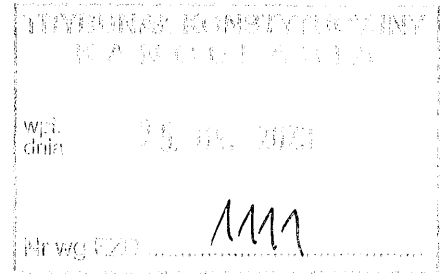




Minister Finansów

Warszawa, 24 kwietnia 2023 roku



Sprawa: Opinia Ministra Finansów w sprawie K 1/23
Znak sprawy: FS2.413.10.2023
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Julia Przyłębska
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

Opinia wydana na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. akt K 1/23

W nawiązaniu do wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt K 1/23 oraz działając na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 marca 2023 r. Minister Finansów przedstawia przewidzianą w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym opinię w sprawie skutków, wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2023, jakie może wywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) w związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 7, 8 i 9 z ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 zwanej dalej „ustawą o budżecie”.

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Na wstępie pragnę podkreślić, iż orzeczenie o niezgodności z Konstytucją RP przywołanych powyżej przepisów art. 7, 8 i 9 ustawy o budżetowej wywołałoby wielowymiarowe skutki, w tym także ekonomiczne. Konsekwencje przyjętego orzeczenia powinny zatem być rozpatrywane z uwzględnieniem wszystkich aspektów łącznie.

Oszczędności w wydatkach budżetu państwa na 2023 r. z tytułu określenia podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, przy przyjęciu wzrostu adekwatnego dla całej sfery budżetowej na poziomie 7,8 %, wyniosły łącznie około **750 mln zł**, z czego około 512 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 prokuratorskich, które są zgodnie z art. 124 ust.1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze równe wynagrodzeniu sędziów.

Wzrost wydatków budżetu państwa w 2023 r. o 750 mln zł spowodowałby wzrost państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 0,8 mld zł, tj. 0,02% PKB.

Należy zaznaczyć, iż określenie w 2023 r. podstawy ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie kwoty 5.444,42 zł uzasadnione jest wyjątkową sytuacją i nie powoduje – co wymaga podkreślenia – zmiany zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów. Zaproponowane zmiany w zakresie sposobu ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w roku 2023 w żaden sposób nie naruszają niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń.

Wprowadzone rozwiązanie w zakresie sposobu ustalenia wynagrodzeń grupy orzeczniczej w 2023 r. nie miało na celu „zamrożenia wynagrodzeń”, lecz spowodowało zmniejszenie dynamiki wzrostu wynagrodzeń tych grup pracowniczych. Na podwyżkę wynagrodzeń gwarantującą wzrost wynagrodzeń w 2023 r. o 7,8% (czyli na poziomie zaplanowanym co do zasady dla pracowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym: dla pracowników państwowej

sfery budżetowej, na które Rząd ma wpływ, tzn. z wyłączeniem m.in. jednostek samorządu terytorialnego) dla sędziów, prokuratorów oraz pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do tych wynagrodzeń z budżetu państwa przeznaczono kwotę ok. 440 mln zł.

Odnosząc się do rozstrzygnięć jakie mogą zapaść w sprawie złożonych wniosków należy wyraźnie zaznaczyć, iż w świetle art. 52 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) uchwalane w ustawie budżetowej dochody są prognozą, a wydatki budżetu państwa stanowią nieprzekraczalny limit. W trakcie roku budżetowego oczywiście mogą występować zmiany i odchylenia zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej budżetu państwa w stosunku do przyjętych ustawą wielkości, przy czym zmiany nie mogą przekroczyć ogólnego poziomu wydatków ustalonego w ustawie budżetowej. Uofp dostarcza szeregu instrumentów umożliwiających przekierowanie w takich przypadkach środków w trakcie roku budżetowego na zadania wymagające wyższego niż zakładano finansowania, np. zmiana przeznaczenia rezerw celowych czy blokady środków w częściach budżetowych, które mogą mieć miejsce w ściśle określonych przypadkach wskazanych w art. 177 ust. 1 uofp tj. w sytuacji stwierdzenia:

- 1) niegospodarności w określonych jednostkach,
- 2) opóźnień w realizacji zadań,
- 3) nadmiaru posiadanych środków,
- 4) naruszenia zasad gospodarki finansowej.

Wskazać również należy, iż w świetle uofp zablokowane środki po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, Minister Finansów może przenieść do nowoutworzonej rezerwy celowej. Środki z tej rezerwy przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej.

W przypadku istotnych kwotowo zmian, gdy wyżej wskazane możliwości relokacji finansowych są niewystarczające lub też zmiany po stronie dochodowej lub wydatkowej budżetu państwa są na tyle istotne, że konieczna jest rewizja pierwotnych założeń Rząd może podjąć decyzję o znowelizowaniu ustawy budżetowej.

Podkreślenia wymaga, iż ustawa budżetowa na rok 2023 nie zawiera dedykowanych środków na ewentualne orzeczenie TK o niezgodności zaskarżonych artykułów ustawy o budżecie z ustawą zasadniczą. W przypadku zaistnienia konieczności dokonania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 z przedmiotowego tytułu pod koniec bieżącego roku, z uwagi na samą długotrwałość procesu legislacyjnego dokonanie stosownej nowelizacji może okazać się niemożliwe.

Wskazać należy również, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł w 2022 roku do 3,7% PKB¹, podczas gdy dług tego sektora wyniósł 49,1% PKB. Główną przyczyną wzrostu deficytu były przede wszystkim wprowadzone przez Rząd działania osłonowe łagodzące skutki wzrostu cen energii, które wspierały gospodarstwa domowe, podmioty wrażliwe i przedsiębiorstwa w ramach Tarczy antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej. Również w roku bieżącym działania te będą istotnym obciążeniem dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Konstruując budżet na rok 2023, przewidywano, że nadal będą ponoszone wydatki związane z pomocą Ukrainie (m.in. w ramach utworzonego w BGK Funduszu Pomocy), w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. Co jak obserwujemy, ma miejsce, a dalszy rozwój tego konfliktu może prowadzić do dalszej niepewności na wskaźniki informujące o stanie gospodarki i pośrednio możliwej przestrzeni wydatkowej. Prognozowany deficyt sektora zwiększy się w 2023 roku do 4,7% PKB.

Komisja Europejska zapowiedziała uruchomienie na wiosnę 2024 roku procedury nadmiernego deficytu wobec państw, w których deficyt lub dług sektora przekroczy w 2023 roku wartości referencyjne.

Zwracam się z **prośbą do Wysokiego Trybunału** o uwzględnienie przedstawionych powyżej racji wraz z przedstawionym poniżej uzasadnieniem.

¹ Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. z 21.04.2023 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2022-roku-za-lata-2019-2022,1,36.html>

UZASADNIENIE

Wprowadzone na rok 2023 odstępstwa od zasad określających podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów stanowią rozwiązanie uzasadnione szczególną sytuacją finansów publicznych oraz występującymi uwarunkowaniami gospodarczymi. Nie powodują one – co wymaga podkreślenia – zmiany zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów.

W okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 prognozy wskazywały na wzrost długu publicznego wg metodyki ESA2010 do poziomu 55% w 2024 z 51,7% na koniec 2022 r.² W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026 założono, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg definicji UE) do PKB obniży się do 51,7% w 2022 r.³, a następnie wzrośnie do 53,3% w 2023 r. i 55,0% w 2024 r., stabilizując się poniżej 56% w horyzoncie Strategii. Oznacza to, że dług wg metodyki ESA2010, wg tej prognozy przekroczy próg 55%. Warto zauważyć, iż w przypadku państwowego długu publicznego w ustawie o finansach publicznych przewidziano w takiej sytuacji procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Stosując podobne zasady w odniesieniu do długu wg ESA2010 zasadne było wdrożenie działań ograniczających wzrost wydatków, w szczególności wobec niepewnej sytuacji geopolitycznej (pełnoekranowa wojna na Ukrainie), oraz zastosowanie repriorytetyzacji wydatków publicznych (konieczność złagodzenia społeczno-gospodarczych skutków napaści zbrojnej Rosji na Ukrainę, konieczność zwiększenia wydatków na obronę narodową).

Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2023 prognozowano, że w roku 2023 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie ok. 150 mld zł, czyli 4,5% PKB, tj. powyżej wartości referencyjnej dla deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (3% PKB) określonego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii

² Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026, Warszawa, wrzesień 2022 r., str. 5, tabela 1.

³ Ostatecznie relacja długu wg ESA2010 w roku 2022 wg Komunikatu dotyczącego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 (komunikat GUS z 21.04.2023 r.) wyniosła 49,1% PKB.

Europejskiej (TFUE)⁴. Aktualne prognozy wskazują na wzrost tego deficytu do poziomu 4,7% PKB. Oznacza to wzrost nierównowagi fiskalnej i istotny przyrost tzw. konta kontrolnego stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2023⁵. Wg aktualnych prognoz niezbędne będzie uruchomienie mechanizmu korekty stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2024 na poziomie minus 2 pkt proc. (ograniczenie realnego tempa wzrostu wydatków jednostek i organów objętych stabilizującą regułą wydatkową) i w latach 2025-2026.

Uchwalane corocznie ustawy okołobudżetowe stanowią narzędzie umożliwiające wprowadzanie rozwiązań pozwalających na wydatkowanie środków w sposób efektywny i skuteczny – adekwatnie do występujących w danym czasie warunków i stosownie do przyjętej polityki państwa, która uwzględnia ograniczenie niektórych wydatków budżetowych w celu prawidłowej realizacji ustawy budżetowej.

W ostatnich 3 latach, w związku z istniejącymi uwarunkowaniami ekonomicznymi, podejmowane były m. in. decyzje w zakresie ograniczenia wzrostu wynagrodzeń w większości jednostek i podmiotów prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, w tym również dotyczących sądownictwa i prokuratury.⁶

Dodatkowo jako przykład działań ingerujących w wynagrodzenia w gospodarce wskazać można chociażby art. 15g ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zgodnie z którym pracownikowi objętemu przestoje ekonomicznym pracodawca wypłacał wynagrodzenie obniżone nie więcej niż o 50%, nie niższe jednak niż w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023, str. 26

⁵ Próg konta kontrolnego uruchamiającego mechanizm korekty stabilizującej reguły wydatkowej wynosi 6 pkt proc. Konto kontrolne to suma corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego określonego w Programie Konwergencji opracowanym zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Średniookresowy cel budżetowy (MTO) to deficyt 1% PKB.

⁶ W 2021 r. – zamrożenie podstawy ustalania wynagrodzeń,

w 2022 r. – częściowo odmrożenie podstawy ustalania wynagrodzeń (wzrost o 4,37%),

w 2023 r. – częściowo odmrożenie podstawy ustalania wynagrodzeń (wzrost o 7,8%).

W ustawie o budżecie określono, że w roku 2023 wynagrodzenia sędziów, prokuratorów oraz innych pracowników wynagradzanych w relacji do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów⁷, są ustalane w odniesieniu do kwoty – w wysokości 5.444,42 zł. Kwota ta gwarantuje wzrost wynagrodzeń w 2023 r. o 7,8% czyli na poziomie zaplanowanym generalnie dla pracowników jednostek sektora finansów publicznych (w tym: dla pracowników państwowej sfery budżetowej), na które Rząd ma wpływ, tzn. z wyłączeniem m.in. jednostek samorządu terytorialnego.

Kwotowy sposób określenia podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów podyktowany był potrzebą uwzględnienia wzrostu wynagrodzeń o 7,8 % bez konieczności wprowadzania skomplikowanych zabiegów rachunkowych w treści przepisu ustawy o budżecie.

Wprowadzenie ww. rozwiązania spowodowane było szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. Należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej negatywne 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. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w 2022 r., jak również wpłynął na scenariusz makroekonomiczny do opracowania projektu budżetu na rok 2023.

⁷ Wprowadzone ww. ustawą zmiany mają wpływ m.in. na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Wskazana wyżej podstawa ustalania wynagrodzeń sędziów (5 444,42 zł) będzie miała wpływ na określenie wynagrodzeń również dla innych pracowników relacjonowanych do tej wysokości, np. wysokość wynagrodzenia asesorów prokuratorskich, referendarzy sądowych czy radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na rok 2023 zabezpieczono zatem niezbędne środki na kontynuację dotychczasowych, priorytetowych działań, jak również na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną. W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne.

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Stwierdzenie, że wynagrodzenie odpowiada godności sprawowanego urzędu oznacza, że płaca powinna być adekwatna do rangi, odpowiedzialności i prestiżu związanego z daną funkcją lub stanowiskiem. W przypadku sędziów, oznacza to, że ich wynagrodzenie powinno być na poziomie, który odzwierciedla wagę i powagę ich roli w społeczeństwie oraz systemie prawnym.

Wynagrodzenie odpowiadające godności sprawowanego urzędu ma kilka celów:

- 1) Atrakcyjność zawodowa – wysokie wynagrodzenie może przyciągać wysoce wykwalifikowanych i kompetentnych kandydatów do służby publicznej, zwłaszcza na stanowiska wymagające specjalistycznej wiedzy, takie jak sędziowie;
- 2) Uniezależnienie finansowe – wynagrodzenie na odpowiednim poziomie pozwala utrzymać się na odpowiednim poziomie życia, co może wpływać na ich niezależność i zdolność do wykonywania obowiązków bez nacisków finansowych;
- 3) Zachowanie godności - adekwatne wynagrodzenie przyczynia się do utrzymania godności i prestiżu zawodu, które są istotne dla utrzymania zaufania społeczeństwa do instytucji sądowych i wymiaru sprawiedliwości;
- 4) Zabezpieczenie przed korupcją - wysokie wynagrodzenie może działać jako środek zapobiegawczy przeciwko korupcji, ograniczający pokusę przyjmowania łapówek i korzystania z pozycji zawodowej w celu uzyskania korzyści finansowej.

W tym miejscu zauważenia wymaga, że określenie co jest adekwatnym wynagrodzeniem może być subiektywne i zależeć od kontekstu lokalnego, standardów życia i ogólnych oczekiwań społecznych.

Należy wyraźnie podkreślić, że zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości, stanowi natomiast przejaw równości wobec pozostałych grup pracowniczych sektora finansów publicznych, w sytuacji pojawiających się zagrożeń.

Wymaga zauważenia, że brak podwyższania wynagrodzeń miał miejsce w odniesieniu do innych grup pracowniczych finansowanych z budżetu państwa. Natomiast podkreślić należy, iż w roku 2023 w przypadku sędziów i prokuratorów nastąpiło jedynie zmniejszenie dynamiki tego wzrostu (do poziomu 107,8%) a nie całkowite jego zamrożenie.

W ustawie budżetowej na rok 2023 ponownie ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości: 100% (kwota bazowa pozostała bez zmian 1.789,42 zł).⁸ Skutkiem tej regulacji jest nie tylko zamrożenie wynagrodzeń osób na kierowniczych stanowiskach państwowych, ale również zamrożenie (na tym poziomie) np. wynagrodzeń posłów i senatorów.

Ponadto, od wielu lat, w drodze regulacji zawartych w ustawach okołobudżetowych, następuje mrożenie maksymalnych wynagrodzeń osób, do których mają zastosowanie przepisy tzw. ustaw „kominowych”, tj. ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. W obu ww. ustawach podstawą wymiaru ustalenia maksymalnych wysokości miesięcznego wynagrodzenia dla określonych podmiotów jest wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w ww. ustawach „kominowych” na rok 2023 również nie uległy zwiększeniu.

⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2023 r. wynosi 1 789,42 zł; od 2017 r. nie uległa zmianie.

W ustawie o budżecie po raz kolejny została utrzymana na poziomie przyjętym w budżecie na 2022 r. podstawa wymiaru wynagrodzenia w wysokości 4.403,78 zł (tj. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.), służąca do ustalania wynagrodzenia dla osób zatrudnionych w podmiotach podlegających przepisom ww. ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.⁹

Podobne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do osób wynagradzanych na podstawie ww. ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Na rok 2023 po raz kolejny wprowadzono wobec tej grupy mrożenie podstawy wymiaru maksymalnego miesięcznego wynagrodzenia na poziomie 5.655,43 zł (tj. w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r.), służącej do ustalania wynagrodzenia dla osób zatrudnionych w podmiotach podlegających przepisom ww. ustawy z dnia 3 marca 2000 r.¹⁰

Dodatkowo, nie można pominąć kwestii, która potwierdza szczególne tj. preferencyjne, podejście do grupy sędziów i prokuratorów, w zakresie kształtowanej polityki płacowej państwa oraz wydatkowania środków publicznych na ten cel. W latach 2013 – 2018, pomimo wprowadzanego corocznie w tym okresie „mrożenia” wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a także niektórych grup wynagradzanych w oparciu o ustawę „kominową”, wynagrodzenia sędziów i prokuratorów były waloryzowane według zasad systemowych, tj. przepisów ustawowych, stanowiących pragmatyki służbowe, np. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. Nie podlegały zatem żadnym zmianom czy modyfikacjom względem zasad określonych w ustawach pragmatycznych.

⁹ Tj. wynagrodzeń członków zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także państwowych i komunalnych osób prawnych.

¹⁰ Tj. m.in. kierowników niektórych państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, dyrektorów instytutów badawczych, prezesów agencji, kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Należy podkreślić w tym miejscu, że na przestrzeni ostatnich kilku lat wystąpił istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia tej grupy. W roku 2020 wykonanie funduszu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów we wszystkich częściach budżetu państwa, z których ponoszone są wydatki na te wynagrodzenia, wyniosło ok. 3,21 mld zł, zaś w roku 2022 (wstępny szacunek) ok. 3,41 mld zł. Oznacza to szacunkowy wzrost o ok. 200 mln zł, tj. o ponad 6%. Z kolei porównując wykonanie funduszu wynagrodzeń w 2022 r. i 2018 r. należy wskazać, według danych wstępnych, na wzrost o ok. 600 mln zł, tj. o ok. 21 %.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w grupie sędziów i prokuratorów we wszystkich częściach budżetu państwa wyniosło w 2022 r. 17.992 zł i wzrosło w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia za 2020 r. (17.170 zł) o 822 zł, tj. o ok. 4,8% i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia za 2018 r. (14.764 zł) o 3.228 zł, tj. o ok. 21,9%. Zakładając wzrost w 2023 r. o 7,8%, przeciętne wynagrodzenie powinno oscylować w granicach 19.395 zł co da ok. 1.403 zł więcej niż w roku 2022.

Sędziowie (jak również prokuratorzy) korzystają ponadto ze znacznie korzystniejszego niż większość grup zawodowych systemu emerytalno-rentowego, tj. nie opłacają składek na ubezpieczenie społeczne, w wyniku czego ich wynagrodzenie brutto obciążają jedynie podatek dochodowy oraz składka na ubezpieczenie zdrowotne. Osoba znajdująca się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych opłaca składki na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzenia brutto w łącznej wysokości 13,71%. Dokonując analizy porównawczej należy zatem przyjąć, że wynagrodzenie brutto osoby w powszechnym systemie powinno być o 15,9% wyższe, żeby wynagrodzenie netto było ustalane w porównywalnych warunkach.

Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z danymi GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, w latach 2018 - 2022 wyniosło odpowiednio: 4.589,91 zł w 2018 r., 4.920,09 zł w 2019 r., 5.226 zł w 2020 r., 5.682,97 zł w 2021 r. i 6.346,15 zł w roku 2022, a po jego pomniejszeniu o składki odprowadzane z tytułu ubezpieczeń społecznych w części opłacanej przez pracownika tj. o 13,71 % (w celu uzyskania wynagrodzenia porównywalnego) – wyniosło odpowiednio: 3.960,63 zł w 2018 r., 4.245,55 zł w 2019 r., 4.509,52 zł w 2020 r., 4.903,83 zł w 2021 r. i

5.476,09 zł w 2022 r, wówczas relacja przeciętnego wynagrodzenia w grupie sędziów i prokuratorów do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w latach 2018-2022 kształtowała się następująco:

w 2018 r. - 373% - było wyższe o kwotę 10.803 zł,

w 2019 r. - 372% - było wyższe o kwotę 11.553 zł,

w 2020 r. - 381% - było wyższe o kwotę 12.660 zł,

w 2021 r. - 349% - było wyższe o kwotę 12.213 zł,

w 2022 r. - 329% (szacunek wstępny) - było wyższe o kwotę 12.516 zł.

Zatem, przeciętne wynagrodzenie w grupie sędziów i prokuratorów w latach 2018 - 2022 stanowiło znacznie ponad 300% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w warunkach porównywalnych. Wielkość ta przedstawia rzeczywiste zróżnicowanie wynagrodzenia pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w tej grupie, a wynagrodzeniem przeciętnego zatrudnionego obywatela w Polsce.

Należy również zauważyć, iż kwotowy wzrost wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych w latach 2018 - 2022 był również znacznie wyższy w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w warunkach porównywalnych, co pokazuje poniższe zestawienie:

LP.	grupa	Średnia wynagrodzeń		wzrost kwotowy
		2018	2022	
1.	Sędziowie sądów apelacyjnych	17 973	20 700	2 727
2.	Sędziowie sądów okręgowych	15 321	18 150	2 829
3.	Sędziowie sądów rejonowych	12 309	14 944	2 635
4.	Sędziowie sądów powszechnych ogółem	13 396	16 176	2 780
5.	Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej	4 590	6 346	1 756
6.	Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w warunkach porównywalnych	3 961	5 476	1 515
Różnica wierszy 4 i 6		9 435	10 700	1 265

Analiza powyższego wskazuje, iż przeciętne wynagrodzenie sędziego sądu powszechnego wzrosło w latach 2018 - 2022 o 1.265 zł więcej niż przeciętnego mieszkańca Polski w warunkach porównywalnych.

Natomiast relacje przeciętnego wynagrodzenia w grupie sędziów i prokuratorów do wynagrodzeń niektórych grup pracowniczych w szeroko rozumianej państwowej sferze budżetowej sprowadzonych do warunków porównywalnych (tj. z uwzględnieniem wszystkich części budżetu państwa) w latach 2018 i 2022 kształtują się następująco:

Grupa	2018		2022 (szacunek wstępny)		wzrost
	kwota	różnica	kwota	różnica	
Sędziowie i prokuratorzy	14 764		17 992		3 228
PSB	5 189	9 575	7 113	10 879	1 924
Członkowie korpusu służby cywilnej	5 091	9 673	7 005	10 987	1 914
Funkcjonariusze służby celno-skarbowej	6 025	8 739	7 808	10 184	1 783
Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	5 337	9 427	7 304	10 688	1 967
Nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	4 484	10 280	5 838	12 154	1 354

Natomiast w ujęciu procentowym:

w roku 2018:

- 284% do przeciętnego wynagrodzenia państwowej sferze budżetowej ogółem,
- 290% do przeciętnego wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej,
- 276% do przeciętnego wynagrodzenia żołnierzy i funkcjonariuszy,
- 245% do przeciętnego wynagrodzenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej,
- 329% do przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

w 2022 r. (szacunek wstępny):

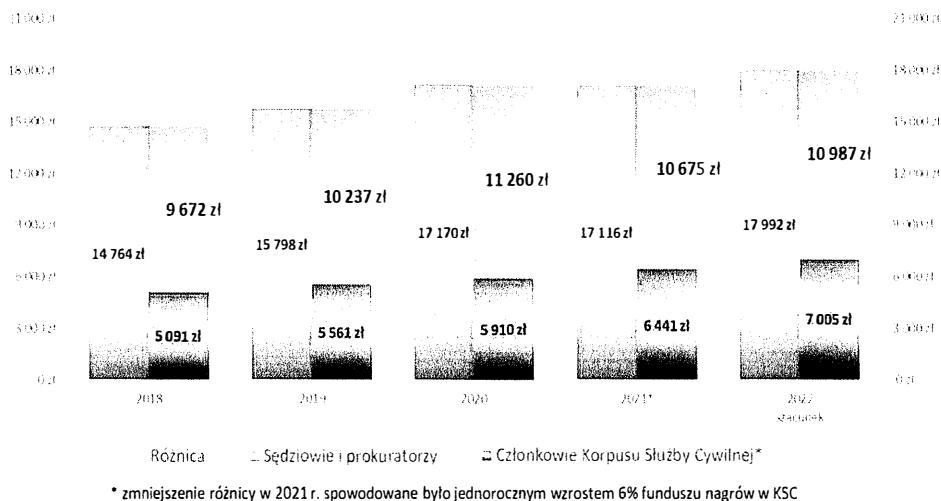
- 253% do przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej ogółem,
- 257% do przeciętnego wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej,
- 246% do przeciętnego wynagrodzenia żołnierzy i funkcjonariuszy,
- 230% do przeciętnego wynagrodzenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej,
- 308% do przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

A zatem w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia ogółem w szeroko rozumianej psb (7.113,02 zł w warunkach porównywalnych, tj. z przyjęciem założenia, że wszystkie grupy w psb nie odprowadzają składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości 13,71%) przeciętne wynagrodzenie sędziów i prokuratorów w 2022 r. we wszystkich częściach budżetu państwa (17.992,03 zł) było wyższe o ok. **10.879,01 zł, tj. ponad 2,5-krotnie.**

Należy zauważyć, że mimo iż trend wzrostów wynagrodzeń np. członków korpusu służby cywilnej w latach 2018-2022 był porównywalny do wzrostów wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, wynagrodzenia grup pracowniczych relacjonowanych do GUS rosły kwotowo szybciej, co obrazuje poniższy wykres.

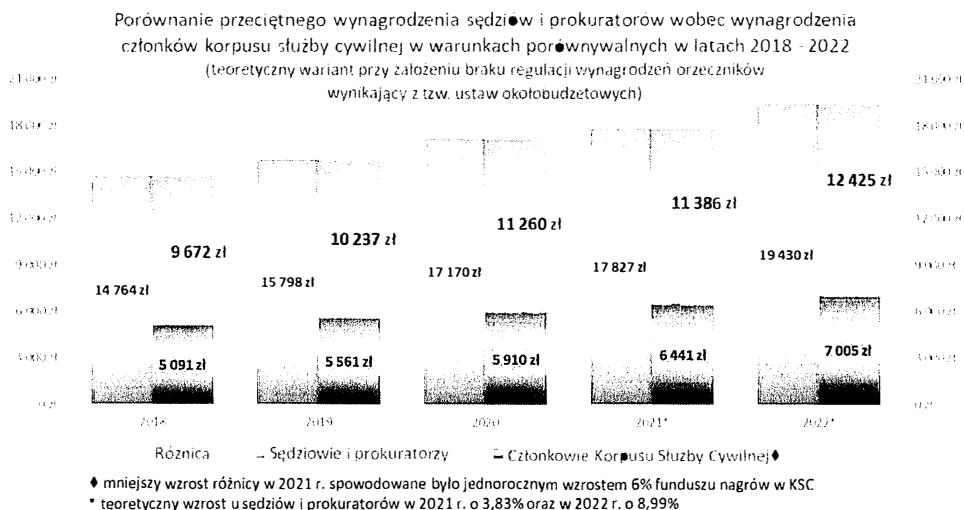
Wykres 1

Porównanie przeciętnego wynagrodzenia sędziów i prokuratorów wobec wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w warunkach porównywalnych w latach 2018 - 2022



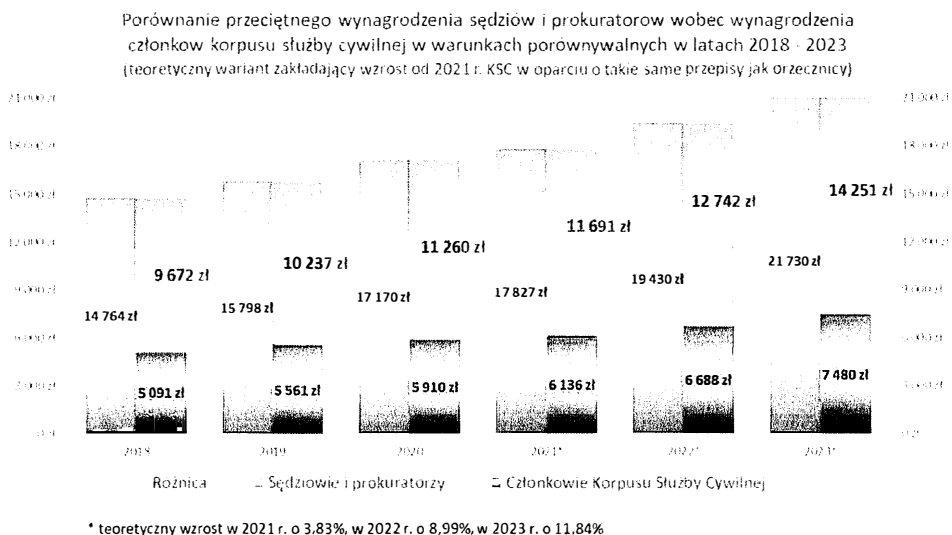
Przyjmując założenie braku regulacji wynagrodzeń orzeczników wynikających z tzw. ustaw okołobudżetowych dla roku 2021 i dla roku 2022 można zauważyć, że trend wzrostowy z każdym rokiem powiększałby się.

Wykres 2



Ponadto nawet w wariacie teoretycznym, w którym założono, że wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej rosną w oparciu o takie same przepisy jak w przypadku wynagrodzeń orzeczników nadal mamy do czynienia ze stałą tendencją powiększającej się różnicy w wynagrodzeniach.

Wykres 3



Analiza wzrostów wynagrodzeń grup ujętych na powyższych wykresach prowadzi do wniosku, iż różnica w wysokości tych wynagrodzeń wciąż się powiększa niezależnie od przyjętego założenia, ponieważ rokrocznie baza, od której rośnie wynagrodzenie sędziów i prokuratorów jest znacznie wyższa niż pozostałych

pracowników sfery budżetowej, w tym m.in. członków korpusu służby cywilnej.
Upraszczając powyższe taka sama procentowa podwyżka przy różnych kwotach wyjściowych zawsze da większy wzrost kwotowy przypisany do wyższej wartości wyjściowej.

Wyjątkiem od tej tendencji jest rok 2021, kiedy to różnica zmniejszyła się w związku z wprowadzonym nowelizacją budżetu na rok 2021 jednorocznym 6% wzrostem funduszu nagród w korpusie służby cywilnej (należy jednak podkreślić, iż w ustawie budżetowej przed nowelizacją fundusz nagród został zmniejszony w porównaniu do roku 2020 o ok. 3%).

Warto również spojrzeć na porównanie wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz IPN do Prezydenta RP.

LP.	Wyszczególnienie	2018	2022
1.	Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego	25 887	30 976
2.	Sędziowie Sądu Najwyższego*	31 984	30 221
3.	Sędziowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego	25 739	31 071
4.	Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego	27 334	31 164
5.	Prokuratorzy IPN	25 555	30 552
6.	Prokuratorzy Prokuratury Krajowej	28 255	36 019
7.	Prezydent RP	20 399	28 559
8.	Prezydent RP w warunkach porównywalnych	17 602	24 644

* spadek spowodowany wypłatą jednorazowych dodatkowych składników wynagrodzenia w 2018 r. (m.in. nagród jubileuszowych czy odpraw emerytalnych)

Z powyższego wywnioskować można, iż mimo jedynej na przestrzeni ostatnich lat ustawowej zmiany wynagrodzenia Prezydenta RP w 2021 roku mającej na celu urealnienie wartości przysługujących mu świadczeń, wynagrodzenie to w dalszym ciągu jest niższe niż wynagrodzenia sędziów i prokuratorów wskazanych w tabeli. Dodatkowo wskazać należy, iż wynagrodzenie Prezydenta RP pomniejszane jest o składki na ubezpieczenia społeczne. Wobec czego w warunkach porównywalnych wyniosłoby około 17.602 zł w roku 2018 oraz około 24.644 zł w roku 2022.

Zgodnie z Konstytucją RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej sprawowanej przez Sejm i Senat, władzy wykonawczej sprawowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów oraz władzy sądowniczej sprawowanej przez sądy i trybunały.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest również najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynagrodzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej składa się z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość ustalona według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego.

Wobec powyższego o wynagrodzeniu Prezydenta RP finalnie corocznie decyduje parlament poprzez wskazanie w ustawie budżetowej kwoty bazowej do której relacjonowane jest to wynagrodzenie, w odróżnieniu od sposobu i trybu ustalania wynagrodzeń sędziów, które kształtowane jest przez przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

Dodać należy, że wynagrodzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wskazaną kwotę bazową, której wysokość ustalana jest według odrębnych zasad rokrocznie w ustawie budżetowej, powiązane jest tym samym z całym system wynagrodzeń w sferze państwowej.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż pomimo tak istotnych zadań, roli czy ustrojowej równowagi władzy wykonawczej z władzą sądowniczą wynagrodzenie Prezydenta RP w warunkach porównywalnych jest znacznie niższe niż przeciętne wynagrodzenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Prokuratorów Prokuratury Krajowej, czy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Warto w tym miejscu spojrzeć również na preferencyjny system emerytalny orzeczników. Będąc w stanie spoczynku sędziowie i prokuratorzy pobierają uposażenie. Zasadą jest, iż wynosi ono 75% sumy wynagrodzenia zasadniczego i

dotądki za występę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Inaczej emerytura jest liczona w przypadku wypłaty przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Poniżej porównanie przeciętnego uposażenia sędziów w stanie spoczynku i byłych Prezydentów RP.

LP.	Wyszczególnienie	2018	2022
1.	Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego	18 993	22 727
2.	Sędziowie Najwyższego	17 091	21 217
3.	Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego	16 322	18 875
4.	Byli Prezydenci RP	9 394	21 419
5.	Byli Prezydenci RP w warunkach porównywalnych	8 106	18 482

Z powyższego wywnioskować można, iż mimo jedynej na przestrzeni ostatnich lat ustawowej zmiany wynagrodzenia byłych Prezydentów RP (od których odprowadzane są składki na ubezpieczenia społeczne) w 2021 roku mającej na celu urealnienie wartości przysługujących im świadczeń, wynagrodzenie to w warunkach porównywalnych w dalszym ciągu jest niższe niż wynagrodzenia sędziów w stanie spoczynku wskazanych w tabeli.

Niezależnie od powyższego niekorzystne prognozy demograficzne oznaczają niskie świadczenia dla przyszłych emerytów w systemie powszechnym. Kluczowa jest tu stopa zastąpienia, czyli wskaźnik procentowy ukazujący stosunek między średnim wynagrodzeniem otrzymywanym za czas pracy zarobkowej, a przeciętną emeryturą, jaką pracownicy otrzymają po osiągnięciu wieku emerytalnego. Mówiąc prościej, stopa zastąpienia pokazuje, jaką kwotą świadczenia emerytalnego zastąpiona zostanie nasza pensja.

W 2020 r. stopa zastąpienia wynosiła jedynie 42,4 procent, czyli pracownik, przechodzący na emeryturę, mógł spodziewać się świadczenia w wysokości 42,4 procent dotychczasowego wynagrodzenia. W opublikowanym na stronie ZUS raporcie Jarosława Oczi z Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania UMK w Toruniu zauważa się, że „przy założeniu wieku emerytalnego 60/65 stopa zastąpienia w 2060 r. może wynosić nawet 18,7 proc.”

Dla zobrazowania różnicy można porównać dla 2021 r. przeciętne miesięczne uposażenie sędziów sądów powszechnych w stanie spoczynku - 11.858,78 zł

wobec przeciętnej miesięcznej emerytury z ZUS - 2.644,84 zł¹¹, przeciętnego miesięcznego uposażenia emerytalnego wypłacanego przez MSWiA - 4.198,27 zł¹² oraz przeciętnego miesięcznego uposażenia emerytalnego wypłacanego przez MS - 4.570,85 zł¹³.

Podstawa prawna

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997r. nr 78, poz. 483, z późn.zm.)
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).
4. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666).
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2445 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400, z późn. zm.).
7. Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256).
8. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
9. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907).
10. Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217).
11. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247).
12. Ustawa z dnia z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).
13. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095).
14. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 207).

Dodatkowe źródła:

¹¹ Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych ZUS Grudzień 2021 r.

¹² Emerytury i renty w 2021 r. Informacja statystyczna GUS 2022 r.

¹³ Tamże,

1. Sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za lata 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.
2. Dane własne dysponentów części budżetowych 01, 04, 05, 06, 13, 15, 29, 52, 74 i 88.
3. Roczniki Statystyczne GUS (2019-2022).

Z wyrazami szacunku

Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów

Do wiadomości:

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów