

Warszawa, dnia 17 stycznia 2023 r.

BAS-WASiE-2413/22

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-657/22 w przedmiocie wzrostu wynagrodzeń i innych uprawnień dla pracowników sądów powszechnych i prokuratur

I. Treść i cel petycji

Można wnioskować, że głównym celem petycji jest zainicjowanie działań ustawodawczych zmierzających do zmiany przepisów określających sposób kształtowania wysokości wynagrodzeń i przyznanie innych dodatkowych uprawnień dla pracowników sądów powszechnych i prokuratur. Wnioskodawcy żądają: (1) obowiązkowego wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2023 r. o co najmniej 20%, (2) wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2022 r. do poziomu 112% w odniesieniu do stanu na rok 2022, (3) niezamrażania odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i pełnego ich odmrożenia, (4) zrównania urlopu wypoczynkowego do 26 dni dla każdego pracownika, a po przepracowaniu 10 lat w resorcie wydłużenie go o 9 dni, (5) wprowadzenie emerytur stażowych od 1 stycznia 2023 r., (6) wpisania zawodu kuratora sądowego do „katalogu prac w szczególnych warunkach o szczególnym charakterze”, (7) zagwarantowania prawa do strajku dla „nie-orzeczniczych” pracowników sądów i prokuratur.

Wnioskodawcy uzasadniają swoje żądania faktem, że planowany średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej strefie budżetowej w 2023 r. ma wynieść 107,8%, tj. o 2% mniej niż prognozowany wskaźnik inflacji (109,8%). Podobnie przyznane od 1 stycznia 2022 r. pracownikom sądów i prokuratury podwyżki w wysokości 4,4% i odmrożenie funduszu nagród nie

zrekompensowało wzrostu cen produktów w 2022 r. W uzasadnieniu do petycji przywołane zostały m.in. wysokie w 2022 r. wpływy do budżetu państwa z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (ponad 25 mld zł) oraz „nadwyżka budżetowa z tytułu inflacji w sierpniu 2022 r.” (25 mld zł).

Petycja została wniesiona przez związek zawodowy wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (rejestr stowarzyszeń).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w RP sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Ad. (1) żądanie **obowiązkowego wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2023 r. o co najmniej 20%** może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności.

Wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej podlegają rygorom wynikającym z przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze publicznej oraz o zmianie niektórych ustaw¹. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 3 tej ustawy średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń ustala się w ustawie budżetowej. Co więcej, ustalanie tego wskaźnika podlega określonej w tej ustawie procedurze. Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1533, ze zm.

dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego.

Według treści art. 9 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy budżetowej na rok 2023 r.² „zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (...) **średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (...) ustala się w wysokości 107,8%**”. Co więcej, w myśl art. 8 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2023 r.³, w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego odpowiednio sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴ lub prokuratora, o której mowa w art. 123 §1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze⁵, stanowi kwota w wysokości 5 444,42 zł (co oznacza wzrost o 7,8% w porównaniu z kwotą 5050,48 zł z roku 2022).

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń może być różny dla poszczególnych grup pracowników. Nie może jednak zostać przekroczona wielkość ustalona w ustawie budżetowej. Uwzględnienie żądania wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2023 r. o co najmniej 20% spowodowałoby konieczność nowelizacji nie tylko ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2023 r., ale też procedowanej ustawy budżetowej albo zmniejszenia poziomu waloryzacji wynagrodzenia innych grup pracowników. Jednak nowelizacja ustawy budżetowej (po jej wejściu w życie) może mieć miejsce w sytuacji, gdy Rada Ministrów w toku roku budżetowego planuje zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów **z powodu nieprzewidzianych wcześniej okoliczności**. Ustawa o zmianie ustawy budżetowej podlega tym samym rygorom formalnym co sama ustawa budżetowa.

Przed wszystkim należy jednak zwrócić uwagę na to, że przyznanie żądanych podwyżek dla pracowników sądów i prokuratur zapewne wywoła falę protestów i żądań ze strony wielu innych grup pracowników państwowej sfery budżetowej. W obecnej nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej, wysokiej inflacji,

² Ustawa budżetowa na rok 2023 r. została uchwalona przez Sejm w dniu 15 grudnia 2022 r. Odnośnie przebiegu prac legislacyjnych zob.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2653> [dostęp: 16.01.2023 r.]

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2666.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.

a w konsekwencji coraz wyższych kosztów utrzymania społeczeństwa i rosnącego ryzyka recesji gospodarczej oraz stosunkowo niskiego poziomu wynagrodzeń dużej części społeczeństwa, wyróżnianie wyłącznie jednej grupy pracowników państwowej sfery budżetowej poprzez przyznanie jej 20% podwyżek wynagrodzeń mogłoby budzić poczucie niesprawiedliwości i rozgoryczenia społecznego. Z kolei przyznanie wszystkim grupom pracowników państwowej sfery budżetowej wzrostu wynagrodzenia zasadniczego od 1 stycznia 2023 r. o co najmniej 20% będzie rodzić ryzyko przekroczenia określonego poziomu długu publicznego, z czym wiążą się dalsze negatywne konsekwencje dla państwa. Jest to prawdopodobne w kontekście zaostrzania się kryzysu gospodarczego, czemu może towarzyszyć potrzeba poniesienia przez państwo dalszych nadzwyczajnych wydatków związanych z zapewnieniem szeroko pojętego bezpieczeństwa społeczeństwu. Przyjęta przez Sejm ustawa budżetowa na rok 2023 r. przewiduje dług sektora finansów publicznych na poziomie 54,3%, a deficyt sektora finansów publicznych (według metodologii UE) zakłada się na poziomie ok. 4,5% PKB. Są to wielkości, które pozostawiają stosunkowo mały margines dla ewentualnego podwyższania wydatków z budżetu państwa.

Warto też zwrócić uwagę na treść art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, w myśl którego w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa niż 55%, a mniejsza od 60% to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym m.in. nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym m.in. pracowników sądów powszechnych. Przede wszystkim jednak przywołać trzeba unijny obowiązek każdego państwa członkowskiego unikania nadmiernego deficytu uregulowany w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz działania, które może podjąć Komisja w przypadku gdy państwo członkowskie nie spełnia jednego lub obu kryteriów poszanowania dyscypliny budżetowej (tj. gdy stosunek planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych przekroczy 3%, gdy stosunek zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych przekroczy 60%).

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Odnosząc się do przywołanych w uzasadnieniu do petycji wysokich wpływów do budżetu państwa z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, podkreślić trzeba, że środki te państwo polskie powinno wydatkować (zgodnie z założeniami unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji) na inwestycyjne służące transformacji energetycznej Polski oraz realizację innych obowiązków związanych z wdrażaniem unijnych celów klimatycznych.

Ad. (2) Żądanie **wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2022 r. do poziomu 112% w odniesieniu do stanu na rok 2022** może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności.

Względem powyższego żądania, ponownego przywołania wymagają przytoczone w pkt (1) argumenty. Co więcej, ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022⁷ utraciła moc z dniem 31 grudnia 2022 r. Przypomnieć można, że według nieobowiązującego art. 9 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wysokość średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosiła 100,0%, co zasadniczo oznaczało zamrożenie podwyżek wynagrodzeń. Podobnie w art. 8 i 10 nieobowiązującej ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022⁸ określona została podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego odpowiednio sędziego lub prokuratora jako przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zwiększone o kwotę 26 zł. Ustawy nieobowiązujące nie podlegają zmianom.

Ad. (3) Żądanie **niezamrażania odpisów na Zakładowy Funduszu Świadczeń Socjalnych i pełnego ich odmrożenia** może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności.

Wydaje się, że to żądanie dotyczy ogółu osób uprawnionych do świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFSŚ), a nie jedynie pracowników sądów powszechnych i prokuratur.

Uwzględnienie omawianego żądania wiązałoby się z podniesieniem wydatków z budżetu państwa, a także wzrostem kosztów innych pracodawców zobowiązanych

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 270

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 2445.

do tworzenia ZFŚS. W przypadku sfery budżetowej (jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) wydatki na ZFŚS mają charakter obligatoryjny i w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych obciążają budżet państwa. Natomiast dla pozostałych pracodawców zasady tworzenia ZFŚS zależą od liczby zatrudnionych osób (co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty).

Według art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁹ ZFŚS tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Wysokość odpisu podstawowego wynosi określony w ustawie procent przeciętne wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej. Przy czym na mocy art. 42 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2023 r. do ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych dodawany jest art. 5l, według którego „w roku 2023 przez przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 5 ust. 2, należy rozumieć przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2019 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (...)”.

Uwzględnienie omawianego żądania mogłoby wiązać się z podniesieniem dodatkowych wydatków z budżetu państwa w wysokości ok. 168 mln zł. W ocenie skutków finansowych wskazuje się bowiem, że „zamrożenie” podstawy naliczania odpisu na ZFŚS w roku 2023 spowoduje oszczędności budżetu państwa w roku 2023 w odpisach na ZFŚS właśnie w wyżej wskazanej kwocie¹⁰.

Uwzględnienie omawianego żądania wymagałoby zmiany art. 42 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2023 r. Mogłoby spowodować potrzebę zmiany ustawy budżetowej na rok 2023 r. celem zwiększenia przewidzianych w tej ustawie wydatków z budżetu państwa, co jest możliwe tylko **z powodu nieprzewidzianych wcześniej okoliczności**.

Względem powyższego żądania, ponownie należy przywołać argumenty już przytoczone w pkt (1). Niepożądane jest dalsze zwiększanie wydatków z budżetu państwa w sytuacji zaostrzania się kryzysu gospodarczego, możliwej potrzeby poniesienia przez państwo dalszych nadzwyczajnych wydatków związanych z zapewnieniem szeroko pojętego bezpieczeństwa społeczeństwa, obserwowanego

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 923

¹⁰Zob. <https://pracodawcy.pl/wp-content/uploads/2022/08/OSR-4.pdf> [dostęp 16.01.2023 r.]

spowolnienia gospodarczego i rosnącego ryzyka recesji gospodarczej. W przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na rok 2023 r. pozostawia się stosunkowo mały margines dla ewentualnego podwyższania wydatków z budżetu państwa, przekroczenie zaś określonego poziomu długu publicznego wiąże się dalszymi negatywnymi konsekwencjami dla państwa.

W obecnej nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej, wysokiej inflacji, coraz wyższych kosztów utrzymania odczuwanych przez ogół społeczeństwa, wprowadzanie dodatkowych uprawnień dla grupy pracowników zatrudnionych u pracodawców, którzy są zobowiązani do tworzenia ZFŚS, może budzić też poczucie niesprawiedliwości i rozgoryczenia wśród pozostałych pracowników i ogółu społeczeństwa nieuprawnionego do takich świadczeń.

Ad. (4) **Żądanie zrównania urlopu wypoczynkowego do 26 dni dla każdego pracownika, a po przepracowaniu 10 lat w resorcie wydłużenie go o 9 dni** może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności.

Zgodnie z art. 154§1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹¹ wymiar urlopu wypoczynkowego wynosi 26 dni - jeżeli pracownik jest zatrudniony co najmniej 10 lat, przy czym do tego okresu wliczany jest okres nauki zależnie od rodzaju ukończonej szkoły. Uwzględnienie tego żądania może spowodować negatywne skutki społeczne i gospodarcze zwłaszcza w przypadku osób młodych podejmujących swoją pierwszą pracę i osób o niższym wykształceniu (niższy okres nauki wliczany do okresu zatrudnienia) oraz dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego, spowolnienia gospodarczego i rosnącego ryzyka recesji gospodarczej. Przyznanie każdemu pracownikowi (niezależnie od stażu pracy i wykształcenia) urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni zwiększy koszty pracodawców związane z zapewnieniem zastępstwa pracowników przebywających na płatnych urlopowych wypoczynkowych. Może też wywołać problemy pracodawców związane z brakiem wystarczającej ilości pracowników na ww. zastępstwa. Nie można wykluczyć, że uwzględnienie omawianego żądania spowoduje zwolnienia (zwłaszcza młodych i gorzej wykształconych) pracowników, wzrost bezrobocia oraz poszerzenie się tzw. szarej

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.

strefy zatrudnienia (zatrudnianie „na czarno” zwłaszcza osób młodych i gorzej wykształconych).

Według art. 92 §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych¹², sędziemu przysługuje corocznie urlop dodatkowy w wymiarze: 1) sześciu dni roboczych - po dziesięciu latach pracy; 2) dwunastu dni roboczych - po piętnastu latach pracy. Podobnie zgodnie z art. 119 § 1 ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze¹³ prokuratorowi przysługuje corocznie dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze: 1) 6 dni roboczych - po 10 latach pracy; 2) 12 dni roboczych - po 15 latach pracy. Dalsze poszerzenie (o kolejne 9 dni) wymiaru dodatkowego urlopu sędziów i prokuratorów może spowodować pogłębienie się problemu przewlekłości postępowań sądowych i prokuratorskich. Nie można wykluczyć ryzyka, że spowoduje to dalsze koszty budżetu państwa z tytułu skarg na przewlekłość postępowań. Takie dodatkowe uprawnienia sędziów i prokuratorów mogą nie spotkać się z akceptacją tzw. zwykłego obywatela.

Ad. (5) Żądanie **wprowadzenia emerytur stażowych od 1 stycznia 2023 r.** może nasuwać wątpliwości co do możliwości jego zrealizowania w takim terminie.

Obecnie w Sejmie są dopiero procedowane projekty ustaw dotyczące tzw. emerytur stażowych, tj. obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1692)¹⁴, a także prezydencki projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1850¹⁵). Prace legislacyjne odnośnie tych projektów obecnie w praktyce zostały zawieszono.

Podstawowa różnica pomiędzy tymi projektami polega na długości stażu ubezpieczeniowego stanowiącego warunek nabycia prawa do emerytury. W obywatelskim projekcie ustawy przewidziano, że staż ten w przypadku kobiet wynosi 35 lat a w przypadku mężczyzn – 40 lat, a w projekcie prezydenckim w przypadku kobiet – 39 lat oraz w przypadku mężczyzn – 44 lata. Według szacunków ZUS przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w projekcie obywatelskim

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.

¹⁴ Przebieg procesu legislacyjnego zob.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1692> [dostęp: 16.01.2023 r.]

¹⁵ Przebieg procesu legislacyjnego zob.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1850> [dostęp: 16.01.2023 r.]

mogłoby spowodować, iż w pierwszych 10 latach obowiązywania zmienionych przepisów negatywne skutki finansowe¹⁶ dla ZUS wyniosłyby średniorocznie ok. 12 mld zł przy założeniu, że 100% uprawnionych skorzysta z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz ok. 6 mld zł rocznie w scenariuszu zakładającym, iż 50% skorzysta z przysługujących upewnień. Ponadto w szacunkach tych nie uwzględniono zwiększonych wydatków z tytułu tzw. 13. i 14. emerytury dla osób, które skorzystałyby z emerytur stażowych, jak również zwiększonych wydatków KRUS z tytułu emerytur stażowych. Negatywny efekt przyjęcia rozwiązań zaproponowanych w projekcie prezydenckim byłby niższy niż możliwych skutków przyjęcia projektu obywatelskiego.

Realizacja omawianego żądania wymagałaby wysokiej dotacji z budżetu państwa. Natomiast w przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na rok 2023 r. pozostawia się stosunkowo mały margines dla ewentualnego podwyższania wydatków z budżetu państwa, a przekroczenie określonego poziomu długu publicznego wiązać mogłoby się z dalszymi negatywnymi konsekwencjami dla państwa.

Ad. (6) Może nasuwać wątpliwości żądanie wpisania zawodu kuratora sądowego do wykazu prac w szczególnych warunkach. Warto rozważyć włączenie zawodu kuratora sądowego do wykazu prac o szczególnym charakterze.

Za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze można uznać tylko prace wymienione w wykazach tych prac. Obowiązują dwa wykazy tych prac, tj. wykaz prac wykonywanych przed dniem 1 stycznia 2009 r. (określonych w art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁷ i w załącznikach do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze¹⁸) i wykaz prac określonych w art. 3 ust. 1 i 3 zawarty w załącznikach do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹⁹.

¹⁶ Polegające na wzroście wydatków na emerytury oraz zmniejszeniu wpływów składkowych. Dane zostały przytoczone za OSR opracowanym do tego projektu ustawy.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 504.

¹⁸ Dz.U. z 1983 nr 8, poz. 43, ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1340, ze zm.

Mogą pojawić się wątpliwości odnośnie tego, że praca kuratora sądowego spełniała przesłanki warunkujące uznanie jej jako pracy w szczególnych warunkach. Prace w szczególnych warunkach to prace związane z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych **siłami natury lub procesami technologicznymi**, które mimo zastosowania środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku (art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych, a wykaz prac w szczególnych warunkach określa załącznik nr 1 do tej ustawy). Jako prace determinowane siłami natury rozumie się: prace pod ziemią, prace na wodzie, prace pod wodą, prace w powietrzu. Natomiast jako prace determinowane procesami technologicznymi rozumie się: prace w warunkach gorącego mikroklimatu, prace w warunkach zimnego mikroklimatu, bardzo ciężkie prace fizyczne (tj. prace powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn - powyżej 8400 kJ, a u kobiet - powyżej 4600 kJ), prace w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego, ciężkie prace fizyczne związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym wynikającym z konieczności pracy w wymuszonej, niezmiennej pozycji ciała. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach wyrażonym w wyroku z dnia 31 sierpnia 2016 r.²⁰, sporadyczne i krótkotrwałe wykonywanie czynności w narażeniu na czynniki ryzyka nie stanowi wykonywania pracy w szczególnych warunkach w pełnym wymiarze czasu pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych.

Natomiast postulatem zgłaszanym od lat przez samych kuratorów, jak i ekspertów jest włączenie zawodu kuratora sądowego do wykazu prac o szczególnym charakterze²¹. Prace o szczególnym charakterze to prace **wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej**, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się (art. art. 3 ust. 3

²⁰ III AUa 504/16, LEX nr 2137013.

²¹ Zob. https://ozzks.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_kuratorzy-skompresowany.pdf, s. 67.

ustawy o emeryturach pomostowych, a wykaz prac w szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do tej ustawy).

We wnioskach raportu z badań Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (s. 67)²², którego przedmiotem była analiza zagrożeń związanych z pracą kuratora sądowego oraz opracowanie zaleceń służących ich ograniczeniu, stwierdza się, że psychospołeczne i fizyczne warunki pracy kuratorów sądowych oraz niebezpieczeństwo z nią związane mogą przemawiać za uwzględnieniem postulatu włączenia zawodu kuratora sądowego do wykazu prac o szczególnym charakterze. Dodać trzeba, że w związku z pracami nad ostatnią nowelizacją ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych²³, Rada Legislacyjna zaproponowała rozważenie, czy „zawód kuratora sądowego nie powinien być wpisany do wykazu prac o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Zadania kuratora sądowego i sposób ich realizacji wpisują się we wskazaną definicję”²⁴.

Ad. (7) **Żądanie zagwarantowania prawa do strajku dla „nie-orzeczniczych” pracowników sądów i prokuratur** może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności.

Według art. 59 ust. 3 Konstytucji RP²⁵ „związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach”. Trybunał Konstytucyjnego w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r. stwierdził, że wszelkie ograniczenia muszą być traktowane w kategorii wyjątków oraz nie mogą naruszać istoty prawa bądź wolności²⁶.

Co więcej, w myśl art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych²⁷ „prawo do strajku nie przysługuje

²² Raport dostępny na http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_kuratorzy-skompresowany.pdf [dostęp: 16.01.2023 r.]

²³ Dotyczy ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, D.U. z 2023 r. poz. 27 (ustawa wejdzie w życie z dniem 5 kwietnia 2023 r.).

²⁴ Zob. <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-18-marca-2022-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-kuratorach-sadowych-ud249-z-dnia-22112021-r> [dostęp: 16.01.2023 r.]

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁶ Wyrok Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie K 42/97, OTK 1998/7/113

²⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 123.

pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze”. Przywołany przepis wyłącza prawo do strajku w odniesieniu do osób o statusie pracownika, także tych, zatrudnionych na podstawie umów o pracę przy pracach pomocniczych i porządkowych w sądach oraz prokuraturze²⁸.

Odwołać należy się przede wszystkim do celowościowej wykładni art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Niewątpliwie celem zakazu wprowadzonego w tym przepisie odnośnie sądów i prokuratury jest konieczność zapewnienia w państwie prawa sprawnego i niezakłóconego rozstrzygnięcia spraw. Dobrem chronionym będzie w tym przypadku zarówno dobro publiczne (bezpieczeństwo państwa, moralność publiczna) oraz dobra ważne indywidualnie dla każdej istoty ludzkiej (życie i zdrowie człowieka, wolności i praw innych osób).

Jednak aby sędzia lub prokurator mógł w sposób sprawny i niezakłócony rozstrzygać sprawy i wydawać orzeczenia, potrzebuje zapewnienia wsparcia innych pracowników sądu, którzy zagwarantują porządek i bezpieczeństwo osób przebywających w budynku sądu lub prokuratury (np. straż sądowa) lub udzielą pomocy o charakterze formalnym i logistycznym (np. pracownicy sekretariatu sądu). Brak możliwości współpracy sędziego lub prokuratora z innymi „nie orzecznymi” pracownikami sądu lub prokuratury (którzy np. podejmą strajk) może albo uniemożliwić albo opóźnić czynności procesowe sędziego lub prokuratora. Brak szybkiego działania sądu może w niektórych przypadkach w sposób bezpośredni zagrozić zdrowiu lub życiu człowieka, np. w sprawach rodzinnych (odebranie bitego dziecka, zgoda na operację dziecka) lub karnych (organizacja dyżurów aresztowych). Brak sprawnego i niezakłóconego działania sądów i prokuratur może powodować pogłębienie się problemu przewlekłości postępowań sądowych i prokuratorskich. Nie można wykluczyć ryzyka, że spowoduje to dalsze koszty budżetu państwa z tytułu skarg na przewlekłość postępowania.

Nie negując potrzeby rozważenia ewentualnego doprecyzowania 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych również w zakresie sądów i prokuratury, nie wydaje się jednak, aby proponowane w petycji sformułowanie „zagwarantowania prawa do strajku dla „nie-orzecznymi” pracowników sądów i prokuratur” byłoby prawidłowym kierunkiem zmiany treści tej regulacji. Taka propozycja nie gwarantuje

²⁸ K. W. Baran, D. Książek [w:] A. Tomanek, K. W. Baran, D. Książek, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 19.

bowiem możliwości sprawnego i niezakłóconego orzekania przez sędziów i wykonywania zadań przez prokuratorów.

Wnioski

1. Nasuwa wątpliwości zasadność żądania wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2023 r. o co najmniej 20%. Przyznanie takich podwyżek może wywołać falę protestów i żądań ze strony innych grup pracowników państwowej sfery budżetowej, może budzić poczucie niesprawiedliwości pozostałej części społeczeństwa. Z kolei przyznanie wszystkim grupom pracowników państwowej sfery budżetowej takich podwyżek będzie rodzić ryzyko przekroczenia określonego poziomu długu publicznego, z którym wiążą się dalsze negatywne konsekwencje dla państwa.
2. Wątpliwe jest żądanie wzrostu wynagrodzenia zasadniczego pracowników sądów powszechnych i prokuratur od 1 stycznia 2022 r. do poziomu 112% w odniesieniu do stanu na rok 2022. Żądanie to powiązane jest z nieobowiązującą już ustawą budżetową na 2022 r. i tzw. ustawą okołobudżetową na 2022 r.
3. Nasuwa zastrzeżenia żądanie niezamrażania odpisów na ZFŚS i pełnego ich odmrożenia. Uwzględnienie tego żądania wiązałoby się z podniesieniem wydatków z budżetu państwa oraz wzrostem kosztów innych pracodawców zobowiązanych do tworzenia ZFŚS. W przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na rok 2023 r. pozostawia się stosunkowo mały margines dla ew. podwyższania wydatków z budżetu państwa, a przekroczenia określonego poziomu długu publicznego wywoływać mogą dalsze negatywne konsekwencje.
4. Nasuwać może wątpliwości żądanie zrównania urlopu wypoczynkowego do 26 dni dla każdego pracownika, a po przepracowaniu 10 lat w resorcie wydłużenie go o 9 dni. Uwzględnienie tego żądania mogłoby spowodować niepożądany obecnie wzrost kosztów pracodawców, problemy z brakiem wystarczającej ilości pracowników, poszerzanie się tzw. szarej strefy zatrudnienia zwłaszcza osób młodych i gorzej wykształconych. Dalszy wzrost wymiaru dodatkowego urlopu dla sędziów i prokuratorów może spowodować

pogłębienie się problemu przewlekłości postępowań sądowych i prokuratorskich, i tym samym nie uzyskać akceptacji społecznej.

5. Wątpliwa jest możliwość zrealizowania żądania wprowadzenia emerytur stażowych w terminie od 1 stycznia 2023 r. m.in. z uwagi na koniczność zapewnienia wysokiej dotacji z budżetu państwa.
6. Może nasuwać wątpliwości żądanie w zakresie wpisania zawodu kuratora sądowego do wykazu prac w szczególnych warunkach. Warto natomiast rozważyć włączenie tego zawodu do wykazu prac o szczególnym charakterze.
7. Nie negując potrzeby rozważenia ewentualnego doprecyzowania 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, nie wydaje się, aby żądane „zagwarantowanie prawa do strajku dla „nie-orzeczniczych” pracowników sądów i prokuratur” było prawidłowym kierunkiem zmiany treści tej regulacji.

Autor:

Kamila Sobieraj

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy Rex: petycje, budżet państwa, sądownictwo, prokuratura, kuratorzy sądowi, urlop, wynagrodzenia.

Weryfikacja: Z. Szpringer