

Przyczynami korupcji w wymiarze sprawiedliwości są: ingerencja władzy wykonawczej i ustawodawczej w działalność wymiaru sprawiedliwości, zbyt niskie wynagrodzenia sędziów oraz przyzwolenie społeczne na zachowania korupcyjne. Są to wnioski Transparency International Polska oparte na ankietach przeprowadzonych w 62 państwach. "Skorumpowany wymiar sprawiedliwości prowadzi do ogromnych, niemalże nieodwracalnych zmian, m.in. tworzy podziały w społeczeństwie, sprzyja pogwałceniu praw człowieka, hamuje rozwój gospodarczy" to fragment Globalnego Raportu Korupcji 2007 r. Podkreślono w nim, że niezawisłość i przejrzystość wymiaru sprawiedliwości jest podstawą prawidłowego funkcjonowania państwa.

Krajowa Rada Sądownictwa - organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów wielokrotnie, w ramach swoich kompetencji, domagała się odpowiadającego randze zawodu, uregulowania płac sędziowskich, których wysokość w dalszym ciągu rażąco odbiega zarówno od dochodów w innych zawodach prawniczych jak też od zdecydowanej większości sędziów państw unijnych.

Jak wygląda system kształtowania wynagrodzeń w Polsce?

Artykuł 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, że sędziowie są pracownikami państwowej sfery budżetowej, objętymi mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Wskaźnik służący wyliczaniu wynagrodzeń (kwotę bazową) ustala Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej). W rzeczywistości oznacza to, że wynagrodzenia sędziowskie zależą od ustalenia wysokości kwoty bazowej w ustawie budżetowej - a więc są zależne od władzy ustawodawczej, a praktycznie od władzy wykonawczej (rząd, Minister Finansów). Ustalenie mnożników również jest zależne od władzy wykonawczej (Prezydent i Premier, który udziela kontrasygnaty).

Podsumowując - wynagrodzenia sędziowskie są kształtowane przez władzę wykonawczą, kierującą się w tym zakresie możliwościami budżetu (budżet państwa, jak wiadomo, jest uchwalany przez władzę ustawodawczą), a nie konstytucyjną normą zawartą w Konstytucji RP w art. 178 ust. 2 - wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.

Rada wielokrotnie wskazywała, że takie rozwiązanie - już z założenia - narusza nie tylko zasadę podziału władz, ale także zasadę niezawisłości sędziowskiej.

System wynagrodzeń odpowiadający wskazaniu art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest istotnym elementem ustroju sądownictwa, związanym m.in. z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Z tego też względu Krajowa Rada Sądownictwa rozważa celowość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z Konstytucją RP, albowiem kwota bazowa ustalona w tym przepisie jest sztucznym, dowolnie określonym przez władzę wykonawczą i ustawodawczą wskaźnikiem, zagrażającym niezawisłości sędziowskiej.

Skoro w 2007 roku nastąpiła poprawa płac w sferze budżetowej o 15%, to wydawało się koniecznym powrót już od 2008 r. (przynajmniej na czas budowania autonomicznego systemu budżetowego sądownictwa powszechnego) do zasady obiektywizacji wysokości wynagrodzenia przez odniesienie jej do „wielokrotności” przyjętego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Takie działanie służyłoby nareszcie utrwaleniu, nie tylko w sposób deklaracyjny, konstytucyjnej gwarancji zapewnienia sędziom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu. Należy podkreślić, iż wynagrodzenie sędziów stanowi praktycznie jedyny ich dochód. W przeciwieństwie do innych grup zawodowych, sędziowie nie otrzymują premii i nagród oraz nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia (poza możliwością pracy naukowej).

W bieżącym roku okazało się, że poza niewielką podwyżką wynagrodzeń z tytułu waloryzacji kwoty bazowej - o niespełna 35 zł – nie będzie znaczącego wzrostu uposażeń sędziów. W związku z powyższym pojawiły się propozycje różnych akcji protestacyjnych sędziów, poczynając od dnia bez wokand (31 marca 2008 r.), urlopów na żądanie czy też zorganizowania protestu o ogólnopolskim zasięgu. Według Rzecznika Praw Obywatelskich "takie akcje muszą prowadzić do zakłócenia funkcjonowania sądów powszechnych i w rezultacie naruszać prawa obywatela do rozpatrzenia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie gwarantowanego w Konstytucji RP i uregulowaniach prawa europejskiego." Należy podkreślić, że konstytucyjne gwarancje prawa do sądu związane są nierozdzielnie z konstytucyjnymi gwarancjami wynagrodzenia godnego urzędu.

Ministerstwo Sprawiedliwości i Prezydent RP przedstawili propozycje zmiany wysokości wynagrodzeń, o czym publicyści „Rzeczpospolitej” wielokrotnie informowali w swoich artykułach.

Krajowa Rada Sądownictwa prezentowała swoje stanowiska do obu projektów. Uznała, że propozycje idą w dobrym kierunku, lecz zarówno propozycja rządowa jak i prezydencka, mimo przewidywanego wzrostu wynagrodzenia, pomija zasadniczy problem - powiązania pensji sędziowskiej z kwotą bazową, ustalaną przez rząd a nie obiektywnym czynnikiem - jakim jest rynek. Należy podkreślić, że o ile w 2009 r. wynagrodzenia sędziowskie mogą znacząco wzrosnąć, to nie ma żadnych gwarancji na odpowiednie ich kształtowanie w przyszłości. Waloryzowanie co roku kwoty bazowej oznaczać będzie wzrost wynagrodzeń tylko o wskaźnik inflacyjny. Tą metodą nie zostanie rozwiązany zasadniczy problem, wadliwego systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich przez władzę wykonawczą, a **zawód sędziego, nadal nie będzie ukoronowaniem kariery prawniczej**. Sama zmiana kwoty bazowej, od której naliczane jest wynagrodzenie sędziów nie zapewnia realizacji konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 178 ust. 2.

Rada ponownie sygnalizuje, iż pensje polskich sędziów powinny być dostosowane do wynagrodzeń sędziów z państw unijnych. Z analizy danych statystycznych o wysokości wynagrodzeń sędziów w krajach Unii Europejskiej, przedstawionych i przyjętych na sesji plenarnej CEPEJ w grudniu 2004 r., wynika, że wynagrodzenie sędziego najniższego szczebla w Polsce zajmuje 22 miejsce, na 27 porównywanych krajów. Ramy tego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie tego raportu. Znamienne jest to, że tylko sędziowie Bułgarii, Rumunii, Litwy i Łotwy mają niższe uposażenie od polskiego sędziego.

Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej weszła w życie od stycznia 1995 r. Wtedy to właśnie pojęcie odnoszące się do ustalenia pensji sędziego „przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze materialnej” zamieniono pojęciem „przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej”. Krajowa Rada Sądownictwa w grudniu 1994 r. wskazywała, że takie rozwiązanie narusza nie tylko zasadę podziału władz, ale także narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej, która wymaga ujęcia wynagrodzeń sędziowskich odrębnie i na podstawie stałych kryteriów jako podstawy do określenia ich wysokości. Stanowisko Rady poparł ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zaskarżył to znowelizowane i jakże niekorzystne dla środowiska sędziowskiego rozwiązanie do Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 14 marca 1995 r. (K 13/94) Trybunał Konstytucyjny nie uznał racji Prezydenta, tym samym na wiele lat przesądzając, iż wynagrodzenia zasadnicze sędziów, zamiast stanowić wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej i być tym samym kształtowane przez procesy obiektywne (rynek), są wielokrotnością prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej” a więc ustalone w budżecie przez rząd. Niestety w znowelizowanej w 2001 r. ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych ustawodawca również przyjął system mnożnikowy, związany z „wielokrotnością” kwoty bazowej i ten stan rzeczy trwa do dzisiaj. Co prawda kwota bazo-

wa ulega podwyższeniu i jest waloryzowana, jednakże 100 czy 150 zł nie może być uznane za znaczącą podwyżkę wynagrodzenia sędziego.

Batalia Krajowej Rady Sądownictwa o godne wynagrodzenie dla sędziów trwa już kilkanaście lat. Rada przy każdej okazji uświadamia, że prawidłowe i właściwe randze sprawowanego urzędu wynagrodzenie nielicznej grupy zawodowej sędziów jest i będzie podstawową gwarancją niezawisłości. Z trójpodziału władzy wynika, że obowiązkiem władz: ustawodawczej i wykonawczej jest zapewnienie władzy sądowniczej odpowiednich warunków do jej funkcjonowania. O ile od 2003 r. nastąpiła właściwa poprawa w zakresie funkcjonowania sądownictwa poprzez oddłużenie sądów, ich komputeryzację i zwiększenie etatów to w sferze wynagrodzenia sędziów nic się nie zmieniło.

Sędziowie otrzymali gwarancje w Konstytucji, aby nie byli narażeni na naciski zewnętrzne i mogli sądzić zgodnie ze ślubowaniem. Artykuł 178 ust. 1 stanowi, iż „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, a art. 178 ust. 2 określa: „Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.”

Mimo gwarancji konstytucyjnych władze centralne nie uczyniły nic w kierunku urzeczywistnienia proklamowanego artykułu Ustawy Zasadniczej.

Warto zasygnalizować, iż Krajowa Rada Sądownictwa, tocząc batalie o godne wynagrodzenia dla sędziów, ma wsparcie także w normach prawa międzynarodowego. Polska przyjęła Podstawowe Zasady niezależności i niezawisłości sędziów (potwierdzone przez ONZ rezolucjami: 40/32 z 29 września 1985 r. oraz 40/146 z 13 grudnia 1985 r.) oraz zasady postępowania w celu skutecznej implementacji podstawowych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów (rezolucja 60/1989 Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ z 24 maja 1989 r.). Nakładają one obowiązek skutecznego wdrożenia zasad niezawisłości, co wymaga odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie systemu sądownictwa, w tym także na zapewnienie odpowiednich wynagrodzeń dla sędziów. Także zalecenie nr R (94) Komitetu Ministerstwa Rady Europy, z przyjętą w dniu 10 lipca 1998 r. Europejską Kartą Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów uznały wynagrodzenie sędziowskie za istotny element niezawisłości i bezstronności sędziego.

Mimo takich zaleceń władze: ustawodawcza i wykonawcza nie dostrzegły problemu wynagrodzeń sędziów. Niestety dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 22 marca 2000 r. (P 12/98) i 4 października 2000 r. (P 8/00) oznaczały akceptację aktualnego systemu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, ku niewątpliwemu zadowoleniu władz centralnych. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, jednakże wyraził pogląd, że organy powołane do kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej nie mogą czuć się zwolnione z konstytucyjnego obowiązku troski o należyty poziom wynagrodzeń sędziowskich.

Nie wdając się w rozważania obu rozstrzygnięć, należy zauważyć (co słusznie podnosi niektórzy znawcy prawa konstytucyjnego), że Trybunał Konstytucyjny analizował zasadę podziału władz na podstawie art. 10 Konstytucji nie uwzględniając szczególnego usytuowania władzy sądowniczej, wyrażonej w art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji.

W dniu 24 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność instytucji asesora sądowego. Uwzględniając wagę problemu, w postanowieniu skierowanym do Sejmu, Trybunał uznał za konieczne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kwestii unormowania systemu powoływania osób do zawodu sędziowskiego. Władze państwowe muszą więc szukać nowych rozwiązań w dotychczasowym modelu służby sędziowskiej. Dobrze byłoby wzorować się na państwach, w których zawód sędziego jest ukoronowaniem kariery prawnika. Aby osiągnąć ten cel, należy umożliwić dostęp do stanu sędziowskiego wybitnym

prawnikom z innych zawodów: adwokatom, radcom prawnym i prokuratorom. Warunkiem powodzenia takiego rozwiązania jest jednakże znaczące podniesienie wynagrodzenia sędziów w celu urzeczywistnienia zapisu art. 178 ust. 2 Konstytucji - „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”.

Praca sędziego ma szczególny charakter. Poza władzą dyskrecjonalną, dla sprawowania której konieczna jest wewnętrzna niezależność i bezstronność - sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną, jako arbiter w rozwiązywaniu konfliktów i musi cieszyć się zaufaniem społecznym. Aby sprostać stawianym wymogom, powinien być odpowiednio wynagradzany. Wysokość wynagrodzenia powinna wynikać z jego odniesienia do względnie niezależnego miernika ekonomicznego, kształtowanego przez rynek.

Zawód sędziego, nie będzie ukoronowaniem kariery prawniczej dotąd dopóki wynagrodzenia sędziowskie będą zależeć od kwoty bazowej ustalonej przez władzę wykonawczą i ustawodawczą.

Już czas najwyższy na wolę polityczną władz państwowych i dokonanie przełomu w kształtowaniu wynagrodzeń sędziów.

Warszawa 4 kwietnia 2008 r.

Sędzia Marek Celej

Dyrektor Wydziału Prawnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa