

sygn. akt IV P 300/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2023 roku

Sąd Rejonowy we Włocławku IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: **sędzia Maciej Kubiaczyk**

Protokolant: Elżbieta Witczak

po rozpoznaniu w dniu 3 marca 2023 roku we Włocławku

na rozprawie

sprawy z powództwa **G. P.**

przeciwko **Prokuraturze Rejonowej we Włocławku**

o wynagrodzenie za pracę

orzeka:

I. zasądza od pozwanej Prokuratury Rejonowej we Włocławku na rzecz powoda G. P. kwotę 14.279,88 złotych brutto (słownie: czternaście tysięcy dwieście siedemdziesiąt dziewięć złotych osiemdziesiąt osiem groszy), wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od kwot:

- 1.190,51 złotych od 28 stycznia 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 lutego 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.080,77 złotych od 28 marca 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 kwietnia 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 maja 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 czerwca 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 lipca 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 sierpnia 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 września 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 października 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 listopada 2022 roku do dnia zapłaty;**
 - 1.200,86 złotych od 28 grudnia 2022 roku do dnia zapłaty**
- tytułem wynagrodzenia za pracę;**

II. *nie obciąża pozwanej kosztami sądowymi.*

sygn. akt IV P 300/22

UZASADNIENIE

G. P. występując na drogę sądową przeciwko Prokuraturze Rejonowej we Włocławku wniósł o zasądzenie kwoty 14.279,88 złotych wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od kwot i dat wskazanych w pozwie.

Uzasadniając wywiedzione żądanie wskazał powód, że pełni służbę w Prokuraturze Rejonowej we Włocławku, z wynagrodzeniem ukształtowanym na poziomie trzeciej stawki awansowej, kreującej mnożnik 2,28. Powód wskazał również, że przysługuje mu dodatek za długoletnią pracę, którego wartość od 1 lutego 2022 roku wynosi 16% uposażenia zasadniczego.

Podstawy prawnej roszczenia upatrywał powód w przepisach art. 123§1 i art. 124§1 i 2 ustawy z 28 stycznia 2016 roku o prokuraturze, kształtujących zasady wynagradzania prokuratorów. Dowodząc, że podstawę ustalenia uposażenia stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS, odwołał się powód do zapisu art. 10 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Przyjęto w nim podstawę ustalania wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2022 roku odniesioną do wartości przeciętnego wynagrodzenia w roku 2020, powiększonego o 26,00 złotych tj. 5.050,48 złotych. Tymczasem, jak przekonywał powód, ogłaszana w powołanym wcześniej trybie wartość przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku 2021 wynosiła 5.504,52 złotych.

Różnicując więc wskazane wartości i odnosząc je do uposażenia zasadniczego oraz dodatku stażowego powód kreował wartość należnego mu wynagrodzenia.

Obszerną część argumentacji procesowej poświęcił powód niezgodności z Konstytucją RP rozwiązania zawartego przez ustawodawcę w powoływanym art. 10 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 roku. Wskazując bowiem na incydentalność odstąpienia od ukształtowanych zasad ustalania wynagrodzenia prokuratorów i jego związku z sytuacją finansów publicznych, dowodził w istocie powód braku spełnienia takich przesłanek.

Uznając roszczenie za uzasadnione i pozostając pod ochroną prawną, Sąd Rejonowy we Włocławku – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 2 stycznia 2023 roku nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, w którym uwzględnił żądanie pozwu.

Powyższe rozstrzygnięcie zakwestionowała sprzeciwem strona pozwana, wnosząc o oddalenie powództwa w całości. Nie negując bynajmniej zaprezentowanego przez powoda stanu prawnego, dowodził pracodawca, że z uwagi na skalę problemu dotyczącego kilku tysięcy prokuratorów, wynikające z niego problemy winny zostać rozstrzygnięte na szczeblu ogólnokrajowym. Z tego też względu pozwana wносиła o zwrócenie się przez sąd w trybie w art. 193 Konstytucji RP z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zgodności kwestionowanego przez powoda zapisu ustawy o budżecie z art. 2 Konstytucji RP oraz o zawieszenie niniejszego postępowania do momentu zakończenia postępowania przed TK. Jak uzasadniała, jedynie ten organ jest uprawniony do wydawania rozstrzygnięć o skutkach derogacyjnych, którym to uprawnieniem nie dysponują sądy powszechne.

W równie obszernej argumentacji przedstawiła strona pozwana argumenty wskazujące na zgodność negowanych zapisów z przepisami ustawy zasadniczej. Ferując je, pozwana zarzuciła, że powód odnosi się do argumentacji prawnej dotyczącej wynagrodzenia sędziów i przy braku konstytucyjnej gwarancji dla prokuratorów, analogicznej jak przepis art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Nie mniejsze znaczenie przypisywała pozwana tej samej randze powoływanych przez powoda przepisów ustawy Prawo o prokuraturze i ustawy o budżecie oraz fundamentalnym regułom kolizyjnym: *lex posteriori derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*.

W czynionej argumentacji odwołał się pracodawca do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 roku w sprawie K 1/12. Zauważając, że dotyczył on uposażenia sędziów, podkreślał jednak wskazaną w nim dopuszczalność wprowadzenia regulacji ograniczających wzrost wynagrodzeń i motywowanych ważnym interesem publicznym odniesionym do sytuacji budżetowej Państwa.

Na tej podstawie pozwana dowodziła, że ustawą o budżecie wprowadzono rozwiązania adekwatne do ówczesnych uwarunkowań społeczno – gospodarczych, determinowanych w dużej mierze sytuacją epidemiczną. Przekonywała przy tym, że obniżenie nominalnej wartości wynagrodzeń prokuratorów uzasadnione było troską o zachowanie równowagi finansów Państwa i obawą przed przekroczeniem konstytucyjnego progu zadłużenia.

Sąd ustalił, co następuje

G. P. jest prokuratorem Prokuratury Rejonowej we Włocławku.

Podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia powoda od stycznia 2022 roku, przy przyjęciu za podstawę III stawki przypisanego mu mnożnika (tj. 2,28) oraz dodatku za długoletnią pracę w wysokości 15% uposażenia zasadniczego, stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 roku 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 FUS. Wynosiło ono 5.024,48 złotych. Wartość powyższa została powiększona o 26,00 złotych stosownie do przepisu art. 10 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. 2021 r. poz. 2445).

Obliczona na tej podstawie wysokość wynagrodzenia zasadniczego powoda wynosiła 11.515,09 złotych, zaś dodatku za długoletnią pracę 1.727,26 złotych.

Poczynając jednak od 25 stycznia 2022 roku powód osiągnął staż pracy wynoszący 16 lat. Z tego też względu od 1 lutego 2022 roku przyznano mu dodatek za długoletnią pracę w kwocie 1.842,41 złotych.

Okoliczności bezsporne między stronami.

Zarządzeniem Prokuratora Okręgowego we Włocławku z dnia 30 sierpnia 2017 roku, w prokuraturach okręgu (...) wprowadzony został regulamin pracy. Jego unormowania dotyczą również wynagrodzenia za pracę i ustalają termin jego płatności, raz w miesiącu, z dołu i nie później niż do 27 dnia każdego miesiąca (poza sytuacją kiedy jest to dzień wolny od pracy). Jedynie składniki, których wartość można ustalić dopiero po zakończeniu miesiąca, wypłacane są nie później niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego.

Dowód: regulamin pracy k. 12-18v.

Stan faktyczny ustalony w przedmiotowej sprawie należy uznać w istocie za bezsporny. Nie były bowiem kwestionowane zasadnicze dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności dotyczące zasad obliczania wysokości wynagrodzenia przysługującego powódce oraz jego wysokości.

Rozstrzygnięcie sprawy warunkowane było zatem przesądzeniem powstałych w jej realiach faktycznych zagadnień prawnych.

W oparciu o ustalony w sprawie stan faktyczny sąd zważył, co następuje.

Podjętym rozważaniem prawnym, warto je zdaniem sądu uporządkować i rozpocząć od przedstawienia unormowań określających zasady kształtowania wynagrodzenia grupy zawodowej prokuratorów.

W tym też kontekście należy bezsprzecznie skierować wzrok na przepis art. 123 ustawy z 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2022 r. poz. 1247 tekst jednolity ze zm.). Jako podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku kreuje rzeczony przepis (§1) 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 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 504). Aby zapobiegać realnemu zmniejszeniu wartości uposażenia, w sytuacji kiedy to przeciętne wynagrodzenie jest niższe, niż analogiczne, ogłoszone w roku poprzedzającym, przyjmowana jest podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w dotychczasowej wysokości (§2).

W świetle jednego z zarzutów strony pozwanej nie mniejsze znaczenie przypisać należy dyspozycji art. 124§1 zd. 2 tej ustawy, która zrównuje w istocie wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych z wynagrodzeniem zasadniczym sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Tytułem porządku, podnieść również należy, że wynagrodzenie to określa się w stawkach, z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wysokości wynagrodzenia prokuratora (art. 124§2 ustawy). O ile prokurator obejmujący stanowisko nabywa prawo do uposażenia w stawce pierwszej (art. 124§3 pkt. 2), to kreacja wynagrodzenia w stawce bezpośrednio wyższej ma miejsce po upływie kolejnych 5 lat pracy na danym stanowisku prokuratora (art. 124§5 ustawy). Odnosząc rzeczony zasady do powoda, z racji niekwestionowanego stażu służby, jego uposażenie w roku 2022, kształtowane było według stawki III i przypisanego do mniej mnożnika 2,28 (por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 roku w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom).

Zgodnie wreszcie z przepisem art. 124§11 ustawy 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.

Istota rozpoznawanej sprawy i przedstawiona w niej problematyka, uzasadnia zdaniem sądu krótkie przypomnienie genezy zaprezentowanych zasad kształtowania wynagrodzeń prokuratorów. Obecny model stanowi konsekwencję wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). Jego istotę sprowadzić należy do ustalenia niewaloryzowanego 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 koncepcję progresywnego wynagrodzenia. Oczywistym pozostaje, że celem tych przepisów, które dotyczyły zresztą również sędziów, było uniezależnienie wysokości świadczeń od wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju. Błędnie natomiast ów model bywa odczytywany jako prawo podmiotowe do podwyżki, czy ekspektatywę takiego uprawnienia. Nawet jeżeli napotkałby on na podatny grunt w świetle uchwalania i publikowania w ostatnich latach kolejnych ustaw tzw. okołobudżetowych, trudno jednak go podzielać.

W dalszej kolejności rozważań, nieodzowne jest wskazanie, że na bakier z tak ustalonymi zasadami ustawodawca pozostaje od początku 2021 roku. Pierwszy wyłom uczyniony został w unormowaniu art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. 2020 r. poz. 2400). Wtedy to określono, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2021 roku stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kwartale 2019 roku, ogłaszane w trybie i na podstawie wcześniej przedstawionej.

Przyznać trzeba, że w kolejnych latach ustawodawca ten zabieg powielał. W art. 10 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. 2022 r. poz. 2445) jako podstawa kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w roku 2022 przyjęte zostało przeciętne wynagrodzenie, co prawda z II kwartału, ale roku 2020, powiększone o kwotę 26,00 złotych. Jej celem było zwiększenie wartości świadczenia o 4,6% adekwatnie do podwyżek świadczeń dla pracowników sfery budżetowej.

Co prawda pozostaje to poza zakresem sporu, lecz konieczne jest wskazanie na konsekwencję ustawodawcy, który w ustawie z 1 grudnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, wskazał w art. 10 ust. 1, że w roku 2023 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 2022 r. poz. 1247, 1259 i 2582), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 złotych. Stało się tak w sytuacji kiedy wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2022 roku – wynosiła 6.156,25 złotych (por. komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 roku w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 roku).

Dotychczasowe rozważania ilustrują więc sprzeczność zapisów zawartych z jednej strony, w unormowaniu art. 123§1 Prawo o prokuraturze, z drugiej strony statuowanych art. 10 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2021 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Tym samym nakazują w pierwszej kolejności koncentrację wokół ich wzajemnej, prawnej, relacji.

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. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, ani też nie zawiesił formalnie jego mocy obowiązującej. Rację ma niewątpliwie, co do zasady, strona pozwana, że 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 posteriori derogat legi priori* (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1993 roku, I PZP 12/03 nie publ, wyrok z dnia 12 kwietnia 1994 roku, I PRN 12/94, OSNAPiUS 1994/4/61, z dnia 21 czerwca 1994 roku, I PRN 38/94, OSNAPiUS 1994/10/162). Warto również wskazać, że technika legislacyjna polegająca na uchyleniu mocy obowiązującej przepisu ustawy Prawo o prokuraturze przez późniejszy przepis tej samej rangi i przy braku wyraźnej klauzuli derogacyjnej, co do zasady można uznawać jako dopuszczalną i zgodną z normami rangi konstytucyjnej. Warunkiem zastosowania powołanej 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 roku, I P 1/94, z dnia 12 stycznia 1995 roku, K 12/94, OTK 1995 rok, cz. II, poz. 2 s. 26).

Podkreślić również należy, że ustawy okołobudżetowe 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 roku, K 4/94, OTK 1994 cz. II poz. 39).

Tyle tylko, że istota niniejszej sprawy nie tyle dotyczyła relacji między wzajemnie wykluczającymi się przepisami powołanych ustaw, ile raczej zgodności poczynań ustawodawczych i wykreowanego na nowo modelu kształtowania wynagrodzeń prokuratorów z normami rangi konstytucyjnej.

Przyznać oczywiście trzeba, że zgodność przepisu prawa z przepisami konstytucyjnymi niezbędna w każdej dziedzinie prawa jest szczególnie ważna tam, gdzie chodzi o podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego takie jak zasada retroaktywności, zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, ochrona praw nabytych. Są to bowiem zasady i wartości stanowiące podstawę porządku prawnego i gwarancję praworządności.

Po raz kolejny rację ma strona pozwana przekonując, że nie sposób negować roli Trybunału Konstytucyjnego jako jedyne organu dysponującego kompetencją do eliminacji przepisu z obrotu prawnego. Zgodzić się w pełni należy, że prawidłowym 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. Warto również podkreślić, że artykuł 188 Konstytucji RP zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący (erga omnes), czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy.

Decyzja o skierowaniu wnioskowanego pytania służyłaby wreszcie ujednoczeniu orzecznictwa, przy możliwych, wcale przecież nie teoretycznych, odrębnych spojrzeniach i ocenach poszczególnych sądów na sporne kwestie.

Sąd nie znalazł jednak podstaw do uwzględnienia rzeczzonego wniosku. Unikając niewdzięcznej i nie zawsze przystającej sądowi roli obserwatora poczynań konstytucyjnych organów Państwa, nie sposób jednak w aktualnej sytuacji nie dostrzec zdolności TK do rozstrzygnięcia ocenianej kwestii w rozsądnym czasie. Wniosek tej treści oprócz należy na sporze między sędziami TK, który przybrał formę publicznych wypowiedzi. Wesprzeć go wreszcie warto odwołaniem się do dwóch spraw, którymi przez kilka lat TK się nie zajął.

Odniesć się należy do nowelizacji przepisów ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w kontekście zgodności z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pytanie prawne w tej sprawie zostało skierowane przez Sąd Okręgowy w Warszawie jeszcze w 2018 roku (sygnatura TK P 4/18). Pomimo publikacji orzeczenia wyznaczonej pierwotnie na 20 października 2020 roku, została ona odwołana, a sprawa nie jest zakończona.

Kolejny przypadek związany jest z postępowaniem zainicjowanym przez Marszałka Sejmu w sprawie K. 1/17, dotyczącym sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym i przesądzenia, czy wykonywanie prawa (...) podlega kontroli sądowej. Co prawda zostało wznowione, lecz jedynie na skutek czynności realizowanych przez Sąd Najwyższy w sprawie II KK 313/16, który podjął postępowanie w sprawie i wyznaczył termin rozprawy.

Inna rzecz, że odmawiając wystąpienia z pytaniem prawnym i zawieszenia postępowania, tutejszy sąd przywdziewać uprawnień (...) bynajmniej nie zamierza. Jako odrębne jawi 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 roku, w sprawie III ZP 12/01 (opubl. OSNAPiUS 2002/2/34), a więc podjętej na długo przed aktualnymi, wzmożonymi, sporami dotyczącymi praworządności i wartości konstytucyjnych, 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 sądowniczą (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 sądowniczej).

Trudno wreszcie nie dostrzec unormowania art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego, że jej unormowania stosowane są bezpośrednio. Dojdzie do tego zapewne wtedy, kiedy sąd stwierdzi konflikt między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi, a przepisem ustawy, który ma zastosować. Poprzez taki zabieg sąd nie wyeliminuje przebieg kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego, lecz odmówi jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Staje się to często aktualne w stosunkach prawnopracowniczych. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło np. w wyroku ówczesnej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99 (OSNAPiUS 2000 nr 12, poz.

475 z glosą L. Florka, OSP 2000 nr 11, poz. 174), w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. (por. również wyrok tego sądu z 7 kwietnia 1998 roku w sprawie I PKN 90/98).

W świetle zaś realiów rozpoznawanej sprawy szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2021 roku ((...), LEX nr 3232398). Sąd ten przyjął, że 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 roku, V CSK 377/15 (OSNC 2016 nr 12, poz. 148), 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17, OSNC-ZD 2018 Nr 4, poz. 69 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18 LEX nr 3226141).

Sąd nie bez powodu porusza ten aspekt. W czynionej argumentacji strony odwoływały się obszernie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego 12 grudnia 2012 roku w sprawie K 1/12. Została ona zainicjowana wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności: 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) ze wskazanymi wnioskami przepisami konstytucyjnymi (głównie art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220).

Przyznać należy, że konstrukcja sporu była w istocie analogiczna. Kwestionowaną ustawą okołobudżetową ustawodawca unormował bowiem podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego oraz sędziego 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 2011 roku.

Trudno więc nie oprzeć się wrażeniu *deja vu*, potęgowanemu tożsamy w istocie sprawami rozpoznawanymi przez Sąd Najwyższy na tle roszczeń płacowych sędziów i prokuratorów w latach 1992 – 94. Również wtedy ustawodawca rozstrzygnął o wynagrodzeniach prokuratorów w innych aktach, niż pragmatyki służbowe, bez uchylecia ich mocy obowiązującej (por. sprawy I PKN 55/97, czy I PKN 3/97). Ów spór dotyczył art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z 10 grudnia 1993 roku o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 roku (Dz.U nr 129, poz. 601), które to w 1994 roku miały zastosowanie do określenia wynagrodzeń i wyłączały bieżącą waloryzację przewidzianą w ówczesnym np. art. 71 ustawy z 20 czerwca 1985 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Lektura tych orzeczeń, jak również wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 1994 roku, (I P 1/94, OTK 1994 r. cz. II poz. 37 s. 74 i 76), wskazuje, że uznano za zgodną z zapisami konstytucyjnymi wskazaną technikę legislacyjną. W ocenie SN i TK nie naruszała ona zasady nie działania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, czy niewłaściwego *vacatio legis*.

O ile jednak w orzeczeniach z lat 90 próżno poszukiwać bardziej pogłębionej refleksji co do przyczyn uzasadniających rzeczoną praktykę, o tyle taką można już dostrzec we wskazanym orzeczeniu Trybunału z 12 grudnia 2012 roku w sprawie K 1/12.

Logicznie oczywiście strona pozwana zauważyła, że wyrok w tej ostatniej sprawie odnosił się bezpośrednio jedynie do wynagrodzeń sędziowskich. Nie sposób jednak zdaniem sądu pominąć, że zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów są tożsame, co jednoznacznie przesądza art. 123§1, a szczególnie art. 124§1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze. Trudno byłoby uznać za zasadne rozumowanie, zgodnie z którym w sytuacji jednej grupy zawodowej (np. sędziowie) ten sam przepis odpowiadał będzie standardom konstytucyjnym, a w sytuacji drugiej (prokuratorzy) będzie od tego daleki. Wniosek tej treści klóciłby się li tylko z zasadami logiki. Należy mieć oczywiście 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.

Dla celów przejrzystości rozważań i ich optymalnej ilustracji, warto zdaniem sądu powrócić do genezy rozwiązań ustawowych, jakie obowiązywały prokuratorów w 2012 roku. Mianowicie projektodawcy ustawy o budżecie uzasadnili tzw. zamrożenie wynagrodzeń koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu budżetu państwa na rok 2012, przewidujące "zamrożenie" funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej oraz zastosowanie dyscyplinującej reguły wydatkowej, co było działaniem niezbędnym dla utrzymania założonego poziomu deficytu budżetu państwa oraz stanowiło element przeciwdziałający przekroczeniu II progu ostrożnościowego. Zamrożenie wynagrodzeń w odniesieniu do większości pracowników sfery budżetowej trwało zresztą już kolejny rok (od 2009 roku). Natomiast 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.

Warto zresztą dodać, że w stanowisku prezentowanym podczas postępowania przed TK podkreślano inne, realne działania oszczędnościowe, zmierzające do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych. Stanowiły je w szczególności:

- wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%;
- wzmocnienie systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, polegające na obowiązku lokowania przez jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów,
- 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,
- wprowadzenie nakazu zrównoważenia (lub uzyskania nadwyżki) części bieżącej budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wydatki bieżące mogą być wyższe od osiągniętych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową jedynie o kwotę wynikającą z realizacji wydatków bieżących dokonywanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej),
- opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów,
- zwiększenie wpływów z dywidend,
- pozyskanie dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych,
- "zamrożenie" skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku od towarów i usług przy nabyciu samochodów z "kratką" i brak możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,
- zniesienie ulgi na biokomponenty w podatku akcyzowym i podwyższenie jego stawki na olej napędowy i papierosy,
- wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,

- zmniejszenie krajowych uzupełniających dopłat bezpośrednich,
- przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym - zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych,
- dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
- obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego.

Nie mniejsze znaczenie miał fakt, że realna sytuacja finansów publicznych wyznaczona była przekroczeniem I progu oszczędnościowego, a relacja długu publicznego do (...) wyniosła 54,9%. 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 r. 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 (vide uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 1/12 w zakresie zawierającym prezentację stanowisk stron).

Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowaną regulację, polegającą w istocie na jednorocznym "zamrożeniu" wynagrodzeń, za zgodną z Konstytucją. W dużej mierze, jak uzasadniał, stanowisko to wynikało incydentalnego charakteru rzeczonoego rozwiązania oraz z uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną, konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji.

Określono jednak pewne wskazówki, czy warunki brzegowe ilustrujące kierunek właściwych poczynań ustawodawcy w analizowanym zakresie:

- wynagrodzenia powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość ze strony władzy wykonawczej;
- wynagrodzenia powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową, nie mniejszą, niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;
- w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia 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, 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, by jedna z nich, była przez pozostałe władze osłabiana, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia od pozostałych władz i obniżyć jej autorytet. Wskazano w szczególności, 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 zatem 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 2021 roku 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 (...)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. Co dość znamienne, projektodawca w sposób wyraźny 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, ustawodawca zdecydował się na kontynuację zaproponowanego rozwiązania metodologicznego. Odpowiedzi poszukiwać należy w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Jak dowodzą, przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii (...)19 w 2020 roku. Jednakże, wraz z łagodzeniem ograniczeń, powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS dotyczące Produktu K. (...) za II kwartał 2021 roku 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 roku zwiększy się o 4,9% (po spadku o 2,7% rok wcześniej), a w przyszłym roku tempo jego wzrostu wyniesie 4,6%. Z uwagi na trwający proces uzgodnień Krajowego Programu O. i Zwiększania Odporności ((...)), w prognozie nie uwzględniono jego wpływu. Jego realizacja stanowi główny, pozytywny czynnik ryzyka. 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, nijak zbliżają się do zagrożeń wskazanych w konstytucji RP (art. 216 ust. 5). Trudno więc zasadnie dowodzić, że mamy do czynienia z konieczną sytuacją ukonkretnienia warunków absolutnej wyjątkowości odejścia do zasad w roku 2022. Argumentacja związana z kryzysem musiałaby być dobrze zdefiniowana i uzasadniona co nie miało miejsca. Mogłoby się wydawać, że nieznanne i nie oswojone zagrożenia związane z sytuacją pandemiczną, rzutującą przecież istotnie na warunki społeczno – gospodarcze, stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjętych działań oszczędnościowych, np. dotyczących płac np. w sferze budżetowej.

Niemniej wiele poczynań władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej materii klóci się z przyjętym wobec prokuratorów uzasadnieniem rozwiązania płacowego na rok 2022. W tymże bowiem roku kontynuowano płatność tzw. 13 emerytur, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z 9 stycznia 2020 roku o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Co więcej kontynuowano rozwiązanie dotyczące tzw. 14 emerytur w oparciu o ustawę z 26 maja 2022 roku o kolejnym w 2022 roku dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytur i rencistów. Jak wynika z oficjalnych danych rządowych koszt 13 i 14 emerytur w 2020 roku wyniósł 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur (...)

Wskazywanie na ograniczenia budżetowe nie przeszkodziło wreszcie na przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą okobudżetową rozwiązań zawartych w ustawie z 17 września 2021 roku 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 roku 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 roku 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 roku 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 roku. 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.

Ustawa nowelizująca dokonała także zmian we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych w zakresie maksymalnego poziomu diet przysługujących radnym. Po nowelizacji wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). Tym samym maksymalna dieta radnego może wynieść 4.294,61 zł zamiast dotychczasowych 2.684,13 zł (1,5-krotności kwoty bazowej). Także w tym przypadku znowelizowane przepisy mają zastosowanie do ustalania wysokości diet od dnia 1 sierpnia 2021 roku.

Słusznie również zauważył powód, że na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 roku, z d (Dz.U 2021 r. poz. 1394) z dniem 1 sierpnia 2021 roku 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 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz 1834) ze skutkiem od 1 listopada 2021 roku zwiększono wartość uposażenia Prezydenta RP.

Przedstawienie kilku jedynie wybranych przypadków rozwiązań ustawodawczych dotyczących wynagrodzeń nie stanowi bynajmniej wyrazu negacji dla ich zasadności. Jego celem jest zilustrowanie niekonsekwencji ustawodawcy i braku korelacji między rozwiązaniem wprowadzonym ustawą o budżecie z 17 grudnia 2021 roku, a uzasadnieniem takiego rozwiązania.

Nie sposób wreszcie nie dostrzec sumy kar nałożonych na Polskę za nie wykonanie zabezpieczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C – 204/21. Państwo Polskie zobowiązane zostało do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów odnoszących się do uprawnień nieuznawanej I. Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w kwestiach między innymi uchylania immunitetów sędziowskich. Za niewykonanie tego postanowienia nałożył na Polskę karę miliona euro dziennie. Kara jednego miliona euro dziennie naliczana jest od 3 listopada 2021 roku. Jest potrącana przez Komisję Europejską z funduszy dla Polski. Ponadto (...) nałożył na polski rząd kary dzienne również w sprawie funkcjonowania kopalni (...), które potrącane były od 20 września 2021 do 3 lutego 2022 roku. Ostatecznie wyniosły one łącznie 68,5 miliona euro.

Oceniając zatem kwestionowane przez powoda rozwiązania 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 (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 roku, w sprawie K 1/14, oraz wyrok z 19 listopada 2008 roku w sprawie Kp 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 Kp 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 właśnie m.in. ochrony równowagi budżetowej (zob. wyroki TK z: 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09; 12 grudnia 2012 r., K 1/12). W kontekście zaś poruszanego wcześniej wątku pytania prawnego do TK, wskazać trzeba, że powyższą zasadę uwzględniać musi również cały proces stosowania prawa (por. wyrok RK z 27 listopada 1999 roku w sprawie U 11/97).

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 roku 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, w pierwszej kolejności, ogólną konstrukcję wynagrodzeń prokuratorów (przyjętą ustawą z 20 marca 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw), wreszcie przyjętą ustawą z 17 grudnia 2021 roku jej zmianą i uzasadnieniem, w relacji do innych poczynań ustawodawczych, zasadna staje się odmowa zastosowania unormowania art. 10 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 roku, jako podstawy kształtowania wynagrodzenia prokuratorów w roku 2022.

Wskazywane w uzasadnieniu intencje ustawodawcy nijak bowiem mają się do rzeczywistości. 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 osobom nie pracującym (czego sąd bynajmniej nie neguje i nie zabrania).

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 istotnie motywacją i rutynowym postępowaniem, przy braku kryteriów co do warunków ewentualnych zmian przepisów. O ile zmiana zasad kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w roku 2012 uzasadniana była trudną sytuacją finansów publicznych i konsekwentnymi poczynaniami kreującymi oszczędności, nie tylko płacowe, to w 2022 roku 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.

Można dostrzec, a tym samym kreować wniosek, że u podstaw analizowanych rozwiązań legły wypowiedane w przestrzeni publicznej zapatrywania o nadmiernym rozwarstwieniu płac w sferze budżetowej, poprzez kontynuację wynagradzania prokuratorów, według zasad określonych w art. 123 §1 ustawy o prokuraturze. Władza wykonawcza założyła bowiem w budżecie na rok 2022 wzrost funduszu płac w państwowej sferze budżetowej o 4,4%, zamrażając również wskaźnik wysokości wynagrodzeń (100,00%). Z tego też względu, kształtując wynagrodzenia prokuratorów na rok 2022, przeciętne wynagrodzenie z II kwartału podniesione zostało o 26,00 złotych, aby osiągnąć wskazywana wartość procentową.

Warto zresztą zauważyć, że tożsamy zabieg wprowadzono również w 2023 roku. Tyle, że zastosowano jeszcze bardziej karkołomną konstrukcję prawną. Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 roku, ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS z 9 sierpnia 2022 roku wynosiło 6.156,25 złotych. Z kolei przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2021 roku ogłoszone przez Prezesa GUS 10 sierpnia 2021 roku wyniosło 5.504,52 złotych.

Tymczasem w art. 10 ust. 1 ustawy z 1 grudnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2023 roku przyjęto jako podstawę kwotę 5.444,42 złotych, nijak mającą się do wskazywanych wartości. Wszystko tłumaczy jednak z jednej strony zaplanowany na rok 2023 wzrost wynagrodzeń w jednostkach budżetowych o 7,8%, z drugiej zaś strony, zwiększenie o taką relację procentową kwoty 5.050,48 złotych, stanowiącej podstawę ustalenia wynagrodzenia prokuratorów w 2022 roku.

Ustawodawca, pomimo rozwiązania przyjętego w art. 123§1 ustawy Prawo o prokuraturze konsekwentnie zrównuje przyrost wynagrodzenia prokuratorów z pracownikami innych jednostek sfery budżetowej. Czyni to pomimo, że inny był cel rozwiązania przyjętego w 2009 roku. Nie negując oczywiście zasadności i potrzeby ogólnego wzrostu wynagrodzeń w tej sferze, nie sposób jednak nie oprzeć się wnioskowi, że błędne rozumienie pojęcia sprawiedliwości społecznej nie może stanowić uzasadnienia dla łamania normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 2.

Sąd nie pozbawia ustawodawcy prawa do kształtowania wynagrodzenia osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej, a więc również prokuratorów. Tyle tylko, że kreacja ewentualnych zmian winna przede wszystkim nastąpić w drodze nowelizacji wskazanych art. 123 i 124 ustawy Prawo o prokuraturze. Nie stanowi zaś najlepszego pomysłu legislacyjnego coroczne kształtowanie tych zasad poprzez przepisy co prawda rangi ustawowej, ale o epizodycznym, jednorodnym i de facto wykonawczym charakterze.

Uznając więc za zasadny postulat ochrony prawa prokuratora do wynagrodzenia w corocznie ustalonej obiektywnej wysokości, pozostającej w ścisłej relacji do przeciętnego wynagrodzenia, sąd uwzględnił żądanie pozwu. Wartość żądanego przez powoda wynagrodzenia nie była negocjowana przez pracodawcę. Z kolei odsetki zostały zasądzone od dnia następującego po dacie płatności wynagrodzenia ustalonej regulaminem pracy (por. art. 9§1 k.p. w zw. z art. 85§1 k.p. w zw. z art. 481 k.c. w zw. z art. 300 k.p.).

Orzekając o kosztach postępowania należy mieć na względzie, że powód z mocy art. 96 ust. 1 pkt. 4 ustawy z 28 lipca 2005 roku zwolniony był od kosztów sądowych. Z kolei wydane rozstrzygnięcie co do zasady uzasadniało obciążenie pozwanej obowiązkiem ich zwrotu na podstawie art. 113 ust. 1 tej ustawy. Sąd uznał jednak za celowe zastosowanie unormowania art. 102 k.p.c. i odstąpienie od obciążania pracodawcy tymi kosztami.

W typowej sytuacji brak płatności wynagrodzenia lub płatność w niewłaściwej wysokości stanowi konsekwencję błędu pracodawcy lub braku po jego stronie środków finansowych. Co więcej to strony (a raczej pracodawca) ustalają jego wartość. W realiach niniejszej sprawy z pewnością nie ma to miejsca. Pozwana, jako dysponent środków budżetowych, przekazanych na realizację wynagrodzeń, dysponowała w tym zakresie kwotami odniesionymi do wartości ustalonych ustawą okołobudżetową wynagrodzeń zatrudnionych w niej prokuratorów. Ustalenie wartości uposażenia nie było skutkiem jakichkolwiek decyzji jednostki zatrudniającej powoda. Sąd nie znalazł więc podstaw, by zastosować praktyczną sankcję finansową i dodatkowo obarczać pracodawcę kosztami sądowymi. Tym bardziej mając na uwadze liczbę potencjalnych spraw o wynagrodzenia.

sygn. akt IV P 300/22

ZARZĄDZENIE

1. odnotować w kontrolce uzasadnień;
2. odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi pozwanego (przez PI);
3. akta przedłożyć z wpływem apelacji lub za 16 dni od dnia doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem.

W., 03.04.2023 r.