

Sygn. akt IV Pa 39/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 listopada 2023 roku

Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Marek Przysucha
-----------------	---------------------

po rozpoznaniu w dniu 2 listopada 2023 roku w C.

na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym

apelacji pozwanego Prokuratury Okręgowej w C.

od wyroku Sądu Rejonowego w Częstochowie VII Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 4 lipca 2023 roku, sygnatura akt VII P - upr 232/22

w sprawie z powództwa R. C. (1)

przeciwko Prokuraturze Okręgowej w C.

o wynagrodzenie za pracę

oddala apelację

Sygnatura akt IV Pa 39/23

UZASADNIENIE

Pozwem z 14 listopada 2022 roku powód R. C. (1) wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanej Prokuratury Okręgowej w C. kwoty 14.983,40 zł z ustawowymi odsetkami od poszczególnych kwot w wysokości 1.498,34 zł tytułem wynagrodzenia za pracę za okres od stycznia do października 2022 roku.

W uzasadnieniu pozwu powód wskazał, że w spornym okresie jego wynagrodzenie zasadnicze zostało ustalone według przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 roku ogłoszonego przez Prezesa GUS zwiększonego o 26,00 zł. Jego zdaniem wynagrodzenie to powinno być ustalone według przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa GUS w drugim kwartale 2021 roku. Z tego też względu dochodzi różnicy między uzyskanym wynagrodzeniem zasadniczym wraz z dodatkiem za wysługę lat a wynagrodzeniem wypłaconym ustalonym według podstawy z 2020 roku.

W odpowiedzi na pozew pozwana Prokuratura Okręgowa w C. wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu stanowiska wskazała, że obniżenie podstawy wynagrodzenia nastąpiło w oparciu o ustawę z 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Dodała również, iż nie ma możliwości sądowej kontroli zgodności tej ustawy z Konstytucją.

Rozpoznając sprawę Sąd Rejonowy ustalił, że R. C. (1) od 1 października 2004 roku jest pracownikiem Prokuratury Okręgowej w C.Od 1 października 2019 roku jego wynagrodzenie zasadnicze ustalone zostało w stawce siódmej.

Przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2019 roku wynosiło 4.839,24 zł, w II kwartale 2020 roku – 5.024,48 zł, a w II kwartale 2021 roku – 5.504,52 zł.

W okresie od stycznia do października 2022 roku pozwana wypłacała miesięcznie powodowi wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 13.888,82 zł oraz dodatek za wysługę lat w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego, tj. w kwocie 2.777,76 zł.

Wynagrodzenie powoda było płatne do 27 dni każdego miesiąca.

Miesięczne wynagrodzenie zasadnicze R. C. (1) od stycznia do października 2022 roku powinno wynosić 15.137,43 zł plus dodatek za wysługę lat w wysokości 3.027,49 zł. Łączna różnica między wynagrodzeniem wypłaconym a należnym wyniosła 1.498,34 zł miesięcznie.

Powyższe ustalenia Sąd Rejonowy poczynił na podstawie dokumentów przedłożonych przez powoda, które nie były kwestionowane przez pozwaną.

Mając na uwadze tak ustalony stan faktyczny Sąd I instancji wskazał, że wysokość wynagrodzenia powoda reguluje z art. 123 ustawy prawa o prokuraturze, zgodnie z którym podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (§ 1). Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 1, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w dotychczasowej wysokości.

Zgodnie z tym przepisem podstawę wynagrodzenie powoda w 2022 roku powinna stanowić kwota wynikająca z komunikatu Prezesa GUS z 10 sierpnia 2021 roku w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 roku, tj. w wysokości 5.504,52 zł.

W art. 10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 ponownie uregulowano podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora poprzez wskazanie, że:

1. w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 §1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 roku poz. 66, 1236 i 2052), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 roku ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
2. podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększa się o kwotę 26 zł;
3. ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia prokuratora określonej w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o prokuraturze, w roku 2022 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 roku ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zwiększone o 26 zł;
4. ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o wynagrodzeniu prokuratora, w roku 2022 za wynagrodzenie to przyjmuje się wynagrodzenie naliczone zgodnie

z ust. 1 i 2.

Przepis ten stanowił podstawę prawną wynagrodzenia wypłaconego powodowi w 2022 roku.

R. C. (2) przysługiwało wynagrodzenie w stawce siódmej, a zatem według mnożnika 2,75 (rozporządzenie Rady Ministrów z 29 lutego 2016 roku

w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom).

Zastosowanie do podstawy wynagrodzenia zasadniczego przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2020 roku powiększonego o 26 zł, a nie z drugiego kwartału 2021 roku spowodowało różnicę w wynagrodzeniu zasadniczym powoda wynoszącą miesięcznie 1.248,61 zł, a w dodatku za wysługę lat 249,73 zł, co łącznie dało kwotę 1.498,34 zł. Pozwana nie kwestionowała wyliczeń zawartych w pozwie.

Istota sporu sprowadzała się więc do oceny, czy ograniczenie wynagrodzenia zasadniczego powoda - prokuratora wprowadzone ustawą z 17 grudnia 2021 roku było zgodne z prawem.

Na wstępie wskazać należy, iż regulacja ta nie miała charakteru incydentalnego, ponieważ już w 2021 roku wynagrodzenie powoda zostało ograniczone na mocy art. 14 ustawy z 19 listopada 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, zgodnie z którą:

1. w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 oraz z 2020 roku poz. 190 i 875), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 roku ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.
2. ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o podstawie wynagrodzenia prokuratora określonej w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o prokuraturze, w roku 2021 za podstawę tę przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 roku ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Takie zmiany w zakresie regulowania wynagrodzeń dotyczyły w 2021 roku i 2022 roku także sędziów, w tym sędziów sądów powszechnych.

Z takiego schematu regulowania wynagrodzeń ustawodawca skorzystał także uprzednio w art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) dotyczącej wynagrodzeń sędziów w 2012 roku, w której za podstawę wynagrodzenia na rok 2012 wskazał przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 roku, a nie 2011 roku, co doprowadziło do obniżenia wynagrodzeń tej grupy zawodowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 roku w sprawie K 1/12 co prawda orzekł o zgodności z Konstytucją powyższych przepisów wskazując jednak okoliczności uzasadniające takie „zamrożenie” wynagrodzeń. Równocześnie dodał on, iż niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może być rozumiany jako akceptacja praktyki „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, która oznacza spadek ich realnej wartości i przez to pogorszenie sytuacji materialnej sędziów. W demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich - sędziowska - była przez pozostałe władze osłabiana, chociażby w sferze materialnego poziomu życia, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia władzy sędziowskiej od pozostałych władz i obniżać jej autorytet. „Zamrożenie” wynagrodzeń sędziowskich może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności - jak w niniejszej sprawie - ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Oczywiście, nie jest możliwe ustanowienie sztywnych reguł w tym względzie, na przykład zakazujących ustawodawcy „zamrażania” wynagrodzeń sędziów przez dwa kolejne lata, albo dopuszczających je nie częściej niż co określoną liczbę lat. Ocena tego rodzaju regulacji musi się odbywać a casu ad casum, z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-gospodarczych i całego kontekstu normatywnego, a jej wynik powinien być efektem ważenia

wartości konstytucyjnych. Należy bowiem podkreślić, że "zamrożenie" wynagrodzeń sędziów jest dopuszczalne tylko ze względu na inne wartości konstytucyjne i nie może być - nawet w sposób dorozumiany, czy sugerowany - środkiem "dyscyplinującym", jak mogłoby to wynikać z niektórych wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej."

Orzekając w tej sprawie sąd uwzględnił poglądy Trybunału Konstytucyjnego zawarte w ww. wyroku.

Na wstępie Sąd odniósł się do przyczyn nie uwzględnienia wniosku strony pozwanej o skierowanie przez sąd pytania do Trybunału Konstytucyjnego

i zawieszenie postępowania wskazując, że problem prawny podnoszony przez powoda dotyczył zgodności z Konstytucją art. 10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku

o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Ustawa ta obowiązywała przez 2022 rok, to jest w czasie realizacji budżetu. Zgodnie natomiast z art. 59 ust.1 pkt 4 ustawy z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny

w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W ust. 3 przewidziano, że Trybunał nie umarza postępowania

z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wyjątek nie dotyczy jednak pytania prawnego. Wynagrodzenie powoda w 2022 roku wypłacone zostało na podstawie art. 10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku, która już nie obowiązuje w rozumieniu art. 59 ust.1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle powyższego, mając nadto na uwadze uchwałę Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 roku, III PZP 2/21, zgodnie z którą sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP, oddalił wniosek pozwanej o zawieszenie postępowania.

W dalszej kolejności Sąd Rejonowy wyjaśnił, że ustawa z 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 roku została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 28 grudnia 2021 roku (Dz.U. 2021.2445) i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku. Zgodnie natomiast z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustanowiono ogólną zasadę 14-dniowego *vacatio legis*. W powołanym wyroku Trybunał wskazał, że odstępstwo od tej zasady może wynikać z ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć interesem jednostki, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, gdy jednostka miała możliwość zapoznania się z potencjalną regulacją już na etapie postępowania ustawodawczego (punkt 4.1.1. uzasadnienia).

W ocenie sądu, w tej sprawie nie zachodziły jednak okoliczności, które uzasadniałyby skrócenie terminu z art. 4 ust.1 ustawy.

Z zapisów całej ustawy z 17 grudnia 2021 roku nie wynika również, aby ustawodawca podjął kompleksowe działania związane z zachowaniem stabilności finansów publicznych, w szczególności, aby dotyczyły one w takim samym stopniu wszystkich obywateli. Ograniczenie poziomu wynagrodzeń wprowadzono wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów (art. 7- 10 ustawy), a nie dotknęły one natomiast osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, czego wyrazem było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 2021 roku w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania tych osób powołane w uzasadnieniu pozwu. Nadto w ustawie z 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw zmieniono art. 2a ustawy z dnia 31 lipca 1981 roku o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i ustalono, że wynagrodzenie Prezydenta

składa się z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość ustaloną 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 (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń). Ustawa z 17 grudnia 2021 roku ograniczyła więc wyłącznie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, pomijając przedstawicieli władzy wykonawczej, w tym Prezydenta RP.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny, że przy ocenie krótkiego okresu wejścia w życie ustawy okołobudżetowej istotna jest świadomość adresata normy i możliwość dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej (pkt 4.1.2 uzasadnienia). Niestety Trybunał nie wyjaśnił, w jaki sposób sędziowie, a obecnie także prokuratorzy mogliby dostosować się do nadchodzącej zmiany zasad ustalania podstawy wynagrodzenia. Zaakcentować trzeba jednak, że prokurator zgodnie z art. 103 §1 i 2 prawa o prokuraturze nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. Prokuratorowi nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków prokuratora, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu prokuratora.

Trybunał wskazał także, że „odpowiedniość” vacationis legis należy rozpatrywać w kontekście możliwości zapoznania się z treścią nowych przepisów przez adresatów i pokierowania swoimi sprawami z ich uwzględnieniem (orz. z 11 września 1995 roku, P 1/95, OTK ZU 1/95, poz. 3). Równocześnie uwzględniając, że już 2021 roku ograniczono wynagrodzenia prokuratorów to można było założyć, że w kolejnym roku takie działanie nie będzie już mieć miejsca, a więc że było to działanie jedynie incydentalne. Kontynuacja zaś „zamrożenia” wynagrodzeń także na rok 2022 sugeruje raczej pewną tendencję władzy ustawodawczej niż wyjątkowość działań podjętych na 2021 roku.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny przypomniał również określone już we wcześniejszym orzecznictwie tzw. warunki brzegowe, jakie należy uwzględniać przy regulowaniu wynagrodzeń sędziów, a mianowicie to, że:

- wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość - zarówno wobec całej tej grupy zawodowej - ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy;
- wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej;
- wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;
- w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami;
- niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Poglądy te sąd uwzględnił przy ocenie zgodności z Konstytucją spornego przepisu.

Oceniając art. 10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku należy także zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczny istniejący podczas pierwszego „zamrożenia” na 2021 roku

i na 2022 roku. Otóż w 2020 roku relacja długu publicznego do PKB wynosiła 47,8% (obw. Ministra Finansów z 24 maja 2021 roku), względnie 57,4% (dane GUS do Komisji Europejskiej). W 2021 roku pierwszy wskaźnik wynosił 43,8%, drugi 53,8%, co nie uzasadniało zamrożenia wynagrodzeń, albowiem mimo okresu pandemii relacja długu do PKB spadała. Także prognoza nie wskazywała na konieczność dalszego ograniczania wzrostu wynagrodzeń wąskiej grupy zawodowej, jaką są prawnicy pracujący w sferze publicznej: prokuratorzy i sędziowie.

W świetle powyższego wprowadzone w art.10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku ograniczenie wzrostu wynagrodzeń było sprzeczne z prawem, ponieważ stanowiło kontynuację ograniczenia wprowadzonego na 2021 roku, a sam Trybunał podkreślał, że wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej. Nie sposób przy tym przyjąć, że podwyższenie przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2020 roku o 26 zł spełniało ten warunek.

W ocenie Sądu zastosowany w art. 10 ustawy z 17 grudnia 2021 roku sposób regulacji wynagrodzeń prokuratorów wprowadził uznaniowość (dowolność), która jest sprzeczna z art. 123 prawa o prokuraturze. Należy przyjąć, że z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2021 roku prokuratorzy uzyskali tzw. ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną prawa do wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w komunikacie kwoty (por. uzasadnienie orzeczenia TK pkt 5.2.4). Powód wykonywał pracę przez cały 2022 roku, a zatem jego wynagrodzenie powinno być obliczone według art. 123 prawa o prokuraturze.

Równocześnie wskazać należy, że sam Trybunał przywołał poglądy wskazujące, że ochrona praw nabytych nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania zmian w przepisach prawnych, nawet takich, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa, o ile przemawia za tym inna wartość konstytucyjna, której w danych okolicznościach należy przyznać pierwszeństwo. Wartością tą jest

w szczególności wielokrotnie już przywoływana konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu państwa (tak np. powołane wyżej wyroki o sygn. K 22/96 i Kp 6/09 oraz wyroki z: 4 grudnia 2000 roku, sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 i z 9 kwietnia 2002 roku, sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Jak wynika jednak z cytowanych danych dotyczących długu publicznego, taka potrzeba nie istniała. W uzasadnieniu ustawy z 17 grudnia 2021 roku nie sposób znaleźć szczegółowych informacji o krokach podjętych w związku z sytuacją ekonomiczną kraju i konieczności ograniczenia wzrostu wynagrodzeń wąskiej grupy zawodowej dla dobra stanu finansów państwa, tym bardziej, że ograniczenie to wprowadzono na kolejny już rok.

Reasumując powyższe rozważania wskazać należy, że prawo powoda do wynagrodzenia wynika z art. 123 prawa o prokuraturze, a ograniczenie wprowadzone ustawą z 17 grudnia 2021 roku było sprzeczne z prawem w tym znaczeniu, że naruszało normy wynikające z art. 2 w związku z art. 88 ust.1 i 2 Konstytucji. Zasada państwa prawnego wynikająca z art. 2 Konstytucji nakazuje rzetelne wywiązywanie się przez państwo ze zobowiązań przyjętych wobec obywateli, w szczególności zaś ochronę praw nabytych oraz zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. uzasadnienie TK pkt 1.3). Art. 88 Konstytucji dotyczy zaś zgodnego z prawem ogłaszania aktów prawnych. Obowiązki ustawodawcy wynikające z dbałości o finanse publiczne określone w rozdziale X Konstytucji nie uzasadniały ograniczenia prawa powoda do wynagrodzenia.

Wobec powyższego w pkt 1 wyroku sąd uwzględnił powództwo w całości.

W pkt 2 sąd orzekł o rygorze natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 477² § 1 k.p.c.

Powyższe orzeczenie zaskarżyła w całości apelacją pozwana zarzucając mu:

1. naruszenie art. 233 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej, a jednocześnie błędnej w świetle zasad logiki i ustalonych okoliczności sprawy oceny materiału dowodowego w sprawie poprzez uznanie, że waloryzacja wynagrodzenia żądana przez powoda za miesiące od stycznia do października 2022 roku była świadczeniem należnym, podczas

gdy normy regulacji ustawowej o charakterze ogólnym, bez terminu obowiązywania, jaką jest ustawa – Prawo o prokuraturze, nie mają zastosowania w okresie obowiązywania ustawy okołobudżetowej, która stanowi regulację epizodyczną, obowiązującą jedynie przez okres roku budżetowego i wprowadzającą zmiany innych ustaw, konieczne dla zapewnienia równowagi budżetowej;

2. naruszenie art. 217 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że powód prawidłowo zinterpretował treść art. 123 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, albowiem z wymienionego przepisu nie wynika, aby wprowadzenie w ustawie okołobudżetowej odstępstwa od zasady progresywnego wynagradzania prokuratorów stanowiło regulację niedopuszczalną, z uwagi na sprzeczność z ustawą zasadniczą.

Wywodząc z powyższego pozwana wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez oddalenie powództwa w całości. Domagała się ona nadto zasądzenia na jej rzecz od powoda zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji skarżąca wskazała, iż konieczność zastosowania art. 10 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej do ustalenia wysokości wynagrodzenia należnego prokuratorowi, z pominięciem uregulowania art. 123 § 1 ustawy – Prawo

o prokuraturze wynika z zastosowania reguły *lex specialis derogat legi generali* oraz *lex posteriori derogat legi priori* dla rozstrzygnięcia kolizji zachodzącej między powyższymi unormowaniami. Stosowanie do powyższej dyrektywy interpretacyjnej normy regulacji ustawowej o charakterze ogólnym, bez terminu obowiązywania, jaką jest ustawa Prawo o prokuraturze, nie mają zastosowania w okresie obowiązywania ustawy okołobudżetowej, która stanowi regulację epizodyczną, obowiązującą jedynie przez okres roku budżetowego i wprowadzającą zmiany do innych ustaw, konieczne dla zapewnienia równowagi budżetowej. Równocześnie wprowadzenie w ustawie okołobudżetowej odstępstwa od zasady progresywnego wynagradzania prokuratorów nie stanowi przy tym regulacji niedopuszczalnej, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 roku w sprawie K 1/12. Wskazał on, że ustawodawca może zmienić regulacje płacowe dotyczące wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, gdy jego sytuacja w danym momencie tego realnie wymaga. W innym wypadku należałoby założyć niezmiennosc prawa, niezależną od przemian w sferze stosunków społecznych i zmian czynników zewnętrznych. W świetle powyższego niewłaściwym jest utożsamianie sposobu kształtowania stosunku pracy dookreślonego przepisami dotyczącymi wynagrodzeń, z ekspektatywą podmiotowego prawa do wynagrodzeń w określonej wysokości. Jak przy tym wskazuje Ministerstwo Finansów wprowadzona ustawa okołobudżetowa stanowiła narzędzie umożliwiające wprowadzenie rozwiązań pozwalających na wydatkowanie środków w sposób efektywny i skuteczny – adekwatnie do występujących uwarunkowań społeczno-gospodarczych i stosownie do przyjętej polityki państwa, która nakazuje ograniczenia niektórych wydatków państwa w celu prawidłowej realizacji ustawy budżetowej. Obniżenie minimalnej wysokości wynagrodzenia przysługującego prokuratorom było uzasadnione oceną zagrożenia finansów publicznych i obawą o przekroczenie progu ostrożnościowego.

Równocześnie wskazać należy, że rozwiązania zawarte w ustawie okołobudżetowej nie zmieniły ogólnych zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa GUS. Przepisy te spowodowały jedynie przyjęcie za podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 roku powiększonego o 26 zł, co tym samym spowodowało, że zwrot wynagrodzeń tej grupy zawodowej utrzymany został na poziomie 4,37%, a więc na poziomie identycznym jak dla pozostałych pracowników sfery budżetowej.

Niezależnie od przedstawionej wyżej oceny spełnienia warunków dla „zamrożenia” wynagrodzeń prokuratorów, należy także wskazać, że pominięcie przepisów ustawy okołobudżetowej z 17 grudnia 2021 roku i zastosowanie w ich miejsce art. 123 ustawy - Prawo o prokuraturze skutkowałoby nieuprawnionym wyeliminowaniem przepisów ustawy obowiązującej mającej bezpośrednie odniesienie do ustalania wysokości należnego wynagrodzenia. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że ustawy te w hierarchii aktów prawnych mają równorzędną pozycję i są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Sądy w procesie orzekania nie są upoważnione do odmowy stosowania przepisów obowiązujących ustaw, nawet gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą zasadniczą. Norma art. 178

ust. 1 Konstytucji, określająca zasadę niezawisłości sędziowskiej, wskazuje na podleganie sędziów Konstytucji oraz ustawom. Powyższe nie upoważnia jednak sędziów do pomijania obowiązującej ustawy i uznania jej w procesie orzekania, w konkretnej sprawie, za niezgodną z Konstytucją. W takiej sytuacji sądy mogą co najwyżej skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, albowiem jedynie on jest uprawniony do wydawania rozstrzygnięć o skutkach derogacyjnych. Taka konstatacja wynika wprost z art. 188 Konstytucji. Dodać należy również, iż zarówno Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, jak i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyli do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o budżecie na rok 2023 roku, kwestionując jej przepisy w zakresie w jakim dotyczą wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, sędziów Sądu Najwyższego, a także sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Do czasu wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie postępowania wszczęte na podstawie pozwów prokuratorów o zapłatę części wynagrodzenia powinny zostać zawieszane na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.

Wobec powyższego uznać należy, że zaskarżone orzeczenie w sposób oczywisty narusza przepisy postępowania dotyczące oceny materiału dowodowego i jako takie nie powinno się ostać.

W odpowiedzi na apelację R. C. (1) wniosł o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy Sąd Okręgowy w pełni podzielił ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego, jak również ocenę prawną dokonaną przez ten Sąd. Z kolei zarzuty apelacji stanowią jedynie nieuzasadnioną polemikę z prawidłowymi ustaleniami Sądu I instancji i jako takie nie zasługują na uwzględnienie.

Z uwagi na treść art.8 Konstytucji nakazujący jej bezpośrednie stosowanie ma ona charakter normatywny i stanowi wzorzec kontroli ustaw przez sądy.

Jak wskazuje E. Łętowska¹ bezpośrednie stosowanie Konstytucji „umożliwia wykorzystanie przepisów Konstytucji (i tych programowych i tych bardziej konkretnych) jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego Konstytucją ma odczytać, wyinterpretować normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej².” Dalej autorka wskazuje, iż „Rozpoznawanie każdego sporu przez Sąd zmusza sędziego do postawienia serii pytań: „jakie przepisy w sprawie należy zastosować”, „czy przepisy, na których oparto rozstrzygnięcie zastosowano prawidłowo”, „czy interpretacja tych przepisów była dokonana właściwie”.(...) Gdy aprobuje się myśl o dopuszczalności zweryfikowania przez sędziego prawidłowości działania legislatora (przez ocenę produktu jego pracy, który zamierzamy in concreto zastosować, w świetle Konstytucji czy prawa międzynarodowego) - lista pytań, jakie musi sobie postawić sędzia zwiększa się. Trzeba bowiem zapytać też - w momencie, gdy dochodzi się do wniosku: „taki a taki przepis, tak a tak rozumiany stanowi podstawę rozstrzygnięcia” - czy ustawodawca wydając przepis tej treści mógł to uczynić, z uwagi na wymogi konstytucyjne, z uwagi na ograniczenia stawiane normotwórcy przez prawo międzynarodowe. A także - czy uczynił to prawidłowo, na przykład z uwagi na spójność aksjologiczną systemu źródeł prawa (ze szczególnym uwzględnieniem źródeł „nowszych” i zawierających bardziej reprezentatywne dla aksjologii teraźniejszości unormowania, zwłaszcza gdy są zawarte w aktach ułożonych na wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa).”³

Sądy zatem mają bowiem obowiązek (wyrażony w art. 178 w związku z art. 8), stosowania Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu). Tego rodzaju ujęcie pozwala bowiem żywić nadzieję na szersze doprowadzenie do świadomości sędziowskiej, iż „liczy się” nie tylko „przepis” stanowiący bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia konkretnego sporu, ale i Konstytucja jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa. „W końcu nie tyle chodzi tu o problem bezpośredniego stosowania Konstytucji w konkretnym sporze jako

podstawy rozstrzygnięcia, (...) ile o skłonienie do poszukiwania w niej właśnie inspiracji interpretacyjnej, „kodu odczytania” przez Sąd ustawodawstwa zwykłego, o rozszerzenie pojęcia „ustawa”, dotychczas w świadomości sądów interpretowanego jako „konkretna podstawa rozstrzygnięcia”, poza którą nie sięga władza sędziowska i której legalnością sędzia nie zajmuje się”, na „ustawa”, tj. niewadliwy składnik systemu prawa zgodny z konstytucją, odczytana w zgodzie z tą ostatnią⁴”.

W orzecznictwie kwestia nakazu bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy w znaczeniu prawa do pominięcia niekonstytucyjnej ustawy znalazła liczne potwierdzenie.

W wyroku z 21 sierpień 2001 roku (III RN 189/2000) Sąd Najwyższy stwierdził, iż Sąd dokonuje oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją w ramach ustalenia, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego. Sąd jest obowiązany do takiej oceny, bowiem uchylenie się od niej może prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem obowiązującym. Sąd dokonując oceny konstytucyjności przepisu ustawy nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

Odmowa zastosowania przez Sąd przepisu ustawy nie może opierać się na przypuszczeniach co do jego niekonstytucyjności, lecz musi być rezultatem starannej i przemyślanej wykładni, prowadzącej do wniosku, że przepis ten w ustalonym przez Sąd znaczeniu, jest niezgodny z określonym i wyraźnie wskazanym przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Sąd Najwyższy stwierdził wprost, iż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją⁶.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch orzeczeniach, najpierw w wyroku z dnia 6 stycznia 2000 roku, sygn. akt II SA/Gd 355/98, w którym stwierdził, że „niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 Konstytucji uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”, a następnie w wyroku z dnia 24 października 2000 roku, sygn. akt V SA 613/00, zgodnie z którym „kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania in concreto przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej”.

Z kolei w wyroku z 4 lipca 2012r.(IIPK 87/11) Sąd Najwyższy wskazał, iż: Obowiązkiem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji), przy czym sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Działając w tym zakresie działają oni na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji. Sędzia nie może stosować ustaw bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego. Konstytucja jest bowiem najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji). Nie ma przepisów Konstytucji, które wyłączałyby jej bezpośrednie stosowanie przez sądy. Sąd stosuje Konstytucję w jednostkowej sprawie i może odmówić stosowania przepisu ustawy lub rozporządzenia, jeżeli stwierdzi jego sprzeczność z prawem hierarchicznie wyższym. Nie narusza to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który ma inny przedmiot orzekania (art. 188 Konstytucji). Orzeka on o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które ten przepis reguluje.

Zdaniem Sadu Okręgowego w stanie faktycznym sprawy pod pozorem ochrony równowagi budżetowej doszło do obejście przez ustawodawcę celów ustawy budżetowej.

W systemie konstytucyjnym opartym z na zasadzie podziału władz nie każdy produkt ustawodawcy (ustawa) jest prawem. Ustawa staje się prawem pod warunkiem niekolizyjności z zasadami Konstytucji w przestrzeni formalnej

jak i materialnej jej treści. Sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art.177) mają prawo i obowiązek badania celów ustaw w optyce art.2 i art.7,art.10 Konstytucji.

W realiach sprawy należy odpowiedzieć na pytanie czy cel ustawy budżetowej zawieszającej waloryzacje wynagrodzeń prokuratorów określony jako zachowanie równowagi budżetu państwa jest uzasadniony czy pozorny?

Ustawa o prokuraturze w części dotyczącej waloryzacji wynagrodzeń chroni stabilizację statusu materialnego prokuratora jako istotnego organu ochrony prawnej państwa.

Utrzymanie odpowiedniego poziomu wynagrodzeń prokuratora ma charakter gwarancyjny jego statusu a tym samym ochrony formuły jego niezależności.

Uchylenie tych gwarancji w zakresie waloryzacji wynagrodzeń w roku 2022 wymaga szczególnego uzasadnienia ustawodawcy. Nie jest zatem wystarczające odwoływanie się do ogólnikowego pojęcia równowagi budżetowej szczególności w okresie szerokiego rozdawnictwa środków finansowych z budżetu państwa.

Celem ustaw okołobudżetowych nie jest wprowadzanie zmian w ustawach zwykłych, lecz wyłącznie zapewnienie realizacji (wykonania) ustawy budżetowej. Z tego też powodu wprowadzenie zmian do innych ustaw (w tym przypadku do art.123 §1 ustawy Prawo o prokuraturze) powinno odbywać się poprzez nowelizację danej ustawy, z poszanowaniem obowiązujących procesów legislacyjnych, w tym rygorów zmian ustaw ustrojowych. Dokonywanie zmian w zakresie zasad kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o doraźną ustawę okołobudżetową narusza Konstytucję. Z istoty rzeczy ustawa okołobudżetowa nie dotyczy zmian wynagrodzeń określonej grupy zawodowej, ale służy zapewnieniu wykonania budżetu. Zmiany zasad wynagradzania prokuratorów nie stanowią materii, jaką powinna regulować ustawa okołobudżetowa. Winno to nastąpić poprzez nowelizację ustawy o prokuraturze., co nie miało miejsca. Ustawa ta obowiązuje zatem nadal w dotychczasowym kształcie i jako taka winna znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie.;

Cel ustawy budżetowej zamrażającej kolejny rok prokuratorskie wynagrodzenia okazuje się zatem pozorny, narusza on formułę art.2 Konstytucji. Prawem jest ustawa która realizuje cele uzasadnione a nie jest instrumentem dominacji władzy ustawodawczej i wykonawczej nad organami ochrony prawnej. Dlatego też zgodnie z art.8 ust.2 Konstytucji należy uznać, iż ustawa okołobudżetowa w w/w części narusza art.2 Konstytucji.

Orzeczono w trybie art.385 KPC.

1 E. Łętowska, Co to znaczy "bezpośrednie stosowanie konstytucji", Rzeczpospolita z 13. 08.1996 roku.

2 E. Łętowska, Co znaczy „bezpośrednie...”. Ibidem.

3 Ibidem, Rzeczpospolita z 13.08.1996r.

4 Ibidem ,Rzeczpospolita z 13.08.1996r.

5 Wyrok SN z 29 sierpnia 2001 roku, sygn. akt III RN 189/2000.

6 Wyrok SN z 7 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I PKN 90/98; OSNCP 2000/1/6.