

**Raport z konsultacji publicznych i opiniowania
projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok
2023 (UD 378)**

Stosownie do postanowień uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348) i art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

W dniach 2, 5 i 7 września 2022 r. projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 wraz z projektem ustawy budżetowej na rok 2023 był przedmiotem obrad Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego oraz Rady Dialogu Społecznego.

Projekt został skierowany do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego rozpatrzy projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 22 września 2022 r.....

W ramach konsultacji publicznych oraz opiniowania projekt został przekazany następującym podmiotom:

1. Sądowi Najwyższemu,
2. Krajowej Radzie Sądownictwa,
3. Forum Związków Zawodowych,
4. NSZZ Solidarność,
5. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
6. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
7. Konfederacja „Lewiatan”,
8. Związek Rzemiosła Polskiego,
9. Związek Pracodawców Business Centre Club,
10. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
11. Federacja Przedsiębiorców Polskich,
12. Krajowa Izba Gospodarcza,
13. Związek Nauczycielstwa Polskiego,
14. Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA,

15. Stowarzyszenie Sędziów Themis,
16. Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia,
17. Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP,
18. Krajową Izbę Gospodarki Nieruchomościami.

W toku uzgodnień **Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”** poinformowało, że do projektu ustawy uwag nie zgłasza.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie oceniła projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” domaga się pełnego odmrożenia wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, tak aby narzędzie wsparcia pracowników i ich rodzin mogło w pełni realizować ustawowe cele. Odniesienie wartości odpisu do wysokości wynagrodzeń w 2019 roku wobec dwucyfrowej inflacji sprawi, że wsparcie kierowane przede wszystkim do najbardziej zagrożonych ubóstwem zostanie ograniczone. Będzie to miało konsekwencje w postaci braku odpowiedniego zaspokajania nagłych potrzeb socjalnych pracowników i ich rodzin i to w czasie, kiedy koszty utrzymania dynamicznie wzrastają. Prezydium KK zwraca uwagę, że odmrożenie wysokości odpisu będzie miało pozytywny wpływ na budżet poprzez zwiększenie wpływów podatkowych z tytułu wzrostu konsumpcji. Ponadto po raz kolejny przedstawione skutki regulacji dotyczące odmrożenia podstawy odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych zawierają szacunki jedynie w zakresie oszczędności dla wydatków budżetu państwa, nie uwzględniają one ubytków podatkowych dla budżetu z tytułu niezyskanych dochodów z podatku od towarów i usług.

Prezydium KK negatywnie opiniuje art. 30 *projektu ustawy (obecnie art. 38)* zwiększający limit wydatków na funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego oraz Biura Rady Dialogu Społecznego wyłącznie w 2023 r., pomijając lata kolejne. Prezydium Komisji proponuje dodatkowe zwiększenie limitów na lata 2023-2025.

Związek Pracodawców Polska Miedź pozytywnie ocenił fakt przygotowania przez Ministra Finansów projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Związek zwrócił się z prośbą o zmianę treści artykułu 8 projektu ustawy, który określa między innymi wysokość wynagrodzenia osób pełniących funkcje członków rad nadzorczych spółek których właścicielem są samorządy. W obecnym kształcie proponuje się, aby wynagrodzenie to było pochodną od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. Jest to jedna z najdłużej zamrożonych obecnie pozycji, podczas gdy wiele innych w ostatnim roku przeszło aktualizację i urealnienie. Związek

zapropował, aby wynagrodzenie to było pochodną od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2021 r.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych zwróciła uwagę na spadek wynagrodzeń biegłych sądowych, który związany jest brakiem waloryzacji kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Federacja wniosła o wprowadzenie rozwiązań które umożliwiłyby urealnienie wynagrodzeń biegłych sądowych.

Sąd Najwyższy wyraził negatywną opinię o proponowanym rozwiązaniu dotyczącym 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. Sąd Najwyższy wskazał, 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. Sąd Najwyższy wskazał, że taki 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. W ocenie Sądu Najwyższego, proponowane w opiniowanym projekcie ustawy o budżecie 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).

Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła negatywne stanowisko do artykułów 4-6 oraz wskazała, że w chwili wejścia regulacji w życie, zaskarży ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zastosowanie kwoty 5.444,42 zł zamiast 6.156,25 zł dla ustalenia podstawy wynagrodzenia zasadniczego jest sprzeczne z treścią art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Krajowa Rada Sądownictwa, wskazał, że poziom i dynamika procesów inflacyjnych oraz wynikający z nich znaczny wzrost kosztów utrzymania sprawiają, że powołana konstytucyjna dyrektywa zakładająca adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu i zakresu sędziowskich obowiązków doznałaby w razie przyjęcia proponowanych rozwiązań

istotnego naruszenia, gdyż adekwatność tę należy z całą oczywistością relacjonować do aktualnych warunków ekonomicznych. Nie dokonanie waloryzacji wynagrodzeń sędziów w roku 2023 zgodnie z treścią art. 91 Prawa o ustroju sądów powszechnych zaplanowane w projekcie ustawy z 30 sierpnia 2022 r. będzie trzecim z kolei rokiem, w którym podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego byłaby ustalana w sprzeczności z treścią art. 91 usp., w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa powoduje, że rozwiązanie takie utrwała się systemowo i traci charakter wyjątkowości. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów został uregulowany w sposób szczególny. Kształtuje on wynagrodzenie sędziego jako iloczyn ustawowo określonego mnożnika zależnie od zajmowanego stanowiska oraz mnożnej - podstawy wynagrodzenia zasadniczego w danym roku, którą stanowi wynagrodzenie w II kwartale, ogłaszane komunikatem Prezesa GUS w Monitorze Polskim. Takie powiązanie wynagrodzeń sędziów z przeciętnym wynagrodzeniem miało chronić przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych - gwarantując, że wynagrodzenia sędziów będą zmieniały się *in plus* w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Zarazem, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie. Mechanizm ten był elementem zmian systemowych prowadzących do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji, a jego celem było odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej. Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła, iż wprowadzenie proponowanej regulacji prawnej zamrażającej waloryzację wynagrodzeń sędziów może skutkować falą protestów w wymiarze sprawiedliwości.

Stanowisko w ramach konsultacji przedstawiła:

- Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP,
- Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA,
- Referendarze Sądu Rejonowego w Tychach,
- Referendarze Sądu Rejonowego w Chorzowie,
- Referendarze Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach,
- Stowarzyszenie Absolwentów i aplikantów KSSiP Votum
- Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA,
- Stowarzyszenie Sędziów Themis,
- Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce,
- Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych oraz

- Stowarzyszenie Prokuratorów „LEX SUPER OMNIA”.

Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP wyraziła negatywne stanowisko odnośnie określonych zasad ustalania wysokości wynagrodzenia prokuratorów w roku 2023 w sposób odmienny od uregulowanego w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze.

Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA sprzeciwiło się kształtowaniu wynagrodzeń orzeczników niezgodnie z przepisami ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Stowarzyszenie wskazało, iż w ustawie o budżecie na rok 2023 nie zawieszono wzrostu wynagrodzeń pracowników podmiotów leczniczych w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 roku (Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższych wynagrodzeń zasadniczych niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych Dz. U. z 2021 r. poz. 1801). W konsekwencji, w służbie zdrowia w roku 2023 (podobnie jak w roku 2022) nastąpi wzrost wynagrodzeń adekwatny do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Wskazali, że pracownicy podmiotów leczniczych nie mają ograniczeń, w przeciwieństwie do orzeczników, w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia w ramach wyuczonego zawodu.

Referendarze Sądu Rejonowego w Tychach, Chorzowie i Katowicach zwrócili się o ustalenie wynagrodzeń referendarzy sądowych w oparciu o kwotę 6.151,25 złotych wynikająca z obowiązujących przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych. Wskazali, że zaplanowanie podwyżki w budżetówce na poziomie 7,8% nie może mieć zastosowania do grup zawodowych, których wynagrodzenie jest regulowane w odrębnych przepisach, tj. sędziów, prokuratorów, referendarzy, albowiem jest to jawne łamanie przepisów i praw, które zostały przyznane na mocy odrębnych przepisów ustawy tym grupom zawodowym.

Stowarzyszenie Absolwentów i Aplikantów KSSiP Votum również zakwestionowało przepisy regulujące wynagrodzenie sędziów i prokuratorów w ustawie o budżecie na 2023 rok. Stowarzyszenie wskazało, że porównanie obecnego (16,1%) i prognozowanego (nawet 18,8%) wskaźnika inflacji oraz wskaźnika waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów wskazuje, że nastąpi realny i znaczący spadek wynagrodzeń w tej grupie zawodowej. Na władzy ustawodawczej i wykonawczej spoczywa konstytucyjny obowiązek zapewnienia takich warunków, aby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości było niezależne zarówno od sytuacji politycznej, jak i ekonomicznej. Wypełnienie tego obowiązku sprowadza się aktualnie do zastosowania obowiązującego art. 91 § 1c i 1d prawa o ustroju sądów powszechnych. i ustalenia wysokości wynagrodzeń sędziowskich, a tym samym także asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów

prokuratury w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w II kwartale 2022 roku.

Należy wskazać, że przedstawione podmioty koncentrowały się w swoich wystąpieniach na następujących zastrzeżeniach:

- wszyscy kwestionują propozycję wzrostu wynagrodzeń w 2023 r. o 7,8% na poziomie obecnie planowanego wzrostu wynagrodzeń dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej,
- wskazują, że 2023 r. jest kolejnym (trzecim już rokiem z rzędu) w którym projektuje się „zamrożenie” wynagrodzeń orzeczników (sędziów, prokuratorów, asesorów i innych relacjonowanych do ich wynagrodzeń),
- uważają, że takie wieloletnie działanie jest niezgodne z Konstytucją i ustawami gwarantującymi ich niezależność i stałych mechanizm waloryzacji wynagrodzeń w oparciu o wzrost wynikający z przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, które stanowi ustawową podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów, prokuratorów,
- uzasadniają, że biorąc pod uwagę stan finansów publicznych oraz planowany wzrost PKB, zamrażanie podstawy naliczania ich wynagrodzeń nie ma dostatecznych podstaw prawnych – co może prowadzić do kierowania pozwów z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa.

Stowarzyszenie Sędziów polskich IUSTITIA, Stowarzyszenie Sędziów Themis, Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych, Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA i Stowarzyszenie Prokuratorów „LEX SUPER OMNIA” przedstawiły wspólne stanowisko, w którym nie wyraziły zgody na łamanie przepisów Konstytucji o zapewnieniu sędziom wynagrodzeń w wysokości odpowiedniej do rangi pełnionego urzędu. Podmioty te wskazały, że podejmą działania, które będą obejmować środki prawne oraz dopuszczalne formy protestu.

Odnosząc się do przedstawionych stanowisk należy wskazać, że przyjęte na obecnym etapie prac nad budżetem 2023 r., regulacje dotyczące wynagrodzeń w przypadku pracowników państwowej sfery budżetowej zaplanowały wzrost wynagrodzeń jak również kwot bazowych o 7,8%. Konsekwentnie ww. planowany wzrost wynagrodzeń został przyjęty jako wyznacznik dla wzrostu wynagrodzeń dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych w 2023 r., na które strona rządowa ma wpływ.

Przedstawionych działań nie należy traktować jako indywidualnych działań w stosunku do określonych grup zawodowych ale wyraz solidarności społecznej w obecnej sytuacji geopolitycznej polski. Działanie takie podyktowane jest, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2023 rok szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw, utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych niezbędnych wydatków. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w ustawach kominowych oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023.

Odnosząc się do kwestii związanych ze sposobem ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych należy zauważyć, że regulują one poziom najniższego wynagrodzenia zasadniczego przysługującego poszczególnym grupom zawodowym pracowników wykonujących zawody medyczne, zatem można ją porównać do regulacji dotyczących wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Celem ustawy nie jest ustalenie warunków wynagradzania za pracę pracowników wykonujących zawody medyczne w taki sposób, aby tworzyć tzw. siatki płac, lecz ustalenie najniższych wynagrodzeń zasadniczych, a więc minimalnego poziomu, poniżej którego pracodawca nie może ustalić wynagrodzenia zasadniczego. Stąd też w ustawie nie określa się górnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, a jedynie dolną granicę. Uregulowanie wynagrodzeń w podmiotach leczniczych wynika ze zdiagnozowanego problemu niedostatecznej dostępności kadry medycznej na rynku pracy, który wiąże się z liczbą osób kształcących się w zawodach medycznych oraz zjawiskiem odchodzenia pracowników medycznych do pracy poza sektor zdrowia i emigracji zarobkowej poza granice kraju kadry wykształconej z publicznych środków. Proces ten skutkuje niedoborem osób wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w podmiotach leczniczych w Polsce, co z kolei wpływać może niekorzystnie na jakość i dostępność świadczeń zdrowotnych.

Należy też zauważyć, że przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 nie dotyczą urzędników oraz innych pracowników, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratur.

Pozostałe podmioty, do czasu sporządzenia Raportu nie przedstawiły stanowiska.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.