

UZASADNIENIE

K. G. pozwem z 26 stycznia 2024 r. wniósł o zasądzenie od pozwanej Prokuratury (...) w S. 35 965 zł, z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od poszczególnych kwot miesięcznych - tytułem wyrównania wynagrodzenia za okres od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2022 r..

W uzasadnieniu wskazał, że jest prokuratorem delegowanym do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej z uposażeniem wyliczonym według mnożnika 4,13, z prawem do dodatku funkcyjnego w wysokości 0,4 podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Jego zdaniem pracodawca w latach 2021 – 2022 wypłacał zaniżone wynagrodzenie. Za podstawę prawną roszczenia powód podał art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, kształtujący zasady wynagradzania prokuratorów. Podkreślił przy tym ustrojowy charakter ustawy. Stwierdził, że ustawodawca, wbrew treści tego przepisu, w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, a następnie w analogicznym przepisie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 odniósł podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora do przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2019 i 2020 r., co doprowadziło do zaniżenia jego uposażenia.

Obszerną część argumentacji pozwu powód skierowała na niezgodność z Konstytucją RP oraz ustawie ustrojowej rozwiązania zawartego przez ustawodawcę w przepisach ustaw o budżetowych.

Pozwana w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda zwrotu kosztów procesu. W uzasadnieniu wskazała, że naliczała wynagrodzenie powoda w jedyny dozwolony sposób, to jest zgodnie z obowiązującymi przepisami i ciężącą na niej dyscypliną finansów publicznych. Podkreśliła, że konstytucyjność regulacji dotyczącej sposobu naliczania wynagrodzenia jest rozstrzygana przez TK (odpowiedź na pozew na k. 29-35).

Jednocześnie zakwestionowała wyliczenie wysokości świadczeń przedstawione przez powoda, składając własną kalkulację.

Pismem procesowym z 23 maja 2024 r. powód rozszerzył powództwo, dostosowując żądane kwoty do wyliczeń strony pozwanej. Poza tym wniósł o wyrównanie dodatkowego rocznego wynagrodzenia za lata 2021 i 2022, również w sposób zgodny z wyliczeniami pozwanej.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

K. G. jest prokuratorem Prokuratury (...) w S. delegowanym do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej z uposażeniem wyliczonym według mnożnika 4,13, z prawem do dodatku funkcyjnego w wysokości 0,4 podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego.

Niesporne, a nadto akt powołania – k. 37 oraz kolejne angaże w części B akt osobowych powoda.

Podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia K. G. od 1 stycznia 2021 r., przy zastosowaniu przypisanego mu mnożnika 4,13 oraz dodatku za długoletnią pracę w wysokości 16% uposażenia zasadniczego (jedynie za styczeń 2021 r. 15%), stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. 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 r. o emeryturach i rentach z FUS. Wynosiło ono 4 839,24 złotych. Obliczona na tej podstawie wysokość wynagrodzenia zasadniczego powoda wynosiła 25 119,83 zł (a za styczeń 2021 r. – 24 919,97 zł). Za 2021 r. K. G. otrzymał dodatkowe roczne wynagrodzenie w wysokości 24 690,16 zł.

Niesporne, a nadto zaświadczenie o wysokości wynagrodzenia - k. 38, 40.

Z kolei podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia K. G. od 1 stycznia 2022 r., przy zastosowaniu przypisanego mu mnożnika 4,13 oraz dodatku za długoletnią pracę w wysokości 17% uposażenia zasadniczego (jedynie za styczeń 2022 r. 16%), stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wynosiło ono 5 050,48 złotych. Obliczona na tej podstawie wysokość wynagrodzenia zasadniczego powoda to 24 424,92 złote (za styczeń 2022 – 26 046,71 zł). Za 2022 r. K. G. otrzymał dodatkowe roczne wynagrodzenie w wysokości 26 702,86 zł.

K. G. w latach 2021 i 2022 nie miał okresów niezdolności do pracy.

Niesporne, a nadto zaświadczenie o wysokości wynagrodzenia - k. 39, 40.

Sąd Rejonowy zważył co następuje:

Stan faktyczny sprawy należy uznać w istocie za niesporny. Nie były bowiem kwestionowane zasadnicze dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności dotyczące zasad obliczania wysokości wynagrodzenia przysługującego powodowi.

Rozstrzygnięcie zasadzało się głównie na zagadnieniach prawnych, a te należy rozpocząć od przedstawienia unormowań określających zasady kształtowania uposażenia prokuratorów.

Zgodnie z treścią przepisu art. 123 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1360) 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 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461). 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 (art. 123§ 2 Prawa o prokuraturze).

W myśl przepisu art. 124 § 11 Prawa o prokuraturze, prokurator nabywa prawo do dodatku za długoletnią pracę wynoszącego, począwszy od 6. roku pracy, 5% aktualnie pobieranego przez prokuratora wynagrodzenia zasadniczego. Wzrasta on po każdym kolejnym roku pracy o 1% tego wynagrodzenia, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

Obecny model urealnienia uposażenia prokuratorów można sprowadzić do iloczynu przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika. Wcześniej był to podlegający waloryzacji iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. W nowej koncepcji ustawodawca przyjął więc nie waloryzację, lecz model progresywnego wynagrodzenia. Oczywistym pozostaje, że celem tych przepisów było uniezależnienie wysokości świadczeń od wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju.

Nie można nie zauważyć, że począwszy od początku 2021 r. ustawodawca pozostaje w sprzeczności z tak ustalonymi zasadami. Pierwszy wyłom stanowiło unormowanie art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400). Wtedy to określono, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2021 r. stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kwartale 2019 r., ogłaszane w trybie i na podstawie wcześniej przedstawionej.

W kolejnych latach ustawodawca ten zabieg powielał. W art. 10 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2445) jako podstawa kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w roku 2022 przyjęte zostało przeciętne wynagrodzenie, co prawda z II kwartału, ale roku 2020.

Istnieje więc oczywista sprzeczność ustawowej regulacji zawartych z jednej strony w unormowaniu art. 123 Prawa o prokuraturze, z drugiej strony statuowanych w kolejnych ustawach o budżecie, dotyczących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, 2022 oraz 2023. W pierwszej kolejności należało więc rozstrzygnąć tę kolizję.

Wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedzającego, ustawodawca nie dokonał przy tym żadnej zmiany unormowania art. 124 Prawa o prokuraturze, ani też nie zawiesił formalnie jego mocy obowiązującej. W sytuacji wątpliwości dotyczącej mocy obowiązującej przepisów o sprzecznej treści, zawartych w aktach prawnych wydanych w różnym czasie i w wypadku, gdy przepisy późniejsze nie uchylają wcześniejszych, należy przyznać prymat przepisowi późniejszemu, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori* (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1993 r., I PZP 12/03, wyrok z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PRN 12/94, czy wyrok z dnia 21 czerwca 1994 r., I PRN 38/94). Warto również wskazać, że technika legislacyjna polegająca na uchyleniu mocy obowiązującej przepisu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przez późniejszy przepis tej samej rangi i przy braku wyraźnej klauzuli derogacyjnej, co do zasady może być uznana za dopuszczalną i zgodną z normami rangi konstytucyjnej. Warunkiem zastosowania tej techniki jest jedynie to, aby normy prawne nie były stanowione jednocześnie i aby norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej (por. orzeczenia TK z dnia 8 listopada 1994 r., I P 1/94, z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94).

Podkreślić również należy, że ustawy o budżecie są w systemie źródeł prawa aktami posiadającymi tożsamą moc, jak zwykle ustawy. Odmienne ich usytuowanie lub przypisanie im innego znaczenia, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Tym samym każda ustawa późniejsza może uchylić wcześniejszą, jak i ustanowić czasowe wyjątki od jej postanowień (por. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 4/94, OTK 1994 cz. II poz. 39).

Nie ma w tym wypadku możliwości zastosowania reguł kolizyjnych wynikających z nadrzędności jednej ustawy nad drugą. Prawo o prokuraturze reguluje ustrój i organizację prokuratury, a wymienione wcześniej ustawy o budżecie dotyczące lat 2021-2023 mają charakter epizodyczny. Nie zmienia to jednak faktu, że polskie prawo konstytucyjne nie zna kategorii ustaw organicznych – aktów o mocy prawnej sytuującej się pomiędzy konstytucją a zwykłą ustawą. Brak jest podstaw do różnicowania mocy prawnej nawet tak doniosłej ustawy, jaką jest Prawo o prokuraturze i twierdzenia, że jej moc jest wyższa niż moc ustaw o budżecie (podobnie orzeczenie TK z 8 listopada 1994 r., P 1/94). Zatem przypadki materialnej sprzeczności pomiędzy ustawami muszą być tym samym rozpatrywane na tle ogólnych zasad określających wzajemne stosunki norm o tej samej mocy prawnej. Jedną z tych zasad jest przyznanie ustawie późniejszej nieograniczonej w zasadzie możliwości ingerowania w treść ustaw wcześniejszych i modyfikowania, uchylania czy zawieszania ich postanowień. W braku wyraźnych odmiennych stwierdzeń konstytucyjnych nie ma podstaw by uznać, że zasada *lex posterior derogat priori* nie może odnosić się do relacji pomiędzy ustawą „stałą” a epizodyczną. Trybunał Konstytucyjny zwracał już wielokrotnie uwagę, iż relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm (tak m.in. wyrok TK z dnia 18 października 1994 r., K 2/94, a także K 14/91; K 13/92; K 10/92).

Z tych względów za nieprzydatną należy uznać propozycję J. G. przedstawioną w publikacji „Konstytucyjność wstrzymania waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich” (Praca i Zabezpieczenie (...), (...), (...) Wydawnictwo (...)), aby kolizję przepisów rozstrzygać właśnie poprzez wskazanie ustawy nadrzędnej (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sąd rozważył także, czy normę kolizyjną dla stwierdzonej sprzeczności ustaw stanowi przepis art. 109 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270), zgodnie z którym ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Przepisy dotyczące wstrzymania waloryzacji wynagrodzenia sędziów zamieszczono jednak w ustawach o budżecie. Tymczasem art. 109 ust. 5 dotyczy samej ustawy budżetowej. Przy czym brak jest definicji legalnej pojęcia „ustawy budżetowej”. Ustawodawca posłużył się jednak „pojęciem zastanym” (S. Rozmaryn, Konstytucja, s. 114–115; M. Z., W., s. 54). Uznaje się, że ustawa budżetowa to „akt prawny, uchwalany corocznie przez parlament w celu określenia budżetu państwa oraz jego powiązań z innymi planami finansowymi państwa” (C. Kosikowski, w: System PrFin, t. II, 2010, s. 201), „forma, w jakiej uchwalany jest budżet państwa” (D.-R., Prawo finansowe, s. 185). Ustawa budżetowa określana jest także jako

„podstawa prowadzenia gospodarki finansowej państwa (publiczny akt zarządzania finansowego państwem)” (D.-R., Prawo finansowe, s. 185). Przepis art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w istocie wprowadza zakaz obładowania ustawy budżetowej. Zakaz ten omijany jest z pomocą tzw. ustaw okołobudżetowych, których pojawienie się związane było z wyrażeniem przez TK teź zasady obładowania ustawy budżetowej (por. M. Zubik, Budżet, s. 111–118; C. Kosikowski, Odmienności, s. 13, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, 2023). Ustawy dotyczące wykonania budżetu na lata 2021–2023 należą do takich właśnie ustaw okołobudżetowych i ich zakaz wyrażony w art. 109 ust. 5 ustawy o finansach publicznych nie dotyczy. Zatem przepis ten nie rozstrzyga kolizji ustaw ocenianej w tej sprawie.

Pozostała więc kontrola zgodności poczynań ustawodawczych i wykreowanego na nowo modelu kształtowania wynagrodzeń prokuratorów z normami rangi konstytucyjnej.

W polskim porządku prawno-konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem dysponującym kompetencją do eliminacji przepisu z obrotu prawnego. Sposobem rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu ustawy z postanowieniami Konstytucji jest skierowanie pytania prawnego przez sąd do Trybunału, o czym stanowi art. 193 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Tylko ten organ może w sposób władczy orzec, iż zaskarżony przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją, względnie pozbawić go mocy obowiązującej w razie jego niekonstytucyjności (art. 190 Konstytucji RP). Sąd natomiast jest obowiązany stosować ustawę, bowiem według art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom.

Sąd nie znalazł jednak podstaw do skierowania w tej sprawie pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Nie oznacza to, że sąd ma zamiar przybrać sobie kompetencje Trybunału. Jako odrębne traktuje się bowiem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. Już przecież w uchwale z 4 lipca 2001 r., w sprawie III ZP 12/01, a więc podjętej na długo przed aktualnymi sporami dotyczącymi praworządności i roli Trybunału, Sąd Najwyższy podkreślił, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Istota tego stanowiska bazowała na wskazaniu, że przedmiot orzekania sądu dotyczy indywidualnego stosunku społecznego, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o prawie. Wykonując władzę sędziowską (art. 10 ust. 2 Konstytucji) sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Z kolei rola Trybunału przypomina bardziej władzę ustawodawczą tzw. ustawodawcy negatywnego (mimo że art. 10 ust. 2 Konstytucji zalicza go do władzy sędziowskiej).

Poza tym należy wskazać na art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, dający podstawę do bezpośredniego stosowania Konstytucji. Dojdzie do tego wtedy, kiedy sąd stwierdzi konflikt między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi, a przepisem ustawy, który ma zastosować. Poprzez taki zabieg sąd nie wyeliminuje kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego, lecz odmówi jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Staje się to niekiedy aktualne w stosunkach prawnopracowniczych. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło np. w wyroku Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99, w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. (por. również wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98).

W tej sprawie szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2021 r. ((...), LEX nr 3232398), zgodnie z którym dopuszczalność stosowania tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. wówczas, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. W ten nurt wpisuje się wyrok z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, w którym Sąd Najwyższy co prawda potwierdził zasadę, że do orzekania o niekonstytucyjności ustaw i ich poszczególnych przepisów jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, ale przyjął, iż rozpoznawana przez niego sprawa jest wyjątkowa, gdyż niezgodność przepisu z Konstytucją jest oczywista, a ocena taka ma dodatkowe wsparcie

w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu co w obowiązującej obecnie ustawie. Pogląd ten podtrzymano w późniejszych orzeczeniach, jak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, zajmował się już bowiem konstytucyjnością czasowego wstrzymania waloryzacji wynagrodzenia sędziów. Kontrola została zainicjowana wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności: art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) ze wskazanymi we wniosku przepisami konstytucyjnymi (głównie art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220 Konstytucji RP), a więc sytuacją analogiczną do badanej w tej sprawie. Kwestionowaną tam ustawą o budżecie ustawodawca unormował bowiem podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1) w roku 2012, w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. Odstąpił więc od ogólnej zasady ustalenia go w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedniego. W sferze faktycznej wynagrodzenia tej grupy pozostały w 2012 r. na tym samym poziomie, co w 2011 r.

Należy mieć na uwadze, że w przypadku prokuratorów niemożliwe staje się jedynie odwołanie do unormowania art. 178 ust. 2 Konstytucji, co nie pozbawia możliwości oceny względem nich kwestionowanego unormowania z punktu widzenia wskazanych kryteriów. Przepis art. 123 Prawa o prokuraturze zawiera bowiem analogiczny mechanizm urealnienia płacy prokuratorów, co art. 91 c ustawy o ustroju sądów powszechnych. W przypadku sędziów przepis ma pełnić rolę jednej z gwarancji ich niezawisłości. Z kolei art. 123 Prawa o prokuraturze odgrywa taką samą funkcję w odniesieniu do zasady niezależności prokuratorów wynikającej z art. 7 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Zatem rozważania TK pozostają adekwatne także do prokuratorów.

Kwestionowaną w wyroku TK z 12 grudnia 2012 r. ustawą o budżecie ustawodawca unormował bowiem podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 1) w roku 2012, w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 roku. Odstąpił więc od ogólnej zasady ustalenia go w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedniego. W sferze faktycznej wynagrodzenia tej grupy pozostały w 2012 roku na tym samym poziomie, co w roku 2011. Z tego orzeczenia, a także z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 roku, I P 1/94, zapadłego jeszcze na gruncie tzw. Małej Konstytucji, wynika, że uznano za zgodną z zapisami konstytucyjnymi wskazaną technikę legislacyjną. W ocenie Trybunału nie naruszała ona zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, czy niewłaściwego *vacatio legis*. W wyroku z 12 grudnia 2012 roku wskazano, że w ustawie o budżecie jej projektodawcy uzasadnili zamrożenie wynagrodzeń koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Ustalenie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie roku 2011 uznano za rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych i nie powodującą zmiany samych zasad ustalania tych wynagrodzeń. Za sprawiedliwy uznano podział kosztów działań zmierzających do zwalczania skutków kryzysu pomiędzy wszystkie grupy społeczne. W stanowisku prezentowanym podczas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podkreślano inne, realne działania oszczędnościowe, zmierzające do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych. Jako wymienione działania wskazano między innymi: wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej (czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%), ustalenie docelowej reguły wydatkowej (zasady, że wzrost wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu, wspierającej stabilność finansów publicznych), wprowadzenie planowania wieloletniego (również w jednostkach samorządu terytorialnego), opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów, „zamrożenie” skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym (zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych), czy też dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Poza tym ze względu na przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Rada Unii Europejskiej, zgodnie z art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zaleciła ograniczenie deficytu do wartości poniżej 3%, najpóźniej

w 2012 roku. Polska została w tym czasie objęta tzw. procedurą nadmiernego deficytu. Jej sytuacja była więc monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej, a w razie stwierdzenia braku działań naprawczych, mogły zostać nałożone sankcje finansowe (uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 1/12 w zakresie zawierającym prezentację stanowisk stron).

Trybunał Konstytucyjny uznał więc zakwestionowaną regulację, polegającą w istocie na jednorocznym zamrożeniu wynagrodzeń, za zgodną z Konstytucją. W dużej mierze, jak uzasadniał, stanowisko to wynikało z incydentalnego charakteru rozwiązania oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, którą uznano za wartość konstytucyjną samą w sobie, konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji. Istotne w orzeczeniu Trybunału było jednak to, że określono pewne warunki, którymi winien kierować się ustawodawca w takim przypadku, tak aby zamrożenie wynagrodzenia nie naruszało zasady niezawisłości sędziowskiej: (1) wynagrodzenia powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość ze strony władzy wykonawczej, (2) wynagrodzenia powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową, nie mniejszą, niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej, (3) w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia powinny być bardziej, niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami, (4) niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia). Trybunał podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, aby jedna z nich była przez pozostałe władze osłabiana, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet. Podkreślono, że zamrożenie wynagrodzeń może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Z uwagi na brak możliwości wykreowania sztywnych reguł, ocena ewentualnych kolejnych regulacji musi uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze i cały kontekst normatywny.

W oparciu o prezentowane rozważania i wskazywane kryteria oceny regulacji wynagrodzeń, poddać należy w niniejszej sprawie ocenie realia i uzasadnienie rozwiązań normatywnych, jakie legły u podstaw odstąpienia w latach 2021-2022 od wyznaczonych pragmatyką służbową zasad ustalania wynagrodzeń prokuratorów.

W założeniach do budżetu państwa na rok 2021 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych. Jak uzasadniano, w związku z ówczesną sytuacją gospodarczą kraju, spowodowaną epidemią C.-19, nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w tym sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jest znamienne, że projektodawca wyraźnie wskazał, że przepisy niniejszej ustawy spowodują zamrożenie systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Powyższa propozycja miała mieścić się w ramach całości zmian związanych z zamrożeniem wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań.

Powstaje więc pytanie, dlaczego, pomimo jasnej deklaracji z 2021 roku, ustawodawca zdecydował się na kontynuację zaproponowanego rozwiązania zamrożenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w latach 2022 i 2023. Odpowiedzi poszukiwać należy w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Jak dowodzono, przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Wskazano, że gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii C.-19 w 2020 r. Jednakże, wraz z łagodzeniem ograniczeń, powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS dotyczące Produktu K. za II kwartał 2021 r. wskazują na wzrost w ujęciu realnym o 10,9% rok do roku, wobec spadku o 8,3% w analogicznym okresie 2020 r. Według prognoz służących do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 (...) w 2021 r. zwiększy się o 4,9% (po spadku o 2,7% rok wcześniej), a w przyszłym

roku tempo jego wzrostu wyniesie 4,6%. Przewidziany ustawą deficyt wynosił ok. 30 miliardów złotych. Na marginesie wskazane ostatnio dane z jego wykonania są bardziej korzystne. I wskazują na deficyt rządu 12.430,8 mln. złotych (...).

Same założenia budżetowe i ich uzasadnienie, zwłaszcza dotyczące wartości deficytu, w żaden sposób nie zbliżają się nawet do zagrożeń wskazanych w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Trudno więc uznać, że w 2021, jak i w 2022 roku wystąpiła sytuacja absolutnej wyjątkowości odejścia do zasad. Argumentacja związana z kryzysem musiałaby być dobrze zdefiniowana i uzasadniona, co jednak już nie miało miejsca.

Wiele działań władzy ustawodawczej i wykonawczej w 2022 i 2023 roku kłóci się z przyjętym wobec sędziów uzasadnieniem rozwiązania płacowego za te lata. W roku 2022 tymże bowiem roku kontynuowano płatność tzw. 13 emerytur, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Co więcej kontynuowano rozwiązanie dotyczące tzw. 14 emerytury w oparciu o ustawę z 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytur i rencistów. Jak wynika z oficjalnych danych rządowych koszt 13 i 14 emerytury w 2022 roku wyniósł 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur.

Wskazywanie na ograniczenia budżetowe nie przeszkodziło w przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą o budżecie rozwiązań zawartych w ustawie z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834), która zmieniła ustawę z 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ost.zm. Dz. U. z 2021 r. poz. 1834). Ustawa nowelizująca i nowe rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 1960) weszły już w życie 1 listopada. Ze wskazaną datą weszły w życie istotne zmiany dotyczące wynagrodzeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych, które w sposób istotny zwiększyły wartość ich uposażeń. Minimalne wynagrodzenie ww. osób nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 tejże ustawy. ustalono przy tym, że maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi suma maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, a w przypadku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów oraz marszałków województwa także kwoty dodatku. Po drugie podniesiono poziom maksymalnego wynagrodzenia ww. osób decydując, że nie może ono przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przed nowelizacją maksymalny poziom nie mógł przekroczyć 7-krotności kwoty bazowej. W ustawie budżetowej na rok 2021 kwota ta została określona na poziomie 1 789,42 zł. Oznacza to wzrost maksymalnego wynagrodzenia o 60% z 12.525,94 zł na 20.041,50 zł. Konsekwencją powyższych zmian ustawowych jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W. ono w życie, podobnie jak ustawa nowelizująca, z dniem 1 listopada 2021 r. Określa ono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego (kwota w złotych) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych). Przykładowo dla wójta czy burmistrza w gminie do 15 000 mieszkańców określono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poziomie 10 250 zł, zaś maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na poziomie 3 150 zł.

Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r., z d (Dz. U. z 2021 r. poz. 1394) z dniem 1 sierpnia 2021 r. zmienione zostało rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jego zapisy w sposób istotny zwiększały mnożniki kwoty bazowej, stanowiącej podstawę ustalenia wartości uposażenia osób nim objętych. Wreszcie z mocy ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) ze skutkiem od 1 listopada 2021 r. zwiększono wartość uposażenia Prezydenta RP.

Przedstawienie kilku jedynie wybranych przypadków rozwiązań ustawodawczych dotyczących wynagrodzeń nie stanowi wyrazu negacji dla ich zasadności. Jego celem jest zilustrowanie niekonsekwencji ustawodawcy i braku

korelacji między rozwiązaniem wprowadzonym ustawą o budżecie z 17 grudnia 2021 r., a następnie ustawą z 1 grudnia 2022 r. a uzasadnieniem takiego rozwiązania.

Oceniając zatem kwestionowane przez powoda rozwiązanie prawne z punktu widzenia norm konstytucyjnych, należy podnieść, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Już usytuowanie tej klauzuli w normach konstytucyjnych nakazuje jej przyznać wysoki prymat i miejsce. Dostrzegając jej ogólnikowość i konieczność wykładni przez organy stosujące Konstytucję, zanegować jednak należy, aby była ona dowolna. Zakłada ona swoiste minimum i wyrażające ją formuły prawne. Istotne jest, że z zasady państwa prawnego wyprowadzono zasady pochodne. Jedną z nich stanowi zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nieodmiennie związana jest z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (podkreślał to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2015 r., K 1/14, czy wyroku z 19 listopada 2008 r. w sprawie K 2/08). Nie oznacza to oczywiście, że określone unormowanie, regulujące uprawnienia płacowe, czy inne prawa lub obowiązki obywateli nie mogą zostać nigdy zmienione. Istotny warunek brzegowy zakłada, aby kreowane zmiany nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob. m.in. wyrok K 2/08, cz. III, pkt 5.2 oraz wyroki z: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., K 5/11, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1).

Co więcej, ingerencja ustawodawcy może jednak nastąpić tylko wówczas, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do takich zalicza TK m.in. konieczność ochrony równowagi budżetowej (zob. wyroki TK z: 20 stycznia 2010 r., K 6/09; 12 grudnia 2012 r., K 1/12), której jednak zabrakło dla lat 2021-2023.

Z prezentowaną zasadą konstytucyjną związana jest zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Gwarantuje ona ochronę praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz ekspektatywę maksymalnie ukształtowanych (por. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r. w sprawie P 25/02). Obywatel ma prawo oczekiwać od państwa, że może poruszać się i kształtować swoje uprawnienia i zobowiązania w oparciu o stabilne normy prawne, podlegające zmianom jedynie w przypadkach wyjątkowych i uzasadnionych.

Zestawiając zatem z przedstawioną zasadą konstrukcję wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, z przyjętą ustawą z 17 grudnia 2021 r. oraz z 2 grudnia 2022 r. jej zmianą i uzasadnieniem, w relacji do innych poczynań ustawodawczych, zasadna staje się odmowa zastosowania unormowania 8 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

Wskazywane w uzasadnieniu intencje ustawodawcy odstają bowiem od stanu rzeczywistego. Posługuje się on nimi nierzetelnie, niekonsekwentnie i wybiórczo. Z jednej bowiem strony prawodawca odchodzi od ukształtowanych zasad ustalania płac tej grupy, by podnosić uposażenia innym grupom lub przyznawać dodatkowe świadczenia innym osobom.

Dowolność i uznaniowość poczynań zauważalna jest z pewnością w kontekście zapowiedzi czynionych w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2021, o wyjątkowości, przyjętego odstępstwa, której jednak próżno poszukiwać w kolejnych latach. Owa wskazywana incydentalność stała się w istocie motywacją i rutynowym postępowaniem, przy braku kryteriów co do warunków ewentualnych zmian przepisów. O ile zmiana zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów w roku 2021 uzasadniana była trudną sytuacją finansów publicznych i konsekwentnymi poczynaniami kreującymi oszczędności, nie tylko płacowe, to w 2022 r. analogiczna decyzja nie została należycie uzasadniona, ukonkretniona i odniesiona do warunków budżetowych. Można zasadnie dowodzić, że ustawodawca nie dokonał dogłębnej analizy i refleksji kwestionowanego rozwiązania.

Na marginesie jedynie można zauważyć, że ustawodawca naruszył przy tym zasadę proporcjonalności, zwaną także zakazem nadmiernej ingerencji, którą należy rozumieć jako konieczność zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny (J. Z., Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, 2008). Zawieszenie wzrostu wynagrodzeń okazało się być nieincydentalne, skoro trwa już trzy lata, jednocześnie przy wysokiej inflacji,

a jednocześnie relatywnie wysokim wzroście przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Tym samym ograniczył uprawnienie prokuratorów wynikające z art. 124 Prawa o prokuraturze, realnie pomniejszając w warunkach inflacji ich płacę, nie mając ku temu w latach 2022 i 2023 odpowiednio uzasadnionego interesu publicznego.

Sąd nie pozbawia ustawodawcy prawa do kształtowania wynagrodzenia osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej, a więc również prokuratorów. Tyle tylko, że wprowadzanie ewentualnych zmian winno przede wszystkim nastąpić w drodze odpowiednio uzasadnionej nowelizacji wskazanego art. 124 ustawy Prawo o prokuraturze.

Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2023 r., wydanym w sprawie K 1/23, stwierdzając, że art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2666, ze zm.) są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 7 ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji. Trybunał argumentował, że władza wykonawcza, a nią ustawodawcza nie jest uprawniona do tego, by w uznaniowy sposób rok do roku odchodzić od ustalonego wcześniej i obowiązującego mechanizmu urealniania płac sędziów. Wyrok co prawda dotyczył roku 2023, ale jego uzasadnienie można z powodzeniem odnieść także do lat 2021-2022 i płacy prokuratorów.

Uznając więc za zasadny postulat ochrony prawa prokuratora do wynagrodzenia w corocznie ustalanej obiektywnej wysokości, pozostającej w ścisłej relacji do przeciętnego wynagrodzenia, sąd uwzględnił żądanie pozwu.

Po modyfikacji powództwa powód dostosował żądane kwoty do wyliczeń pozwanej. Wysokość zasądzanych sum nie wymaga więc większego omówienia.

Ustawowe odsetki zostały zasądzone od 11 dnia danego miesiąca na mocy art. 481 k.c. w zw. z art. 300 k.p. Powód żądał odsetek od 1 dnia następnego miesiąca. Prawdopodobnie taki termin wypłaty wynagrodzenia był przewidziany w regulaminie pracy obowiązującym u pozwanej. Jednakże powód nie uzasadnił tego w pozwie. Żadna ze stron nie przedłożyła sądowi regulaminu pracy. Zatem sąd – nie mając wiedzy o innym, niż ustawowy, terminie zapłaty – uznał wymagalność zgodnie z art. 85 § 2 w związku z art. 5 kodeksu pracy.

Wbrew twierdzeniu pozwanego brak winy pozwanego, który miał obowiązek naliczać wynagrodzenie zgodnie z treścią obowiązujących przepisów, nie wyłącza uprawnienia powoda do ustawowych odsetek. Odsetki należą się za sam fakt opóźnienia w spełnieniu świadczenia pieniężnego. Obojętne są więc rodzaj tego opóźnienia (zwykle czy kwalifikowane) oraz przyczyny tego opóźnienia. Obojętne jest zwłaszcza to, czy jest ono spowodowane faktem, za który dłużnik ponosi odpowiedzialność. Powstanie roszczenia o odsetki jest niezależne od szkody powstałej po stronie wierzyciela (tak m.in. wyr. SA w Szczecinie z 4.12.2014 r., I ACa 615/14, L.; C., Zobowiązania, 2009, s. 83 oraz K. Z., Kilka uwag, s. 585). Dłużnik nie może zwolnić się z odpowiedzialności, wskazując, że nie ponosi odpowiedzialności za okoliczności, które spowodowały opóźnienie. Nie występują więc w tym zakresie ani okoliczności ekskulpacyjne, ani egzoneracyjne. Dłużnik nie może zwolnić się z odpowiedzialności także przez fakt wykazania braku szkody po stronie wierzyciela. Stąd też odpowiedzialność taką określa się jako odpowiedzialność absolutną (tak z kolei K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 32, Warszawa 2024).

Rygor natychmiastowej wykonalności nadano wyrokowi z urzędu na mocy art. 477² § 1 k.p.c., do wysokości ostatniego miesięcznego wynagrodzenia powoda (wraz z dodatkiem stażowym).

Sąd na mocy art. 100 zdanie 2 k.p.c. nie obciążył powoda kosztami procesu poniesionymi przez pozwanego stwierdzając, że uległ on tylko w nieznacznej części swojego żądania.

ZARZĄDZENIE

1. (...)

2. (...)

3. (...)

27.08.2024