenie ustawy budżetowej, a co za tym idzie ustawy okołobudżetowej.

VI. Ad. zarzut naruszenia przez art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z art. 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W niniejszej sprawie za uzasadnione interesem państwa należy uznać m.in. roczny charakter budżetu, jak i powiązany z nim okres obowiązywania zaskarżonych przepisów. Należy mieć również na uwadze kalendarium prac nad samą ustawą budżetową wydłużone w związku z zasadą dyskontynuacji prac spowodowanej wyborami parlamentarnymi.

Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (wyrok K 13/97) co miało miejsce w omawianej sprawie. Dodać również należy, że wniosek nie wykazuje wpływu krótszego niż 14-dniowe *vacatio legis* na sytuację adresatów zaskarżonych unormowań.

VII. Ad. zarzut naruszenia przez art. 22 i art. 23 ustawy okołobudżetowej art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Jak wykazano wyżej, ogłoszenie przez Prezesa GUS informacji o wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za drugi kwartał poprzedniego roku, nie spowodowało powstania praw podmiotowych, ani też ekspektatywy maksymalnie

określonej po stronie sędziów. Stąd zaskarżone przepisy nie naruszają art. 64 ust. 1 i ust. 2, ani też art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 akcentuje ochronę praw konstytucyjnych. Oczywiście należy zaliczyć do tej kategorii prawo sędziego do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi jego obowiązków. Nie można jednak zgodzić się z tezą, że prawem konstytucyjnym w tym zakresie jest mechanizm automatycznego wzrostu wynagrodzeń sędziów, proporcjonalnie do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Ten ostatni jest pewnym wyborem ustawodawcy. Wyborem takim i to dopuszczalnym w świetle Konstytucji jest również czasowe wstrzymanie tego mechanizmu ze względu na wartość konstytucyjną, jaką jest równowaga finansów publicznych. Wynagrodzenie sędziego musi spełniać konstytucyjne standardy, jednak wniosek nie wykazuje, iż zaskarżone przepisy je naruszają. Nie wykazano w szczególności na czym konkretnie ma polegać wpływ rocznego niepodwyższenia wynagrodzenia na godność urzędu sędziowskiego czy utrudnienia w wykonywaniu jego obowiązków.

Trudno uznać również za przekonujący o niekonstytucyjności art. 22 i art. 23 ustawy o budżetowej argument odnoszący się do wysokości kwot niewydatkowanych w związku z niepodwyższeniem płac sędziów. Podstawą dokonywania wydatków budżetowych są liczne ustawy, wykonywane przez jej dysponentów. Z tego punktu widzenia większość z nich pojedynczo stanowi niewielki ułamek sumy wydatków budżetu. Oznaczałoby to zatem niemożność dokonania jakiegokolwiek zmiany w przepisach normujących zmiany w wydatkach budżetowych ze względu na ich „nieistotność dla zachowania równowagi budżetowej”.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial 'J.' followed by a surname 'Roth'.

Do wiadomości:

Rządowe Centrum Legislacji