



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 2 września 2022 r.

BSA III.021.22.2022

Pan
Sebastian Skuza

Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 30 sierpnia 2022 r., FS10.4101.1.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego **do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.**

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/



BSA.III.021.15.2022

UWAGI SĄDU NAJWYŻSZEGO
do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy
budżetowej na rok 2023

Pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r. (FS10.4101.1.2022) Minister Finansów zwrócił się do Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie uwag do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (dalej jako „ustawa o budżecie”). W odniesieniu do wynagrodzenia sędziów (tj. sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów administracyjnych, sędziów sądów wojskowych i sędziów Trybunału Konstytucyjnego), jak również prokuratorów i innych pracowników sfery budżetowej, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, projekt ustawy o budżecie zakłada, że podstawę ich wynagrodzenia stanowić będzie kwota 5.444,42 zł (art. 4, 5 oraz 6 ustawy o budżecie).

Sąd Najwyższy, realizując kompetencję przewidzianą w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.; dalej jako „uSN”), wyraża negatywną opinię o proponowanym rozwiązaniu.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że wymieniona kwota zagwarantuje wzrost wynagrodzeń o 7,8%, w porównaniu z 2022 r., a więc na poziomie planowanym w roku 2023 dla pozostałych pracowników sfery budżetowej (s. 2 uzasadnienia projektu). W wyliczeniu przedmiotowej kwoty odwołano się natomiast do podstawy wymiaru wynagrodzenia w wysokości 5.024,48 zł. (s. 2 uzasadnienia projektu), co w rzeczywistości odpowiada przeciętnemu wynagrodzeniu w drugim kwartale 2020 r., a zatem - zgodnie z obowiązującymi przepisami - powinno być podstawą do naliczania wysokości wynagrodzenia wyłącznie w 2021 r. Projektodawca, w uzasadnieniu opiniowanego aktu prawnego, pomija kluczowy fakt, że wynagrodzenia sędziów w trakcie dwóch ostatnich lat kalendarzowych (2021 i 2022) nie były naliczane zgodnie z ustrojowymi przepisami kształtującymi zasady ustalania ich wysokości, ponieważ wprowadzone zostały ograniczone czasowo rozwiązania legislacyjne, które w tych latach „zamrażały” wynagrodzenia sędziów.

Należy przypomnieć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; j.t.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm. - dalej jako „Pusp”; art. 48 § 2 uSN, art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, j.t.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1422), podstawę wymiaru wynagrodzenia wszystkich sędziów 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.). Oznacza to, że w roku 2023 podstawę ustalania wysokości wynagrodzenia sędziego powinno stanowić przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2022 r., a zatem powinna być to kwota 6.156,25 zł (jako podstawa wymiaru wynagrodzenia, por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r.). W uzasadnieniu projektu nie tylko przemilcza się więc fakt, że sędziom w okresie ostatnich dwóch lat realnie „zamrożono” wysokość należnego im wynagrodzenia, lecz także sugeruje, że wzrost ich wynagrodzeń będzie odpowiadał przyjętemu ogólnie wzrostowi płac w tzw. sferze budżetowej. Tymczasem, gdyby to twierdzenie miało być prawdziwe, to jak wspomniano wyżej, ów wzrost należałoby liczyć od kwoty należnej w 2022 r., a zatem od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r.¹.

Proponowane rozwiązanie prowadzi zatem, po raz trzeci z rzędu (2021, 2022 oraz 2023), do „zamrożenia” ustrojowych zasad ustalania wysokości wynagrodzeń sędziów. O ile jednak w poprzednich dwóch latach odstępowano od reguły ustalania wynagrodzenia przez odsyłanie w ustawach o budżecie do przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok bezpośrednio poprzedzający rok naliczenia wynagrodzenia, o tyle tym razem projektodawca zrywa całkowicie z obowiązującym dotychczas paradygmatem powiązania wysokości wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem. Tym samym, w projektowanym akcie prawnym, wynagrodzenie sędziów nie zależy już od obiektywnych kryteriów i wskaźników ekonomicznych, ale od uznaniowej decyzji władzy ustawodawczej.

Opisany stan rzeczy stanowi naruszenie zasady, jaka została wypracowana i wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 459 - dalej jako „ustawa zmieniająca”). Wyraża ona całkowicie odrębną i samodzielną - w porównaniu z szeroko rozumianą kategorią osób zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej - zasadę ustalania sędziowskiego wynagrodzenia zasadniczego, uzależnioną od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa GUS i odpowiada przyjętemu sposobowi rozumienia i stosowania art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ukierunkowanemu na takie ukształtowanie mechanizmu ustalania sędziowskiego wynagrodzenia zasadniczego, które będzie odpowiadało właściwemu

¹ Odpowiednio, wynagrodzenie sędziów w 2022 r. powinno być ustalane od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r., a w 2021 r. – od przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. Gdyby zatem w roku 2023 faktycznie miał nastąpić wzrost wysokości wynagrodzenia sędziów o 7,8%, w porównaniu z rokiem 2022 r., to należałoby przedmiotowy wzrost odnosić do podstawy wymiaru należnej sędziom w 2022 r., a zatem do kwoty 5.504,52 zł (por. Komunikat Prezesa GUS z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r.). Oznacza to, że nawet gdyby - z punktu widzenia legislacyjnego - uznać za dopuszczalny zabieg polegający na wskazaniu w ustawie o budżecie nowej, odrębnej podstawy wymiaru wynagrodzenia sędziów, to taką podstawą powinna być kwota 5.933,87 zł (jako wynik powiększenia o 7,8% kwoty 5.504,52 zł), a nie 5.444,42 zł, którą wskazano w opiniowanym projekcie.

rozumieniu konstytucyjnego zwrotu „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”. Potwierdza to zresztą wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12.

Przyjęcie powyższej formuły ustalania wynagrodzenia zasadniczego odzwierciedlało zarazem wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. *Expressis verbis* wskazano na to w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, według którego „najistotniejszą zmianą jest odejście od kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów w oparciu o dotychczasową kwotę bazową określoną corocznie w ustawie budżetowej” (s. 1 uzasadnienia). Jednocześnie stwierdzono, że przyjęte rozwiązania „służą obiektywizacji ustalania wynagrodzeń sędziowskich i pozwolą na postulowane przez środowisko sędziowskie ograniczenie wpływu innych władz na wysokość zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich” (s. 1 uzasadnienia).

W ocenie Sądu Najwyższego, proponowane w opiniowanym projekcie ustawy okołobudżetowej rozwiązanie legislacyjne całkowicie abstrahuje od tego modelu, stanowiąc naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji), jak również utrwalonego rozumienia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu (art. 178 ust. 2 Konstytucji), dokonując jego ograniczenia niezgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto opiniowany projekt prowadzi do zasadniczej zmiany utrwalonych reguł kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziowskich przez ich uzależnienie wyłącznie od corocznej woli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Takie zjawisko stanowi jednocześnie naruszenie zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji).

Zarzut niekonstytucyjności opiniowanego rozwiązania potwierdza również powoływane wyżej rozstrzygnięcie TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, w którego uzasadnieniu wyraźnie stwierdzono, że przedmiotowy „wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet (...). „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo (...). Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką”.

Z tych względów, przedstawiony projekt, w zakresie dotyczącym art. 4, art. 5 oraz art. 6 ustawy okołobudżetowej należy ocenić jednoznacznie negatywnie.