

Sygn. akt VII P 339/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2023 r.

Sąd Rejonowy w Bydgoszczy VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia Katarzyna Błażejowska
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Artur Kluskiewicz

po rozpoznaniu w dniu 16 października 2023 r. w Bydgoszczy na rozprawie

sprawy z powództwa A. S.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej w Nakle nad Notecią

o zapłatę

zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 18576,43 zł (osiemnaście tysięcy pięćset siedemdziesiąt sześć złotych 43/100) tytułem wyrównania wynagrodzenia za okres od stycznia 2021r. do grudnia 2022r. oraz wyrównania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2021r. wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie:

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 stycznia 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 lutego 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 marca 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 kwietnia 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 maja 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 434,13 zł (czterysta trzydzieści cztery złote 13/100) od dnia 28 czerwca 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,15 zł (czterysta trzydzieści osiem złotych 15/100) od dnia 28 lipca 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,15 zł (czterysta trzydzieści osiem złotych 15/100) od dnia 28 sierpnia 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,15 zł (czterysta trzydzieści osiem złotych 15/100) od dnia 28 września 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,15 zł (czteryście trzydzieści osiem złotych 15/100) od dnia 28 października 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 423,56 zł (czteryście dwadzieścia trzy złote 56/100) od dnia 28 listopada 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,15 zł (czteryście trzydzieści osiem złotych 15/100) od dnia 28 grudnia 2021r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1073,94 zł (tysiąc siedemdziesiąt trzy złote 94/100) od dnia 28 stycznia 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1073,94 zł (tysiąc siedemdziesiąt trzy złote 94/100) od dnia 28 lutego 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 438,53 zł (czteryście trzydzieści osiem złotych 53/00) od dnia 1 kwietnia 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1046,22 zł (tysiąc czterdzieści sześć złotych 22/100) od dnia 28 marca 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1073,94 zł (tysiąc siedemdziesiąt trzy złote 94/100) od dnia 28 kwietnia 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1074,31 zł (tysiąc siedemdziesiąt cztery złote 31/100) od dnia 28 maja 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1073,94 zł (tysiąc siedemdziesiąt trzy złote 94/100) od dnia 28 czerwca 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,79 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 79/100) od dnia 28 lipca 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,76 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 76/100) od dnia 28 sierpnia 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,80 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 80/100) od dnia 28 września 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,76 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 76/100) od dnia 28 października 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,80 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 80/100) od dnia 28 listopada 2022r. do dnia zapłaty,

od kwoty 1083,61 zł (tysiąc osiemdziesiąt trzy złote 61/100) od dnia 28 września 2022r. do dnia zapłaty,

oddala powództwo w zakresie żądania odsetek od wyrównania dodatkowego wynagrodzenia za 2021r. za okres od 28 lutego 2022r.,

kosztami sądowymi obciąża Skarb Państwa.

SSR Katarzyna Błażejowska

UZASADNIENIE

Powódka A. S. domagała się zasądzenia od pozwanej Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Północ w B. kwoty 18 475,11 zł tytułem niewypłaconego wynagrodzenia za okres od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od kwot wymagalności każdorazowo wypłacanego przez pozwanego wynagrodzenia, tj. od 28 dnia miesiąca, za który przysługiwało wynagrodzenie, a nadto wyrównania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2021 wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 28 lutego 2022 r.

W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała, że jest prokuratorem Prokuratury Rejonowej w Nakle nad Notecią od 26 czerwca 2017 r. Od 14 grudnia 2020 r. wynagrodzenie powódki znajduje się w II stawce wynagrodzenia zasadniczego z mnożnikiem 2,17. W 2021 r. oraz 2022 r. powódka przebywała na zwolnieniach lekarskich i urlopie macierzyńskim, co przełożyło się na obniżenie zarówno wynagrodzenia zasadniczego, jak i dodatku za długoletnią pracę tzw. „wysługę lat”. Dalej powódka podniosła, że w latach 2021 i 2022 doszło do nieuprawnionego zmodyfikowania przez ustawodawcę ustawowych zasad regulowania podstawy wynagrodzeń sędziowskim, a w konsekwencji również prokuratorskich, co doprowadziło do faktycznego obniżenia poziomu wynagrodzenia wbrew istniejącym zasadom ich określania oraz bez odpowiedniego wyjaśnienia przyczyn wielokrotnego posługiwania się wyjątkiem od stosowania tych reguł. Powódka podkreśliła, że w trakcie dwóch ostatnich lat kalendarzowych 2021 i 2022 wynagrodzenia nie były naliczane zgodnie z ustrojowymi przepisami kształtującymi zasady ustalania ich wysokości, na skutek wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych, które we wskazanych latach „zamroziło” wynagrodzenia sędziów (a więc również prokuratorów). Powódka wskazała, że jej wynagrodzenie w poszczególnych miesiącach 2021 r. powinno wynosić kwotę stanowiącą iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r. – kwoty 5 024,48 zł i wskaźnika wynagrodzenia w stawce II, tj. 2017, tj. kwotę 10 903,12 zł powiększoną o wysługę lat pracy, która od stycznia do czerwca wynosiła 8% (872,25 zł), a od lipca do grudnia 9% (981,28 zł). W 2022 r. wynagrodzenie powódki powinno wynosić: kwotę stanowiącą iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2021 r. – kwoty 5504,52 zł i wskaźnika wynagrodzenia w stawce II, tj. 2,17, tj. kwotę 11 944,80 zł powiększoną o wysługę lat pracy, która od stycznia do czerwca wynosiła 9% (1 075,03 zł), a od lipca do grudnia 10% (1 194,48 zł).

W odpowiedzi na pozew pozwany, działając przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz nieobciążanie strony pozwanej kosztami postępowania. Pozwana przyznała, że powódka jest prokuratorem Prokuratury Rejonowej w Nakle nad Notecią oraz że została zaszeregowana do II stawki wynagrodzenia wraz z dodatkiem za wysługę lat i że wskazała istotne dla ustalenia wysokości przysługującego jej wynagrodzenia dokumenty. Pozwana podkreśliła, że powódka wskazała wszelkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy przepisy prawne z tym zastrzeżeniem, że powódka zignorowała fakt braku możliwości pominięcia przez pozwaną prokuraturę powszechnie obowiązujących przepisów ustaw o charakterze *lex specialis*, tj. ustaw o budżecie oraz pominęła kwestię odpowiedzialności pozwanej za zachowanie dyscypliny finansów publicznych, której przestrzeganie ciąży na pozwanej z mocy Konstytucji i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie pozwana zaprzeczyła, aby dokonywała wypłat wynagrodzenia w sposób uznaniowy. Nadto pozwana podniosła zarzut braku możliwości wypłaty powódce wynagrodzenia według zasad przez nią wskazywanych, albowiem pozwana nie mogła samodzielnie tych zasad ustalić w oparciu o bezpośrednie stosowanie Konstytucji a jednocześnie nie mogła pominąć stosowania przepisów tzw. ustaw o budżecie. oraz braku możliwości pozyskania przez pozwaną środków na wypłatę wynagrodzenia powódki we wskazywanej przez nią wysokości w sytuacji, gdy powszechnie obowiązujące przepisy prawa przewidywały wynagrodzenie w niższej wysokości – przynajmniej do czasu uzyskania w tym zakresie prawomocnego orzeczenia Sądu lub TK. Nadto pozwana podniosła zarzut istnienia stanu siły wyższej wpływającej na konieczność ograniczenia wzrostów wynagrodzeń, w tym także w sferze sektora finansów publicznych, w okresie pandemii COVID-19, co stanowi zarówno usprawiedliwienie działań pozwanej jak i uzasadnienie od odejścia od dotychczasowych zasad ustalania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego.

Jednocześnie pozwana wniosła o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 8 ust 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Jednakże postanowieniem z dnia 1 września 2023 r. Sąd oddalił w/w wniosek (k. 49).

Na posiedzeniu w dniu 16 października 2023 r. powódka wniosła o zasądzenie kwoty 18 576,43 zł wynikającej z zaświadczenia pozwanej z dnia 29 czerwca 2023 r. (k. 22).

Sąd ustalił, co następuje:

Powódka A. S. z dniem 14 grudnia 2015 r. została mianowana asesorem Prokuratury Rejonowej w Nakle nad Notecią. Z dniem 26 czerwca 2017 r. powódka została powołana na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w Nakle nad Notecią.

Dowód: pismo Prokuratora Generalnego z dnia 14.12.2015 r., pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 21.06.2017 r. – akta osobowe.

Wynagrodzenie zasadnicze powódki od dnia 1 stycznia 2020 r. wynosiło 9 920,44 zł miesięcznie, tj. w stawce I przy uwzględnieniu mnożnika 2,05 kwoty 4 839,24 zł, tj. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego 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. Natomiast od dnia 14 grudnia 2020 r. wynagrodzenie zasadnicze powódki ustalono w stawce II z uwzględnieniem mnożnika 2,17 przy zastosowaniu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku 2019 i wynosiło ono 10 501,15 zł.

W 2021 r. wynagrodzenie powódki również ustalono na ww. podstawie, z kolei od dnia 1 stycznia 2022 r. podstawę wynagrodzenia powódki stanowiło wynagrodzenie z drugiego kwartału 2020 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, które tym razem wynosiło 5 050,48 zł zwiększone dodatkowo o 26,00 zł. Stąd wysokość wynagrodzenia zasadniczego powódki wyniosła 10 959,54 zł miesięcznie.

Począwszy od dnia 1 stycznia 2023 r. za podstawę wyliczenia uposażenia powódki przyjęto kwotę 5.444,42 zł i wobec tego płaca zasadnicza wyniosła 11 814,39 zł miesięcznie.

Dowód: pismo Prokuratury Okręgowej z dnia 13.01.2020 r., 9.10.2020 r., 10.01.2022 r., 9.01.2023 r.

W listopadzie 2021 r. powódka korzystała przez okres 5 dni z płatnego zwolnienia lekarskiego. Natomiast w 2022 r. powódka wykorzystala 153 dni zwolnienia lekarskiego oraz 32 dni urlopu macierzyńskiego, który rozpoczęła od dnia 30 listopada 2022 r.

Dowód: pismo Prokuratora Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 11.05.2023 r. – k. 10.

Zgodnie z § 48 ust. 1 obowiązującego regulaminu pracy w jednostkach organizacyjnych prokuratury okręgu (...) wynagrodzenie za pracę wypłacane jest pracownikom co miesiąc, z dołu, do dnia 27 każdego miesiąca.

Okoliczność bezsporna.

W 2021 r. różnica w wynagrodzeniu zasadniczym A. S. należnym zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie jej wypłaconym wynosiła 5 219,09 zł. Z kolei w roku 2022 różnica w wynagrodzeniu zasadniczym powódki należnym w myśl zasad w/w ustawy a wynagrodzeniem faktycznie jej wypłaconym wynosiła 13 357,34 zł. Łączna różnica w wynagrodzeniu powódki należnym a otrzymanym od pracodawcy wyniosła 18 576,43 zł z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które powódce wypłacono w kwocie 11 459,59 zł, podczas gdy kwota należna w myśl w/w zasad powinna wynosić 11 898,12 zł.

Okoliczność bezsporna, nadto dowód: zaświadczenie o wynagrodzeniu powódki w latach 2021-2022 z dnia 29.06.2023 r. sporządzone przez pozwaną – k. 22.

Sąd zważył, co następuje:

Stan faktyczny w niniejszej sprawie był bezsporny. Strony nie kwestionowały przeprowadzonych dowodów, w tym dowodu z przesłuchania powódki. Sąd również nie znalazł podstaw, aby podważać moc dowodową któregośkolwiek z przeprowadzonych dowodów, które wzajemnie ze sobą korelowały i pozostawały wewnątrznie spójne. Rozstrzygnięcia wymagała natomiast kwestia prawna, czy „zamrożenie” wynagrodzenia powódki jako prokuratora miało oparcie w obowiązujących przepisach.

Przechodząc do rozważań szczegółowych Sąd wskazuje, iż w myśl art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm.) podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461). Zgodnie zaś z § 2 powołanego artykułu 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. Sąd zwraca uwagę, iż taka sama regulacja została zawarta w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 217) ustalającego wynagrodzenie zasadnicze sędziego.

W świetle analogicznych przepisów ustawy kształtującej wynagrodzenia sędziowskie nie mniejsze znaczenie przypisać należy dyspozycji art. 124 § 1 zd. 2 prawa o prokuraturze, 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 rzeczzone zasady do powódki, z racji niekwestionowanego stażu służby, jej uposażenie w latach 2021-222 kształtowane było według stawki II i przypisanego do niej mnożnika 2,17.

Zgodnie wreszcie z przepisem 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 wynagradzania sędziów i prokuratorów 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 sędziów, ale również prokuratorów – jak w niniejszej sprawie, 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. okobudżetowych, trudno jednak go podzielać.

Niesporne jest to, że od początku 2021 r. ustawodawca postępuje w sprzeczności z tak ustalonymi zasadami. Pierwszy wyłom stanowiło unormowanie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 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 w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 oraz z 2020 r. poz. 190 i 875), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W kolejnych latach ustawodawca konsekwentnie odstępował od zasady wyrażonej w art. 123 § 1 ustawy o prokuraturze ustalając w art. 10 ust. 1 ustawy dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2445), że w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66, 1236 i 2052), stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei w roku 2023, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. z 2022, poz. 2666), podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora stanowiła kwota w wysokości 5 444,42 zł, podczas gdy wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. wynosiła 6 156,25 zł (zob. komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r.).

Istnieje więc oczywista sprzeczność ustawowej regulacji z art. 123 § 1 prawa o prokuraturze z kolejnymi ustawami okołobudżetowymi dotyczącymi realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i 2022. W pierwszej kolejności należało więc rozstrzygnąć tę kolizję.

Wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału roku poprzedzającego, ustawodawca nie dokonał przy tym żadnej zmiany unormowania określonego w art. 123 § 1 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 SN z dnia 27 maja 1993 r., I PZP 12/03; wyroki SN: z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PRN 12/94; z dnia 21 czerwca 1994 r., I PRN 38/94).

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 wyrażonej 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 oznacza to jednak, iż norm wskazanych w ustawach okołobudżetowych, a które przewidują odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 123 § 1 prawa o prokuraturze nie można ocenić w kontekście zgodności z Konstytucją RP.

Wyjaśnić w tej kwestii wypada, iż Sąd nie powinien stosować przepisu, o ile w jego ocenie, nie jest on zgodny z Ustawą Zasadniczą. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury sędziowie są związani wyłącznie Konstytucją i ustawami, a wobec tego mogą odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu także, gdy zdarzenie miało miejsce w dacie jego obowiązywania. Z kolei odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. m. in. wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r. I OSK 52/09; czy też wyrok SN z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01). Sąd ma nie tylko prawo, ale i obowiązek orzekania na podstawie przepisów, które mają swoje umocowanie w Ustawie Zasadniczej. Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że „skoro Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP), zaś sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), to istnieje możliwość samodzielnego dokonania przez sąd oceny zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją na użytek rozpoznawanej sprawy. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy - "w zastępstwie" Trybunału Konstytucyjnego

- oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o "odmowę zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP" (zob. wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 r., III KRS 46/12).

Przyznać oczywiście należy rację stronie pozwanej, iż 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 Konstytucyjnego, 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 nie znalazł jednak podstaw do przedstawienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, albowiem nie sposób w aktualnej sytuacji nie dostrzec zdolności TK do rozstrzygnięcia ocenianej kwestii w rozsądnym czasie. Wniosek tej treści oprzeć 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.

Odnieść się należy do nowelizacji przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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 r. (sygnatura TK P 4/18). Pomimo publikacji orzeczenia wyznaczonej pierwotnie na 20 października 2020 r., została ona odwołana, a sprawa nie jest zakończona.

Kolejny przypadek związany jest z postępowaniem zainicjowanym przez Marszałka Sejmu w sprawie Kpt 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.

W świetle zaś realiów rozpoznawanej sprawy szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2021 r. w sprawie o sygnaturze II FSK 1832/16. 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 r. (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 SN z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18).

Na kanwie niniejszej sprawy, z racji analogicznego ukształtowania wynagrodzeń prokuratorów i sędziów, istotnym jest zatem odniesienie się do kwestii wynagrodzeń sędziowskich, których zasady kształtowania wielokrotnie

były analizowane przez Trybunał Konstytucyjny. Sędziowie są bowiem jedyną w Polsce grupą zawodową, której wynagrodzenie reguluje bezpośrednio ustawa zasadnicza, tj. art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Norma ta wielokrotnie była poddana analizie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w szczególności, że z uregulowań konstytucyjnych wynika nie tylko nakaz kształtowania przez ustawodawcę wynagrodzeń sędziów na poziomie korespondującym z ich godnością, ale ponadto zakaz ustanawiania takich przepisów, które nadawałyby wynagrodzeniom sędziowskim kształt kolidujący z zasadą godności urzędu, np. poprzez uznaniowe ustalanie wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów przez władze administracyjne (zob. np. postanowienie TK z dnia 28 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 67 oraz orzeczenie TK z dnia 14 marca 1995 r., K 13/94). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał na kilka kryteriów oceny regulacji dotyczących wynagrodzeń sędziowskich. Po pierwsze, poziom wynagrodzenia sędziego powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej; po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny wykazywać tendencję wzrostową, niemniejszą niż pozostałe wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej; po trzecie, wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione oraz po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych (zob. wyroki TK z dnia: 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000, Nr 6, poz. 189; 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 8).

Powyższe twierdzenia Trybunału pokazują, że niebezpiecznie wynagrodzenie sędziów musi podlegać szczególnym regulacjom i szczególnej ochronie normatywnej. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że niezawisłość sędziowska nie będzie w sposób należyty zagwarantowana. Nie ulega zatem wątpliwości, że wynagrodzenie sędziów powinno być ukształtowane na takim poziomie, aby mogli oni skoncentrować się całkowicie na sprawowaniu swojego urzędu. Właśnie dlatego niezbędne jest zabezpieczenie ich właściwego statusu materialnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12, OTK-A 2012 Nr 11 poz. 134) zwracał uwagę, że sposób ustalania wynagrodzenia sędziego jako wartości systemowej nie może być uzależniony od decyzji jawiących się jako nacisk na sędziów. O ile art. 178 ust. 2 Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów, jak wskazuje Trybunał, nie chodzi w nim bowiem o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie, lecz o zobowiązanie państwa do określonego działania – zapewnienia sędziom wynagrodzenia spełniającego określone warunki. Dlatego też władze ustawodawcza i wykonawcza mają obowiązek stworzenia stabilnego mechanizmu wynagradzania sędziów którego działania – bez zaistnienia szczególnie ważnych przyczyn – nie wolno zakłócać. W orzeczeniu tym Trybunał określił ponadto nieprzekraczalne „warunki brzegowe”, a więc granice wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków, wskazując, że:

- wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość – zarówno wobec całej tej grupy zawodowej – ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy;
- wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętne wynagrodzenia w sferze budżetowej;
- wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej; w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej – niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej – chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami;
- niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia);
- niedopuszczalne jest wybiórcze przerzucanie skutków niewydolności systemu finansów państwa na pewne grupy pracowników sfery budżetowej, zwłaszcza gdy równocześnie inne grupy zawodowe nie zostały owym „zamrożeniem” dotknięte, a nawet zagwarantowano im wzrost wynagrodzeń.

Trybunał podkreślił ponadto, 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 obniżać 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.

Rozważając zatem zagadnienia szczegółowe Sąd wskazuje, iż 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 COVID-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. Przy czym wskazano, 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.

Natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 wskazano, iż projekt przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii COVID-19 w 2020 r. Jednakże, wraz z łagodzeniem ograniczeń, powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS dotyczące Produktu krajowego 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%.

Mogłoby się więc wydawać, że zagrożenia związane z sytuacją pandemiczną, rzutującą przecież istotnie na warunki społeczno-gospodarcze, stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjętych działań oszczędnościowych, np. dotyczących płac w sferze budżetowej. W ocenie Sądu jednak samo gołosłowne, lakoniczne powoływanie się na stan pandemiczny nie uzasadnia odejścia od reguł wyrażonych w ustawie – Prawo o prokuraturze. Przy tym nie zachodzą żadne okoliczności zezwalające ustawodawcy na modyfikację zasady określania wynagrodzeń prokuratorów za pomocą regulacji ustaw okołobudżetowych. Sytuacja finansowa państwa przedstawiana przez władze państwowe określono jako bardzo dobrą, zaś ustawodawca nie wyjaśnił właściwie powodów ingerencji w zasadę określoną w art. 123 § 1 i 2 prawa o prokuraturze.

Poza tym w ocenie Sądu nie spełniona została żadna przesłanka uprawniająca do zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów czy sędziowskich, które to przesłanki wskazano w przywoływanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. Po pierwsze – same założenia budżetowe i ich uzasadnienie, zwłaszcza dotyczące wartości deficytu, nie wypełniają hipotezy wskazanej w art. 216 ust. 5 konstytucji RP. Natomiast sytuacja gospodarcza w roku 2021 nie była na tyle niekorzystna, aby poczynić oszczędności kosztem określonych grup zawodowych. Nie była to również sytuacja wyjątkowa, gdyż zamrożenie wynagrodzeń nastąpiło po raz kolejny. Nawet jeżeli warunkowo przyjąć wyjątkowość takiego posunięcia ograniczając się do roku 2021, tak w żadnej mierze nie ustawodawca nie uzasadnił ekonomicznej potrzeby zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów. Z oficjalnych danych rządowych jasno wynikało, że polska gospodarka rozwiała się dynamicznie do wybuchu pandemii. W efekcie pandemicznego kryzysu po raz pierwszy od początku transformacji zanotowano spadek PKB (o 2% w 2020 r.). Natomiast rok 2021 przyniósł szybką odbudowę – PKB wzrósł o 6,9%, najszybciej od 2007 r. (por. Sytuacja gospodarcza polski – opracowanie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, wg. danych dostępnych na dzień 9 sierpnia 2023 r.).

Warto w tym miejscu podnieść, że obniżeniu wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w myśl zasad ustaw prawo o ustroju sądów powszechnych i prawo o prokuraturze towarzyszył wzrost płac przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej (na skalę przekraczającą znacznie koszty regulacji płacy wspomnianych grup zawodowych). Dla przykładu należy wskazać, że na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2164) zwiększono wysokość wynagrodzenia m.in.: Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów, Wicemarszałka Sejmu, Wicemarszałka Senatu, Wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów, wiceministrów, Prezesa NIK, Prezesa IPN. Zwiększeniu uległo również wynagrodzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1834) wynagrodzenie Prezydenta składa się obecnie z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń)”, co oznacza wzrost wynagrodzenia Prezydenta o ok. 40%.

Podwyżkom osób zajmujących najważniejsze stanowiska państwowe towarzyszyły również podwyżki wynagrodzenia na rzecz innych grup zawodowych, m. in. podwyższenie od dnia 1 lipca 2021 r. współczynników pracy osób zatrudnionych w służbie zdrowia w myśl przepisów ustawy o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1104). Zgodnie z powołaną ustawą nastąpiły podwyżki wynagrodzenia zasadniczego tych pracowników medycznych, którzy zarabiają mniej niż najniższe wynagrodzenie zasadnicze. Wcześniej natomiast, bo we wrześniu 2020 r., na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1491) podwyżkę minimalnego wynagrodzenia ustalono dla nauczycieli.

Rzekome ograniczenia budżetowe nie przeszkodziły również w przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą o budżecie 2022 r. rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, która zmieniła ustawę z dnia 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). Ustawa nowelizująca i nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1960) weszły już w życie z dniem 1 listopada 2021 r. 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 (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 z zm.). 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. Weszło 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.

W latach 2021-2022 kontynuowano ponadto płatność tzw. 13 emerytur, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2020 r. poz. 321 z zm.). Co więcej, kontynuowano rozwiązanie dotyczące tzw. 14 emerytury w oparciu o ustawę z dnia 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytur i rencistów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1358). Jak wynika z oficjalnych danych rządowych koszt 13 i 14 emerytury w 2022 r. wyniósł prawie 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z nakazu równego traktowania wynika zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym charakterze. Skoro ustawodawca zdecydował się na modyfikacje wynagrodzeń płac sędziów, zdaniem Sądu analogiczne rozwiązania powinny dotyczyć władzy ustawodawczej i wykonawczej, w przeciwnym wypadku dochodzi do dyskryminacji i naruszenia zasady równego traktowania podmiotów podobnych. Każde odstępstwo od zasady równego traktowania powinno znajdować swoje uzasadnienie w odpowiedniej argumentacji natury konstytucyjnej. Z kolei dyskryminacja oznacza nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy różnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych. 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 dnia: 20 stycznia 2010 r., K 6/09; 12 grudnia 2012 r., K 1/12), a które tylko pozornie stanowiły uzasadnienie do ukształtowania wynagrodzeń prokuratorów w sposób odmienny od zasad określonych w prawie o prokuraturze. Ustawodawca natomiast posługuje się nimi nierzetelnie, niekonsekwentnie i wybiórczo. Z jednej bowiem strony odchodzi od ukształtowanych zasad ustalania płac tej grupy, by podnosić uposażenia innym grupom lub przyznawać dodatkowe świadczenia innym osobom. Ponadto prawodawca z wyjątku uczynił regułą, gdyż ustawowe obniżenie wynagrodzenia zarówno sędziów, jak i prokuratorów nastąpiło w dwóch kolejnych latach. Ponadto nastąpiło to również na mocy art. 8 i 10 ustawy o budżecie na rok 2023 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2666). Chociaż wynagrodzenia za ten rok nie były przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, tak podkreślają wprowadzenie stałej, niczym nieopartej praktyki zamrażania wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorowskich.

Sąd Rejonowy wskazuje ponadto, iż wprowadzone regulacje naruszają wynikającą z istoty demokratycznego państwa prawnego zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych, a więc naruszają art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Już usytuowanie tej klauzuli w normach konstytucyjnych nakazuje jej przyznać wysoki prymat i miejsce.

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. Zasada ta ma więc podstawowe znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego i stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych. Zasada zaufania uznana została za fundament państwa prawnego. Według Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a równocześnie „w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami” (tak M. Wyrzykowski, Uwaga do art. 1, s. 35; wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008, Nr 9, poz.157).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem

"demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa". Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (por. m.in. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego" (wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97). Tezy powyższe zostały wielokrotnie powtórzone pod rządami obowiązującej Konstytucji RP (zob. m. in. wyroki TK z dnia: 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64; 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40). 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), a której to przesłanki zabrakło w przypadku kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz prokuratorskich w sposób odmienny od reguł przyjętych w ustawach

Oceniając zatem art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 przez pryzmat zgodności z Konstytucją, Sąd Rejonowy staje na stanowisku, iż przepisy te pozostają sprzeczne z ustawą zasadniczą, w tym w szczególności z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji RP i zasadna staje się odmowa zastosowania ww. unormowań. Sąd jednocześnie z całą mocą podkreśla, iż odmowa zastosowania w sprawie przepisu niezgodnego z konstytucją jest nie tylko prawem ale i obowiązkiem sądu. Zapatrywanie pozwanego, iż Sąd powinien zastosować przepis ustawy późniejszej byłoby słuszne, gdyby obie regulacje były zgodne z konstytucją.

Mając na uwadze powyższe rozważania, żądanie powódki podlegało uwzględnieniu, Sąd odmówił zastosowania art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. oraz art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie z 2021 r., które są niezgodne z Konstytucją RP i ustalił wynagrodzenie w oparciu o art. 123 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze.

Wynagrodzenie należne na rzecz powódki stanowiło różnicę między wynagrodzeniem wypłaconym za wskazany w pozwie okres a wynagrodzeniem ustalonym na podstawie przepisów prawa o prokuraturze, zgodnie z wyliczeniem przedstawionym przez stronę pozwaną w łącznej kwocie 18.576,43 zł. Powódka natomiast wnosila o zasądzenie kwoty 18.475,11 zł, jednakże w toku rozprawy w dniu 16 października 2023 r. oświadczyła, iż zgadza się z przedłożonymi wyliczeniami modyfikując swoje roszczenie w sposób doprecyzowany z wyliczeniami pozwanej.

Wobec tego w punkcie I wyroku zasądził kwotę 18.576,43 zł tytułem wyrównania wynagrodzenia za okres od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. oraz wyrównania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2021 r. Przy czym Sąd zasądzając odsetki osobno wskazał należność z tytułu wyrównania trzynastego wynagrodzenia w pkt 1 podpunkt 15 z uwagi na inną datę wymagalności niż należność z tytułu wyrównania wynagrodzenia.

O odsetkach ustawowych orzeczono w myśl art. 481 k.c. w zw. z art. 300 k.p. mając na względzie faktycznie wypłacone przez pracodawcę zaniżone wynagrodzenie w poszczególnych miesiącach oraz datę wymagalności wynagrodzenia wynikającą z regulaminu pracy pozwanej.

Sąd w punkcie II wyroku oddalił powództwo w zakresie żądania zapłaty odsetek od wyrównania dodatkowego wynagrodzenia za rok 2021 r. za okres od 28 lutego 2022 r.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, wypłaca się bowiem nie później, niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie, a więc odpowiednio do dnia 31 marca 2022 r. Zatem ustawa narzuca obowiązek wypłaty „trzynastki” przez pracodawcę najpóźniej do dnia 31 marca roku następującego po roku, za który wypłacane jest świadczenie. Tym samym dopiero po tej dacie pracodawca pozostawał w opóźnieniu.

O nieuiszczonych kosztach sądowych orzeczono w punkcie III wyroku na podstawie art. 97 i 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.). Obie strony procesu były z mocy prawa zwolnione od ponoszenia kosztów sądowych (art. 94 i art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy), a zatem

w tej sytuacji brak jest podstaw do obciążania którejkolwiek ze stron tymi kosztami, które musiał w związku z tym ponieść Skarb Państwa.

Sędzia Katarzyna Błażejowska