

Sygn. akt IV P 34/24

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2024 roku

Sąd Rejonowy w Grudziądzu IV Wydział Pracy

w składzie:

Przewodniczący:	sędzia Lucyna Gurbin
Protokolant:	sekretarz sądowy Dominika Janta-Lipińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2024 roku

sprawy z powództwa M. W.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej w Chełmnie

o wynagrodzenie

O R Z E K Ł:

1. Zasądzić od pozwanego na rzecz powoda M. W. kwotę 17.489,30zł (siedemnaście tysięcy czterysta osiemdziesiąt dziewięć złotych trzydzieści groszy) wraz z odsetkami ustawowymi od kwoty:

- 370,26 zł od dnia 29 stycznia 2021 roku do dnia zapłaty,
- 370,26 zł od dnia 28 lutego 2021 roku do dnia zapłaty,
- 282,29 zł od dnia 28 marca 2021 roku do dnia zapłaty,
- 69,34 zł od dnia 28 marca 2021 roku do dnia zapłaty,
- 421,70 zł od dnia 29 kwietnia 2021 roku do dnia zapłaty,
- 398,73 zł od dnia 29 maja 2021 roku do dnia zapłaty,
- 398,73 zł od dnia 29 czerwca 2021 roku do dnia zapłaty,
- 398,73 zł od dnia 29 lipca 2021 roku do dnia zapłaty,
- 398,73 zł od dnia 29 sierpnia 2021 roku do dnia zapłaty,
- 402,53 zł od dnia 29 września 2021 roku do dnia zapłaty,
- 402,53 zł od dnia 29 października 2021 roku do dnia zapłaty,
- 386,60 zł od dnia 28 listopada 2021 roku do dnia zapłaty,

- 402,53 zł od dnia 29 grudnia 2021 roku do dnia zapłaty,
- 713,11 zł od dnia 29 stycznia 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 29 lutego 2022 roku do dnia zapłaty,
- 965,49 zł od dnia 29 marca 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 29 kwietnia 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 29 maja 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 29 czerwca 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 29 lipca 2022 roku do dnia zapłaty,
- 986,63 zł od dnia 28 sierpnia 2022 roku do dnia zapłaty,
- 995,94 zł od dnia 29 września 2022 roku do dnia zapłaty,
- 952,91 zł od dnia 29 października 2022 roku do dnia zapłaty,
- 952,91 zł od dnia 28 listopada 2022 roku do dnia zapłaty,
- 974,44 zł od dnia 28 grudnia 2022 roku do dnia zapłaty,
- 378,57 zł od dnia 1 kwietnia 2022 roku do dnia zapłaty,
- 933,19 zł od dnia 1 kwietnia 2023 roku do dnia zapłaty.

2. Wyrokowi w pkt. 1. nadać rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 10.515,67 zł.

3. Nie obciążać pozwanego opłatą od pozwu, od uiszczenia której powód był zwolniony.

Sygn. akt IVP 34/24

UZASADNIENIE

Powód M. W. wniósł pozew przeciwko Prokuraturze Rejonowej w Chełmnie o zapłatę wynagrodzenia w wysokości 17.794,85 zł wraz z odsetkami ustawowymi od kwoty:

1. 370,26 zł od dnia 29 stycznia 2021 r. do dnia zapłaty,
1. 370,26 zł od dnia 28 lutego 2021 r. do dnia zapłaty,
2. 282,29 zł od dnia 28 marca 2021 r. do dnia zapłaty,
3. 69,34 zł od dnia 28 marca 2021 r. do dnia zapłaty,
4. 385,70 zł od dnia 29 kwietnia 2021 r. do dnia zapłaty,
5. 398,73 zł od dnia 29 maja 2021 r. do dnia zapłaty,
6. 398,73 zł od dnia 29 czerwca 2021 r. do dnia zapłaty,
7. 398,73 zł od dnia 29 lipca 2021 r. do dnia zapłaty,

8. 398,73 zł od dnia 29 sierpnia 2021 r. do dnia zapłaty,
9. 402,53 zł od dnia 29 września 2021 r. do dnia zapłaty,
10. 402,53 zł od dnia 29 października 2021 r. do dnia zapłaty,
11. 386,60 zł od dnia 28 listopada 2021 r. do dnia zapłaty,
12. 402,53 zł od dnia 29 grudnia 2021 r. do dnia zapłaty,
13. 998,41 zł od dnia 29 stycznia 2022 r. do dnia zapłaty,
14. 986,63 zł od dnia 29 lutego 2022 r. do dnia zapłaty,
15. 965,49 zł od dnia 29 marca 2022 r. do dnia zapłaty,
16. 986,63 zł od dnia 29 kwietnia 2022 r. do dnia zapłaty,
17. 986,63 zł od dnia 29 maja 2022 r. do dnia zapłaty,
18. 986,63 zł od dnia 29 czerwca 2022 r. do dnia zapłaty,
19. 986,63 zł od dnia 29 lipca 2022 r. do dnia zapłaty,
20. 986,63 zł od dnia 28 sierpnia 2022 r. do dnia zapłaty,
21. 995,94 zł od dnia 29 września 2022 r. do dnia zapłaty,
22. 975,74 zł od dnia 29 października 2022 r. do dnia zapłaty,
23. 975,74 zł od dnia 28 listopada 2022 r. do dnia zapłaty,
24. 985,03 zł od dnia 28 grudnia 2022 r. do dnia zapłaty,
25. 378,57 zł od dnia 1 kwietnia 2022 r. do dnia zapłaty,
26. 933,19 zł od dnia 1 kwietnia 2023 r. do dnia zapłaty

zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu według norm prawem przepisanych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Powód wskazał, że domaga się kwot tytułem wyrównania wynagrodzenia za miesiące styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad, grudzień roku 2022, jak i 2023. Ponadto powód domaga się zasądzenia na jego rzecz kwoty wskazanej w petitum pozwu tytułem wyrównania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2021 oraz 2022 dla pracowników sfery budżetowej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej.

Powód od 25 lutego 2019 r. do 25 marca 2021 r. był asesorem Prokuratury Rejonowej w Chełmninie. Powód od dnia 26 marca 2021 r. zajmuje stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w Chełmninie.

Wynagrodzenie powoda kształtuje się w I stawce wynagrodzenia zasadniczego prokuratora przy zastosowaniu mnożnika 2,05. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 25 marca 2021 r., czyli w okresie asesury, wysokość miesięcznego wynagrodzenia brutto została określona na kwotę 9 197,30 zł.

Ponadto powodowi w okresie od stycznia 2021 r. do sierpnia 2021 r. przysługiwał dodatek za długoletnią pracę w wysokości 5 %. Od września 2021 r. do sierpnia 2022 r. przysługiwał dodatek za długoletnią pracę w wysokości 6 %. Od września 2022 r. do grudnia 2022 r. przysługiwał dodatek za długoletnią pracę w wysokości 7%.

Powód za rok 2021 oraz 2022 otrzymał dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników sfery budżetowej, tzw. „trzynastkę”, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej (Dz.U.2018.1872 t.j.) w kwocie 9 889,77 zł (rok 2021) oraz w kwocie 10 380,22zł (rok 2022).

W Prokuraturze Rejonowej w Chełmnie od 2020 r. obowiązywało zarządzenie Nr 4/20 Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu zawierające załącznik „Regulamin pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu”. Następnie zarządzenie to zostało zastąpione zarządzeniem Nr 45/22 Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 29 czerwca 2022 roku w sprawie ustalenia Regulaminu pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu zawierające załącznik „Regulamin pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu”. W § 1 w/w Regulaminów określono, iż dotyczą one organizacji i porządku pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu oraz prokuraturach rejonowych okręgu (...). W §. 30 ust. 2 Regulaminu (załącznik do zarządzenia Nr 4/20 Prokuratora Okręgowego w Toruniu) oraz § 31 ust. 2 Regulaminu (załącznik do zarządzenia Nr 45/22 Prokuratora Okręgowego w Toruniu) zawarto regulację, iż wynagrodzenie za pracę wypłacane jest pracownikowi co miesiąc, z dołu, dnia 28 każdego miesiąca kalendarzowego, jednakże jeżeli dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę jest dniem wolnym od pracy wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym.

W myśl art. 124 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.), dalej zwanej ustawą Prawo o prokuraturze, wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego. Stosownie do § 2 wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawkach, których wysokość ustala się zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego asesora prokuratury wynosi 80% wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w stawce pierwszej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, co wynika z brzmienia art. 174 § 2 ustawy - Prawo o prokuraturze.

Zgodnie z art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze 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).

W 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 ze zm.), wskazano, 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 art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 r. (Dz. U z 2021 r. poz. 2445), wskazano, 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, stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W myśl Ust. 2, podstawę, o której mowa w ust. 1, zwiększa się o kwotę 26 zł.

W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 742) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. wyniosło 4839,24 zł.

W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 711) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. wyniosło 5024,48 zł.

W komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 730) ogłoszono, że przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2021 r. wyniosło 5504,52 zł.

Zgodnie z regułą ustalania wynagrodzenia przewidzianą w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze podstawą do wyliczenia wynagrodzenia w 2021 r. powinna być kwota bazowa w wysokości 5024,48 zł, natomiast w 2022 r. kwota bazowa w kwocie 5504,52 zł.

Na podstawie regulacji przewidzianych w ustawach o budżecie w 2021 r. kwota bazowa została określona w wysokości 4839,24 zł, a więc na poziomie przeciętnego wynagrodzenia z 2019 r., nie zaś - jak wynika z ustawy Prawo o prokuraturze - roku 2020 r. (różnica między należną a zastosowaną kwotą bazową wyniosła więc 185,24 zł).

Z kolei w 2022 r. kwota bazowa została określona w wysokości 5050,48 zł, a więc na poziomie przeciętnego wynagrodzenia za 2020 r., nie zaś - jak wynika z ustawy Prawo o prokuraturze - roku 2021 r., plus dodatkowo kwota 26 zł (różnica między należną a zastosowaną kwotą bazową wyniosła więc 454,04 zł).

Wynagrodzenie powoda w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 25 marca 2021 r. powinno wynosić 80 % wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w stawce pierwszej, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego, obliczonego w oparciu o kwotę stanowiącą iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r., tj. kwoty 5.024,48 zł. Wynagrodzenie w okresie od 26 marca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. powinno wynosić: kwotę stanowiącą iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r., tj. kwoty 5.024,48 zł . Powód szczegółowo wyliczył wysokość należnego wynagrodzenia w tabeli k. 8a.

W 2022 r. wynagrodzenie powinno wynosić: kwotę stanowiącą iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2021 r., tj. kwoty 5.504,52 zł. Powód dokonał wyliczenia wynagrodzenia w tabeli k. 9.

W ocenie powoda treść art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. oraz treść art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 r. nie mogą wywołać skutków prawnych i być podstawą obliczenia wynagrodzenia powoda, z następujących przyczyn.

Dla uzasadnienia swojego stanowiska, powód podniósł, że w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze przewidziany został system wynagradzania prokuratorów i asesorów prokuratury oparty na mechanizmie samoistnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego w oparciu o kryterium przeciętnego wynagrodzenia. (...) ten działa na takich samych zasadach jak w przypadku wynagrodzenia sędziów i został wyłączony z regulacji wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia ma odpowiadać zakresowi przewidzianych obowiązków prokuratorów i asesorów prokuratury, zapewniać im bezpieczeństwo finansowe i rekompensować ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej działalności zarobkowej. Mechanizm taki oparty jest na obiektywnych przesłankach, co gwarantować ma niezależność prokuratorów i asesorów prokuratury. Z tego względu jakiegokolwiek odstępstwa od

przyjętego systemu wynagradzania prokuratorów i asesorów prokuratury uzasadnione mogą być tylko w sytuacji poważnych trudności budżetowych państwa oraz powinny mieć charakter wyjątkowy i jednostkowy.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. K 1/12 Trybunał Konstytucyjny uznał regulację polegającą na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów za zgodną z Konstytucją RP, zaznaczając że uznanie konstytucyjności takiego rozwiązania wynika z jego incydentalnego charakteru oraz uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa zagrażającej równowadze budżetowej. Jednocześnie w orzeczeniu tym Trybunał wyznaczył nieprzekraczalne dla władzy ustawodawczej i wykonawczej „warunki brzegowe” przy ustalaniu wynagrodzenia sędziów, w szczególności:

1. 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;
2. wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość „przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej”;
3. wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;
4. w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami;
5. niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Trybunał podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, niedopuszczalne jest, 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 ocenie powoda, przytoczone warunki brzegowe opisane w orzeczeniu TK winno się konfrontować z aktualną sytuacją gospodarczą Państwa i budżetowymi praktykami wydatkowymi ustawodawcy, które przecież legły u podstaw odstąpienia w 2021 i 2022 roku od wyznaczonych pragmatyką służbową, zasad ustalania wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratury.

Jako, że wysokość wynagrodzenia prokuratorów i asesorów prokuratury ustala jest analogicznie jak w przypadku sędziów, reguły płynące z ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w pełni odnoszą się sytuacji powoda.

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. 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.

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 (<https://www.gov.pl/web/fmanse/szacunek-2022>).

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 2021 i 2022. Argumentacja związana z kryzysem musiałaby być dobrze zdefiniowana i uzasadniona co nie miało miejsca. Pozornie mogłoby się wydawać, że zagrożenia związane z sytuacją pandemiczną kraju, rzutującą przeciw istotnie na warunki społeczno - gospodarcze, stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjętych działań oszczędnościowych, np. dotyczących płac np. w sferze budżetowej.

Co znamienne wiele postępień wydatkowych ustawodawcy i władzy wykonawczej w tej materii kłóci się z przyjętym wobec prokuratorów uzasadnieniem rozwiązania płacowego na rok 2021 i 2022.

W 2021 r. 13ta emerytura została przyznana po raz trzeci. Pierwsza trzynasta emerytura trafiła do rąk emerytów w maju 2019 r. Następnie dodatkowe świadczenie trafiło do uprawnionych w kwietniu i maju 2020 r. W 2021 r. została wypłacona w kwietniu. W 2022 roku kontynuowano płatność tzw. 13 emerytur. 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 emerytury w 2022 roku wyniósł 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur.

Względ na ograniczenia wydatkowe budżetu nie przeszkodziło wreszcie na przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą okołobudżetową 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. z 2021 r., 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. 2021 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 te same ustawy. Ustalono przy tym, że maksymalne wynagrodzenie na danym stanowisku stanowi sumę 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 (Dz.U. 2021 poz. 1960). 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.

Wreszcie, na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 roku (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 (vide: wyszczególnienie w pozwie powoda). 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.

W tym miejscu podkreślić należy, że zamrożenie płac prokuratorów i asesorów prokuratury rysuje się jako powtarzalna praktyka, która skutkuje realnym pogorszeniem sytuacji materialnej prokuratorów i asesorów prokuratury.

Nadto w uzasadnieniu projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. wskazano, że „Rządowy projekt ustawy .o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, zwany dalej "projektem ustawy", jest ściśle związany z rządowym projektem ustawy budżetowej na rok 2021. Regulacje przedmiotowego projektu ustawy mają charakter komplementarny do przekazanego pod obrady Rady Dialogu (...) przez Radę Ministrów w dniu 28 sierpnia 2020 r. projektu ustawy budżetowej na rok 2021. Przedłożone rozwiązania, w tym propozycje zmian niektórych ustaw znajdują swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie budżetu państwa na przyszły rok i wiążą się z prawidłową realizacją ustawy budżetowej na rok 2021. (...) W związku z obecną 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. W roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 742). Nie zmieniają się dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują "zamrożenie" systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Powyższa propozycja mieści 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”.

Podobnie w uzasadnieniu projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 podniesiono, że „Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy

budżetowej na rok 2022 jest ściśle związany z rządowym projektem ustawy budżetowej na rok 2022. Regulacje projektu ustawy mają charakter komplementarny do przekazanego pod obrady Rady Dialogu (...) przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Przedłożone rozwiązania, w tym propozycje zmian niektórych ustaw, znajdują swoje odzwierciedlenie i wymierną korelację w kwotach ujętych w projekcie budżetu państwa na przyszły rok i wiążą się z prawidłową realizacją ustawy budżetowej na rok 2022. (...) Proponuje się, aby w roku 2022 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego, Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 711) zwiększonego o kwotę 26 zł, w następstwie czego podstawa ta wyniesie 5 050,48 zł. Nie zmieniają się ogólne zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują bowiem "zamrożenie" waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów liczonej na poziomie podstawy z roku 2021. Przyjęcie podstawy ustalenia wynagrodzenia na poziomie roku 2020 będzie równoznaczne ze wzrostem wynagrodzeń w roku 2022 w stosunku do roku 2021 o 4,37%".

W tym kontekście przytoczyć należy fragmenty uzasadnienia projektu ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707): „W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych niezbędne jest podjęcie kroków umożliwiających zahamowanie szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niesie za sobą ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2012 r. (55 %). W tym celu, poza zastosowaniem przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej na rok 2012 tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej, niezbędne jest podjęcie szeregu działań, których efekty nie pozwolą przekroczyć poziomu deficytu budżetowego państwa określonego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 oraz przyczynią się do nieprzekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do (...). (...) W założeniach do budżetu państwa na rok 2012 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej. W związku z tym nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w szczególności sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W roku 2012 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na poziomie roku 2011, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2010 r. (M. P. Nr 57, poz. 774). Nie zmieniają się dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują "zamrożenie" systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2012 w związku z trudną sytuacją finansów publicznych. Powyższa propozycja mieści 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”. Na mocy tej ustawy doszło do zamrożenia wynagrodzenia prokuratorów i sędziów w 2012 r., przy czym podkreślić należy, że było to uregulowanie jednorazowe i nie zostało powtórzone w kolejnych latach (aż do 2021 r.).

Kontrolując ww. ustawę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. K 1/12 wypracował reguły oceny stanu finansów publicznych w kontekście dopuszczalnego odejścia od mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorów. Uznając za miarodajną w tym zakresie relację długu publicznego do poziomu (...) Trybunał Konstytucyjny wskazał na konstytucyjny limit zadłużenia określony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym dług publiczny nie może przekraczać 3/5 wartości (...). Nadto Trybunał wskazał na dwa tzw. progi ostrożnościowe: I próg 50 % (obecnie już nieobowiązujący) i II próg 55 %, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur oszczędnościowych.

Natomiast uzasadnienia wskazanych projektów ustaw okołobudżetowych na rok 2021 i 2022 powoływały się na bardzo ogólnie określoną potrzebę prawidłowej realizacji ustawy budżetowej, bez szczegółowego wyjaśnienia sytuacji budżetowej oraz niezbędności zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratury.

Wskazać w tym miejscu należy, że relacja długu publicznego do (...) w 2020 r. wynosiła w 2020 r. 47,8 % (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 24 maja 2021 r. M.P. z 2021 r. poz. 492), natomiast w 2021 r. 43,8 % (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. M.P. z 2022 r. poz. 553), włącznie 53,8 %.

Brak jest więc podstaw do przyjęcia, że sytuacja budżetowa wymagała podjęcia tak radykalnych kroków jak zamrożenie wynagrodzenia prokuratorów i asesorów prokuratury, tym bardziej, że dopuszczalne jest to tylko w sytuacjach ekstraordynaryjnych.

W tym aspekcie jeszcze raz należy zwrócić uwagę na to, że w czasie kiedy doszło do zamrożenia wynagrodzenia prokuratorów i asesorów prokuratury, w odniesieniu do przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej doszło do podwyżki wynagrodzeń. Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1394), z dniem 1 sierpnia 2021 r. wprowadzono podwyżki. Powód opisał podwyżki w tabeli k. 13.

Z kolei na mocy 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), która weszła w życie 1 listopada 2021 r. przewidziano, że wynagrodzenie Prezydenta składa się z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana o wzrost wynagrodzeń na dany rok budżetowy w stosunku do roku poprzedniego (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń). W poprzednim stanie prawnym, zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe od dnia 1 stycznia 2000 r. wynagrodzenie Prezydenta składało się z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego siedmiokrotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego trzykrotności kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa.

W związku z powyższym uznać należy, że doszło do dyskrecjonalnej decyzji władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie podwyżek wynagrodzenia dla wybranych grup zawodowych, przy jednoczesnym zamrożeniu wynagrodzenia prokuratorów, asesorów prokuratury czy też sędziów - wbrew obowiązującym ustawowym zasadom ustalania wysokości wynagrodzenia. Trudno znaleźć uzasadnienie dla odejścia od ustawowego mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratury, która to sytuacja może wynikać tylko z okoliczności o charakterze wyjątkowym, w sytuacji kiedy władza ustawodawcza i wykonawcza uznaje, że sytuacja finansów publicznych jest na tyle dobra, aby podwyższyć wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Podkreślić przy tym należy, że prokuratorzy i asesory prokuratury w czasie trwania stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonych z powodu epidemii (...)19 (który to stan jak należy wnioskować spowodował konieczność oszczędności budżetowych) w sposób niezakończony i ciągły (także w systemie zmianowym) pełnili służbę, stąd obecne regulacje ocenić należy krytycznie.

Na szczególną uwagę zasługują stanowiska podmiotów nadrzędnych wobec poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury - Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego oraz Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego w przedmiotowej sprawie. Oba stanowiska (zawarte w piśmie z dnia 5 września 2022 r. (...)1.0280.240.2022 Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego oraz piśmie z dnia 7 września 2022 r. Ministra Sprawiedliwości (...)442.112. (...)) zawierają argumentację w pełni tożsamą z argumentacją przedmiotowego pozwu. Jak wynika z pierwszego z wymienionych stanowisk: „mając na względzie obecne uwarunkowania społeczno - gospodarcze, zwłaszcza zaś wskaźniki rozwoju ekonomicznego, niezagrożony wzrost (...) i dobry stan finansów publicznych, wprowadzenie przepisów po raz kolejny zamrażających płace stanowiłoby arbitralne rozwiązanie pozbawione dostatecznych podstaw prawnych. Sytuacja taka może doprowadzić do kierowania przez prokuratorów i asesorów pozwów z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa.” Argument ten został powtórzony w cytowanym piśmie Ministra Sprawiedliwości. Jak wynika

z tego stanowiska: „przepisy u.s.p. dotyczące uposażeń sędziowskich zakotwiczone w Konstytucji mogą stanowić podstawę dla dochodzenia indywidualnych roszczeń przed sądem pracy, bez potrzeby jakiegokolwiek dodatkowego orzeczenia TK. Sąd pracy stosując u.s.p nie będzie przy tym wchodził w kompetencje TK, a jedynie dokona wykładni obowiązujących norm i da pierwszeństwo tej normie, która deroguje normę niższego rzędu. Należy przy tym przyjąć, iż istnieje wielkie prawdopodobieństwo, iż roszczenia te zostaną uznane za słuszne przez sądy pracy w skali całego kraju.” Przedstawiona przez Ministra Sprawiedliwości prokuratora Generalnego ocena ma również niewątpliwie zastosowanie do prokuratorów i asesorów. Jak zatem wynika z powyższych stanowisk, zarówno Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny jak i Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy liczą się z możliwością kierowania pozwów przez sędziów i prokuratorów, a nawet wskazują na zasadność takich roszczeń i przewidują wydawanie przez sądy pracy korzystnych dla powodów rozstrzygnięć. Zaznaczyć przy tym należy, że argumentacja zawarta w obu stanowiskach, co prawda dotyczy projektu ustawy „okołobudżetowej” na rok 2023 jednak jest aktualna w stosunku do takiej ustawy obowiązującej w 2022 r.

Zauważyć należy jeszcze, że w dniu 8 listopada 2023 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie K 1/23, w którym wypowiedział się w przedmiocie konstytucyjności przepisów ustawy okołobudżetowej na 2023 r. w odniesieniu do sędziów. Ustawa ta w zaskarżonym zakresie została uznana za niezgodną z Konstytucją.

Dla powoda, regulacje w zakresie wynagradzania prokuratorów i asesorów prokuratury, oparte zostały na uznaniowej decyzji władzy ustawodawczej, co jest niedopuszczalne w świetle kryteriów wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej epizodyczne regulacje w tym zakresie przybierają formę stałej praktyki, obchodząc za pomocą przepisów o charakterze incydentalnym mechanizm automatycznej waloryzacji wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratury przewidziany w ustawie Prawo o prokuraturze. Nadto decyzja o zamrożeniu wynagrodzenia nie została uzasadniona w standardzie o jakim mowa w ww. orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, a wręcz jawi się jako godząca w zasadę równego traktowania, w kontekście wzrostu wynagrodzeń przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Skutkiem tego jest rażące pogwałcenie mechanizmu wynagradzania prokuratorów i asesorów prokuratury określonego w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Istota tego mechanizmu polega na uniezależnieniu wysokości wynagrodzenia prokuratorów i asesorów prokuratury od decyzji innych władz poprzez wprowadzenie metody waloryzacji wynagrodzenia działającej ex lege, niezależnej od decyzji innej władzy. Sytuacja, w której od takiego mechanizmu można odejść i powrócić do uznaniowego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów i asesorów prokuratury pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa i wynikającej z niej zasady ochrony praw nabytych. Trzeba bowiem podkreślić, że z dniem ogłoszenia przez Prezesa GUS komunikatu o przeciętnej wysokości wynagrodzenia w II kwartale poprzedniego roku prokuratorzy i asesorzy prokuratury nabyli ekspektatywę prawa do wynagrodzenia obliczonego, na podstawie wskazanej w komunikacie kwoty bazowej.

W stanowisku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/23 Prokurator Generalny wskazał na niekonstytucyjność kwestionowanych w skargach przepisów, argumentując słusznie, że nie było uzasadnienia dla wprowadzenia zaskarżonych przepisów ustawy okołobudżetowej 2023 i doprowadziły one do nagłego wycofania się z ustalonych reguł postępowania. Jednocześnie obniżono nominalną wysokość wynagrodzeń sędziów w 2023 r., czego nie wymagał stan finansów publicznych. Na koniec roku budżetowego 2021 wartość relacji długu publicznego do (...) nie przekroczyła bowiem konstytucyjnego limitu zadłużenia.

Powód podnosił, iż dotychczasowe orzeczenia Sądów, zarówno I i II instancji, w tożsamyh sprawach wydane zostały zgodnie z żądaniami powodów.

I tak na przykład Sąd Rejonowy we Włocławku (w sprawie o sygn. akt IV P 300/22) Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 2 stycznia 2023 roku nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, w którym uwzględnił żądanie pozwu. Opierając część argumentacji na 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. W dalszej kolejności, wobec sprzeciwu pozwanego sprawa została rozpoznana w trybie zwyczajnym. Wyrokiem z dnia 13 marca 2023r. sygn. IV P 300/22 Sąd Rejonowy we Włocławku uwzględnił powództwo. W wyniku

złożonej przez pozwanego apelacji Sąd Okręgowy we Włocławku wyrokiem z dnia 29 września 2023r., sygn. IV P/23 utrzymał wyrok sądu pierwszej instancji w mocy.

Podobną argumentacją kierował się Sąd Rejonowy w Nowej Soli (sprawa o sygn. akt IV P 10/23) uwzględniając powództwo prokuratorów o wyrównanie wynagrodzeń za rok 2021 w całości. Wyrok ten jest o tyle istotny albowiem Sąd rozpoznający sprawę połączył w jedno postępowanie powództwa 13 prokuratorów. W wyroku tym powołano się na zasadę ochrony praw słuszenie nabytych jako najważniejszą z reguł, wywiedzionych z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nią prawa. Obejmuje ona także ekspektatywę prawa. W uzasadnieniu szeroko wyjaśniono niekonstytucyjność zastosowanych rozwiązań w oparciu o wskazania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.12.2012 (sygn. K 1/12).

Sąd Rejonowy w Nowej Soli uznał, że wprowadzenie Konstytucja RP w art. 188 stanowi, że orzekanie o zgodności ustaw i innych aktów niższej rangi z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego, jednak czym innym jest badanie konstytucyjności przepisu erga omnes, co należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a czym innym jest ocena konstytucyjności przepisu przez sąd powszechny w ramach wykładni prawa w danej sprawie i w konsekwencji, zgodnie z dominującą linią orzecniczą uznał, że badanie konstytucyjności przepisów przez sądy powszechne w takim zakresie jest dopuszczalne.

Dochodzone przez powodów roszczenia Sąd Rejonowy w Nowej Soli uznał za zasadne ze względu na stwierdzenie niezgodności zarówno art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. jak i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 r. - z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie bowiem z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającymi zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji wyraża trzy zasady konstytucyjne, zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Nie ma możliwości kompleksowego scharakteryzowania żadnej z nich bez uwzględnienia pozostałych. Zasady te są źródłem innych zasad ustrojowych które również mają status zasad konstytucyjnych, choć w Konstytucji nie zostały *expressis verbis* uregulowane. Zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była traktowana jako źródło kolejnych zasad bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ochrony zaufania do państwa prawa jest z kolei źródłem dalszych zasad między innymi zasady ochrony praw słuszenie nabytych (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, wyd. II red. P. Tuleja. LEN el. 2021. art. 2).

Zasada ochrony praw słuszenie nabytych jest jedną z najważniejszych zasad wywodzonych z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w najogólniejszym rozumieniu polega na zakazie arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.

Zasada ochrony praw nabytych obejmuje także ekspektatywę prawa podmiotowego, to jest sytuację, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego (por. wyrok TK z 24 października 2000 r. sygn. SK 7/00).

W ocenie Sądu Rejonowego w Nowej Soli roszczenia powodów dotyczyły praw słuszenie nabytych w powyższym rozumieniu.

Zdaniem Rejonowego w N., z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 r. powodowie uzyskali ekspektatywę prawa do otrzymania w 2021 r. wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w nim kwoty. W tym dniu bowiem możliwe było dokładne obliczenie wysokości wynagrodzenia, które każdy z powodów powinien otrzymać w 2021 r. i - poza trwaniem stosunku pracy

- nie było potrzebne żadne działanie ze strony powodów, ani też ze strony pozwanej, aby to prawo zostało nabyte. Analogicznie rzecz się ma w zakresie prawa powodów do wynagrodzenia w 2022 r.

W kwestii uznania roszczeń powodów za dotyczące praw słusznie nabytych Sąd uznał za zbędne czynienie szerszych rozważań w sytuacji, gdy prawa powodów wynikające z art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze mają analogiczny charakter jak prawa sędziów wynikające z art. 91 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, a prawo sędziów do wynagrodzenia na podstawie art. 91 cytowanej ustawy za ekspektatywę prawa podmiotowego uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.12.2012r. (K 1/12).

W ocenie Sądu Rejonowego w Nowej Soli orzekającego w sprawie 13 prokuratorów w sprawie o wyrównanie za rok 2021 r. - znamienne jest, że w uzasadnieniu projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 podmiot wnoszący inicjatywę ustawodawczą (także R.) w zakresie dotyczącym przedmiotu postępowania w mniejszej sprawie nie wskazał żadnej wartości konstytucyjnej uzasadniającej zmianę legislacyjną.

W każdym razie zawarte w ustawie o budżecie uzasadnienie zmiany legislacyjnej wskazuje, że zdaniem podmiotu występującego z inicjatywą ustawodawczą zmiana ta miała służyć ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona równowagi budżetowej, a wobec braku uzasadnienia zmiany legislacyjnej zawartej w ustawie o budżecie na rok 2021 uzasadnione jest uznanie, że zmiana ta nie miała służyć jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej, a co najwyżej takiej samej wartości konstytucyjnej, jak ustawa o budżecie na rok 2020.

W ocenie Sądu, wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 praw podmiotowych powodów słusznie nabytych, i to z dwóch zasadniczych względów.

Po pierwsze, mając na uwadze dane liczbowe przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 12.12.2012 (K 1/12), które oczywiście w okresie objętym pozwem były inne, ale w analizowanej kwestii istotne są nie liczby, lecz proporcje między nimi, a te w okresie objętym pozwem były zapewne bardzo podobne, zauważyć należy, że w następstwie zmian legislacyjnych dokonanych poprzez art. 14 ust. 1 i art. 10 ust. 1 cytowanych ustaw o budżecie na rok 2021 i 2022 budżet państwa uzyskał dodatkowy dochód stanowiący ułamek promila budżetu państwa. Uzyskanie dochodu w tak niskiej wysokości wyklucza możliwość uznania, że analizowane zmiany legislacyjne faktycznie służyły ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa.

Odnosząc się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.12.2012 r., iż nawet niewielka skala oszczędności budżetowych z określonego tytułu nie może być istotnym argumentem za uznaniem, że zmiana legislacyjna powodująca takie oszczędności nie służy ochronie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej, gdyż suma wielu nawet niewielkich jednostkowych oszczędności może mieć istotne znaczenie dla kondycji budżetu państwa zauważyć należy, że stanowisko powyższe nie uwzględnia bardzo istotnej okoliczności, mianowicie okoliczności, iż do sumy zmian legislacyjnych podejmowanych w danym okresie, a służących uzyskaniu oszczędności budżetowych nie mogą być zaliczane zmiany legislacyjne nie naruszające praw słusznie nabytych. Konkretnie rzecz ujmując chodzi o to, że jeżeli w określonym czasie ustawodawca dokonuje znacznej ilości zmian legislacyjnych nie naruszających praw obywateli słusznie nabytych i zmiany te dają przykładowo 5% oszczędności budżetowych, to za zmianę służącą ochronie konstytucyjnej wartości w postaci równowagi budżetowej nie można uznać dokonanej w tym samym czasie zmiany legislacyjnej powodującej naruszenie praw słusznie nabytych, dającej dodatkowy przychód budżetowy w wysokości mniejszej niż promil z powołaniem się na argument, że suma zmian dała 5% oszczędności budżetowych.

Zdaniem Sądu, warunkiem uznania zmiany legislacyjnej skutkującej naruszeniem praw słusznie nabytych za służącą realizacji wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej jest to, aby taka zmiana, sama lub wspólnie z innymi zmianami legislacyjnymi skutkującymi naruszeniem praw słusznie nabytych, faktycznie i realnie służyła ochronie takiej wartości konstytucyjnej, jak równowaga budżetowa.

Przeciwko możliwości uznania, że art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 służyły ochronie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej w sposób ekstremalnie wyraźny stanowi fakt dokonywania przez ustawodawcę w analizowanym okresie szeregu zmian legislacyjnych, nie tylko nie powodujących oszczędności budżetowych, ale przeciwnie, skutkujących istotnymi z punktu widzenia równowagi budżetowej konsekwencjami.

Jedynie tytułem przykładu można w tym miejscu powołać się na fakt uchwalenia w analizowanym okresie ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U.2021.432). Uprzedzając ewentualny zarzut, że celem tej ustawy było wsparcie jednej z najsłabszych grup społecznych, a więc jej uchwalenie służyło realizacji konstytucyjnej zasady solidaryzmu społecznego, od razu można ten zarzut obalić argumentem, że także w analizowanym okresie została uchwalona ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustaw o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021.1960), a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał rozporządzenie z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.2021.1394). W takim stanie rzeczy, w przekonaniu Sądu, nie do obrony jest stanowisko, że art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 służyły ochronie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej, w sytuacji gdy w okresie, w którym słusznie nabyte konstytucyjne prawa obywatelskie były ograniczane, zostały dokonane zmiany legislacyjne, skutkujące wzrostem uposażeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez cytowane przepisy ustaw o budżecie na rok 2021 i 2022 praw podmiotowych powodów słusznie nabytych w drugiej kolejności z tego względu, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, iż ograniczenie praw słusznie nabytych nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszania praw dobrze nabytych (por. wyrok TK - K 43/12), a oczywiste jest, że w datach uchwalenia art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 ustawodawca taką możliwość miał.

Sąd Rejonowy w Nowej Soli słusznie zaakcentował, iż w demokratycznym państwie prawa podstawowym i najważniejszym instrumentem państwa służącym zapewnieniu równowagi budżetowej jest system podatkowy. (...) podatkowy ma te zasadniczą zaletę, że jest instrumentem powszechnym, umożliwiającym najbardziej równomierne obciążenie obywateli skutkami ewentualnego kryzysu budżetowego, a co najistotniejsze, ewentualne podwyższenie podatków - w celu zapewnienia równowagi budżetowej nie narusza konstytucyjnych praw obywatelskich.

Sąd wskazał przy tym, iż zdaje sobie sprawę, że potencjalnie do wyobrażenia jest sytuacja, że do załamania budżetu państwa dochodzi nagle (np. skutek wybuchu światowego kryzysu finansowego), ale nawet wówczas nie jest konieczne naruszenie konstytucyjnego prawa obywatelskiego w postaci prawa do ochrony praw słusznie nabytych, skoro w każdym momencie istnieje możliwość dokonania przez ustawodawcę zmian legislacyjnych o charakterze oszczędnościowym służących poprawie sytuacji budżetowej państwa, nie naruszających praw obywatelskich słusznie nabytych.

W konsekwencji, w ocenie Sądu, naruszenie konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony praw słusznie nabytych w celu ochrony wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej jest możliwe dopiero w sytuacji, gdy celu tego nie można osiągnąć poprzez zmiany legislacyjne w systemie podatkowym, ewentualnie poprzez zmiany legislacyjne w charakterze oszczędnościowym nie naruszające praw słusznie nabytych, jednak zaistnienie takiej sytuacji trudno sobie wyobrazić.

Reasumując, w związku ze stwierdzeniem, że art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 r. faktycznie nie służyły ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa i stwierdzeniem, że w datach uchwalenia tych przepisów

ustawodawca miał możliwość ochrony wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej bez naruszania praw podmiotowych słusznie nabytych wynikających z art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, w przekonaniu Sądu zachodzą przesłanki do uznania art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 r. za sprzeczne z art. 2 Konstytucji czego konsekwencją musiała być odmowa zastosowania tych przepisów przy rozstrzygnięciu sprawy.

Podobnie wypowiedział się Sąd Rejonowy w Zamościu (sygn. akt IV P 42/23) wskazując na odejście przez ustawodawcę od mechanizmu powiązania uposażeń prokuratorów z przeciętnym wynagrodzeniem został wprowadzony do systemu prawa w 2009 r. Powyższymi działaniami, ustawodawca, rok w rok, zdecydował się odejść od corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z drugiego kwartału roku poprzedzającego, czyniąc to w trybie wprowadzanych do systemu prawa ustaw okołobudżetowych. Sąd orzekający zauważył, że płaszczyzna działań ustawodawczych, finalnie wymierzona w zakłócenie systemu wynagradzania prokuratorów, koliduje z normami konstytucyjnymi. W ocenie tego Sądu, niekorzystne modyfikacje zasad wynagrodzenia prokuratorów są dopuszczalne, ale tego typu działania muszą mieć charakter wyjątkowy, a ich wprowadzenie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Tych warunków wprowadzony do , systemu prawa przepis art. 10 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. nie spełnia.

Sąd Rejonowy w Opolu (wyroki o sygnaturach IV P 82/23 oraz IV P 151/23 z 13 października 2023 r.) wskazał nadto, iż w roku 2021 i 2022 nie nastąpiło przekroczenie kolejnego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do (...) (55%) ustalonego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn.. K 1/12, gdzie limit zadłużenia określony w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, iż dług publiczny nie może przekraczać 3/5 wartości (...).

Sąd Rejonowy w Opolu z całą mocą podkreślił, iż nie została również spełniona przesłanka umożliwiająca odstępstwo od ustawowej regulacji wynagrodzeń prokuratorów wyznaczona przez Trybunał Konstytucyjny, a to przekroczenie dwóch progów ostrożnościowych:

I próg 50% (obecnie już nieobowiązujący) i II próg 55 %, których przekroczenie wymusza uruchomienie przez władze państwa stosownych procedur oszczędnościowych. Relacja długu publicznego do (...) w 2020 r. wynosiła 47,8 % (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 24 maja 2021 r. M.P. z 2021 r., poz. 492), natomiast w 2021 r. 43,8 % (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 maja 2022 r. M.P. z 2022 r., poz. 553).

W ocenie Sądu Rejonowego w Opolu brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że sytuacja budżetowa wymagała podjęcia tak radykalnych kroków jak zamrożenie wynagrodzenia prokuratorów, tym bardziej, że dopuszczalne jest to tylko w sytuacjach wyjątkowych, a co należy stanowczo podkreślić - w sytuacji zamrożenia wynagrodzeń prokuratorów w 2021 roku wprowadzono znaczące podwyżki wynagrodzeń przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Sąd Rejonowy w Opolu skonstatował, iż przedstawiona sytuacja budżetowa jednoznacznie ukazuje, iż sytuacja ekonomiczna była na tyle dobra, że zasadnym było podwyższenie wynagrodzeń dla wybranych grup społecznych. Zatem brak jest jakiegokolwiek ekonomicznego uzasadnienia dla zamrożenia wynagrodzeń jednej grupy społecznej (w tym przypadku prokuratorów) w kontekście, gdy w sposób znaczący zwiększa się wynagrodzenie innych grup społecznych w tak szerokim zakresie. Nie sposób zaaprobować stanowiska, gdzie władza ustawodawcza i wykonawcza uznaje, że sytuacja finansów publicznych jest na tyle dobra, aby podwyższyć wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przy jednoczesnym zamrożeniu wynagrodzeń prokuratorów, którzy - mimo stanu zagrożenia epidemicznego (...)19 w sposób niezakłócony i ciągle pełnili służbę.

W ocenie Sądu wynagrodzenia prokuratorów powinny w dłuższym okresie wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej. W wyniku zamrożenia tychże wynagrodzeń warunek ten nie jest zachowany zaś tendencja wzrostowa jest mniejsza aniżeli przeciętne wynagrodzenia w sferze budżetowej, które w roku 2022 wzrosło o 4,4%, a w roku 2023 o kolejne 7,8% zaś wzrost wynagrodzeń prokuratorów w

2022 r. wyniósł około 3,83% (po dodaniu do przyjętej kwoty kolejnych 26 zł - 4,37%), a obecnie (w 2023 r.) 7,8%. Przed 2021 rokiem wynagrodzenia prokuratorów podlegały corocznej, opartej na zasadach określonych w ustawie o ustroju sądów powszechnych waloryzacji, w skali kilku lat mamy do czynienia z tendencją odwrotną - wzrost wynagrodzeń jest znacząco wyhamowywany - działanie takie nie tyle wypacza, co faktycznie eliminuje mechanizm ustalania wynagrodzeń sędziów uregulowany w art. 91 § 1 c u.s.p. mający chronić je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej.

Zauważyć należy, iż zamrożenie wynagrodzeń prokuratorów w 2021 i 2022 roku nie było uzasadnione w świetle cytowanego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 roku (co w pełni potwierdzają już liczne orzeczenia sądów pracy orzekających dotychczas w sprawach tożsamyh ze sprawą powoda) i w żaden sposób nie było to podyktowane wyjątkowością zaistniałej sytuacji i skalą wyzwań związanych z pandemią.

Reasumując, stwierdzić należy, iż wynagrodzenie powoda zamrożono (obniżono) w latach 2021 i 2022 niezgodnie z przepisem art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Brak było do tego jakiegokolwiek uzasadnienia w sytuacji budżetowej i gospodarczej kraju i dokonano tego niezgodnie z przepisami ustaw i Konstytucji RP z rażącym naruszeniem praw słusznie nabytych. W pełni zasadny jest postulat ochrony prawa prokuratora do wynagrodzenia w corocznie ustalonej obiektywnej wysokości, pozostającej w ścisłej relacji do przeciętnego wynagrodzenia.

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości, ewentualnie w przypadku uwzględnienia powództwa, z uwagi na zasady słuszności i nieobciążanie pozwanej kosztami niniejszego postępowania.

W pierwszej kolejności pozwana wskazywała, iż stoi na stanowisku, że wynagrodzenie zostało powodowi wypłacone w należytą i zgodną z prawem wysokością. Ustalenie wysokości wynagrodzenia powoda nie było skutkiem jakiegokolwiek decyzji jednostki zatrudniającej powoda. Pozwana jest dysponentem środków budżetowych, a co za tym idzie, na wypłatę wynagrodzeń za okres sporny dysponowała kwotami ustalonymi zgodnie z ustawami o budżecie państwa za rok 2021 i 2022. Wypłata wynagrodzenia w innej kwocie stanowiłaby naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której pozwana, jako jednostka budżetowa, jest zobligowana przestrzegać.

Zaprezentowany przez powoda problem prawny dotyczy w istocie przepisów rangi ustawowej które regulują podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, tj. art. 123 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360) oraz art. 14 ustawy o budżecie państwa na rok 2021 oraz art. 10 ustawy o budżecie państwa na rok 2022.

Rozstrzygnięcie tej kolizji sprowadza się do oceny który z przepisów normujących powyższą kwestię wiązał pozwanego jako pracodawcę. Konieczność zastosowania reguł ustalających wysokość wynagrodzenia zasadniczego wynikających z tzw. ustaw o budżecie państwa, z pominięciem uregulowania art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, wynika z zastosowania ogólnych zasad wykładni odwołujących się do reguł kolizyjnych *lex posteriori derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*.

Wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z 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. W sytuacji wątpliwości dotyczącej mocy obowiązującej przepisów o sprzecznej treści zawartych 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* {wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1994 roku, (...) 12/94, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1994 roku, (...) 38/94}. 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 {orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1994 roku, IP 1/94, orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 roku, K 12/94}. Podkreślić przy tym należy, że ustawy o budżecie państwa są w systemie źródeł prawa aktami

posiadającymi tożsamą moc, jak zwykle ustawy. Odmiennie ich usytuowane lub przypisane im innego znaczenia, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Tym samym każda ustawa późniejsza może uchylić wcześniejszą, jak i stanowić czasowe wyjątki od jej postanowień (orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994, K 4/94). Co istotne, jak wynika z zastosowania powyższych zasad, normy regulacji ustrojowej o charakterze ogólnym, bez terminu obowiązywania, jakim są m.in. normy ustawy Prawo o prokuraturze, nie mają zastosowania w okresie obowiązywania ustawy o budżecie na dany rok i wprowadzają zmiany innych ustaw, konieczne dla zapewnienia równowagi budżetowej.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie pozwanej, wprowadzenie w ustawach o budżecie odstępstwa od zasady progresywnego wynagrodzenia prokuratorów nie stanowi regulacji niedopuszczalnej z uwagi na sprzeczność z Konstytucją RP. W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, Trybunał Konstytucyjny uznał regulację zamrażającą wynagrodzenie sędziów za zgodną z Konstytucją, jednak określił przesłanki konieczne dla jej wprowadzenia, dając tym samym wskazania na przyszłość dla ustawodawcy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wysokość wynagrodzeń sędziów determinowana jest bezpośrednio sytuacją budżetową państwa i w razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, istotnych ze względu na interes publiczny - możliwe jest wprowadzenie regulacji ograniczających ich wzrost, przy czym nie mogą one opierać się na całkowitej uznaniowości. Regulacja ustawowa nie kreuje bowiem podmiotowego prawa sędziów do stałego podwyższania wynagrodzenia zasadniczego, a jedynie prawo do wynagrodzenia ukształtowanego corocznie z uwzględnieniem obiektywnego, niezależnego wskaźnika statystycznego, co może prowadzić zarówno do podwyższenia tego wynagrodzenia, jak i jego stabilizacji na dotychczasowym poziomie. Jest to regulacja gwarancyjna, a prawo nabyte można z niej wywodzić tylko w aspekcie corocznego ustalania wynagrodzenia sędziów na podstawie obiektywnego wskaźnika. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca może zmienić regulacje płacowe dotyczące wynagrodzeń finansowanych z budżetu państwa, gdy jego sytuacja w danym momencie tego realnie wymaga. W innym wypadku należałoby założyć niezmienną prawo, niezależną od przemian w sferze stosunków społecznych i zmian czynników zewnętrznych. Przepisy gwarantujące kształtowanie wynagrodzeń na podstawie obiektywnych czynników nie tworzą indywidualnych praw podmiotowych do wzrostu wynagrodzeń. Niewłaściwym jest, co czyni stroną powodową, utożsamianie sposobu kształtowania stosunku pracy do określonego przepisami dotyczącymi wynagrodzeń, z ekspektatywą podmiotowego prawa do wynagrodzenia w określonej wysokości.

Jak wskazuje Ministerstwo Finansów wprowadzona ustawa o budżecie stanowiła narzędzie umożliwiające wprowadzenie rozwiązań pozwalających na wydatkowanie środków w sposób efektywny i skuteczny - adekwatnie do występujących uwarunkowań społeczno gospodarczych i stosownie do przyjętej polityki państwa, która nakazuje ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa w celu prawidłowej realizacji ustawy o budżecie. W uzasadnieniu do ustawy o budżecie na rok 2022 podkreślono, że gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii (...)19 w 2020 r. Obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzenia przysługującego prokuratorom było uzasadnione oceną zagrożenia równowagi finansów państwa i obawą o przekroczenie progu ostrożnościowego (oznaczającego wartość relacji kwoty długu publicznego do (...) na poziomie wyższym niż 55%). Zgodnie z Oceną S. Regulacji załączoną do projektu ustawy o budżecie na rok 2022 zmiany dotyczące ustalenia w roku 2022 wysokości wynagrodzenia sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego spowodują oszczędności w wydatkach budżetu państwa w częściach 04, 05, 06, 13, 15, 37 i 88 w wysokości ok. 453 mln zł.

Zawarte w ustawie o budżecie rozwiązania w zakresie zmiany wysokości wzrostu wynagrodzeń prokuratorów nie zmieniły przy tym ogólnych zasad ustalania wynagrodzenia zasadniczego w oparciu o przeciętne wynagrodzenie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy te spowodowały jedynie przyjęcie za podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. powiększonego o 26 zł, co jest równoznaczne ze wzrostem wynagrodzeń w roku 2022 w stosunku do roku 2021 o 4,37%. Wysokość wzrostu została zatem określona na poziomie identycznym jak dla pozostałych pracowników sfery budżetowej. Przewidziane w ustawie o budżecie ograniczenia wzrostu płac dotyczyły oprócz prokuratorów także

m.in. sędziów oraz bardzo licznych grup urzędników państwowych i innych pracowników zatrudnionych w urzędach. Ustawodawca wprowadził te ograniczenia wychodząc z systemowego założenia, że finanse publiczne to system naczyń połączonych, a wspólny mianownikiem wymienionych instytucji jest m.in. przynależność do sektora finansów publicznych. Co więcej, ograniczenia te nie przekroczyły tego co niezbędne dla ochrony równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Regulacja powyższa miała charakter incydentalny i chociaż nie w pełnym zakresie, to jednak stwarzała podstawę wzrostu wynagrodzeń prokuratorów.

W ocenie strony pozwanej art. 14 ustawy o budżecie na rok 2021 oraz art. 10 ustawy o budżecie na rok 2022 nie naruszają art. 2 Konstytucji RP, gdyż nie stoją one w sprzeczności ani zasadą ochrony praw nabytych, ani z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa. Ponad wymienione wyżej argumenty, wskazać należy, że powód nie mógł nabyć prawa do wynagrodzenia w 2021 r. i w 2022 r. na podstawie art. 123 Prawo o prokuraturze, gdyż w okresie od stycznia do końca grudnia 2021 r. obowiązywała ustawa o budżecie na rok 2021, natomiast od stycznia do końca grudnia 2022 r. obowiązywała ustawa o budżecie na rok 2022. Powód nabył przewidziane w ww. ustawach uprawnienia, które nie naruszały normy o charakterze gwarancyjnym dla prokuratora przewidzianej w art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze. Przywołana reguła gwarancyjna zakłada, że prokurator nie może w danym roku budżetowym otrzymać wynagrodzenia niższego od wynagrodzenia dotychczasowego. Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że przywołana regulacja nie wyłącza sytuacji, w której w danym roku budżetowym wynagrodzenie prokuratora nie wzrośnie.

R., w ocenie strony pozwanej, wynagrodzenie powoda w okresie objętym pozwem zostało ustalone w sposób zgodny z obowiązującym stanem prawnym i do dnia sporządzenia niniejszego pisma, pozwana nie miała prawnej możliwości przyznania powodowi wynagrodzenia w dochodzonej pozwem wysokości.

Odnosząc się do wyliczeń matematycznych stanowiących podstawę żądania pozwu, że pozwana kwestionowała matematyczne wyliczenie kwot wynagrodzenia za pracę wskazane przez powoda oraz nie kwestionowała początkowych dat odsetek wskazanych przez powoda w roszczeniu dochodzonym niniejszym pozwem, jednak pozwana stanowczo podkreśla, iż zasadność dochodzonego roszczenia kwestionuje co do zasady.

Jednocześnie z daleko idącej ostrożności procesowej pozwana wskazywała, iż w przypadku uwzględnienia powództwa przez Sąd, pozwana zwróciła uwagę, iż żądanie strony powodowej w zakresie wyrównania wynagrodzenia, począwszy od roku 2021 zwłaszcza nie powinno zostać uznane za usprawiedliwione. Bezsprzecznym pozostaje fakt, że właśnie rok 2021 był dla polskiej gospodarki szczególnie trudny, z uwagi na skutki epidemii (...)19 i za uzasadnione należy uznać działania umożliwiające wprowadzenie rozwiązań pozwalających na wydatkowanie środków w sposób efektywny i skuteczny - adekwatnie do występujących uwarunkowań społeczno-gospodarczych i stosownie do przyjętej polityki państwa, która nakazuje ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa w celu prawidłowej realizacji ustawy budżetowej.

Pozwana wskazywała na orzeczenie Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. akt IV P 224/23, w którym Sąd oddalił powództwo w zakresie żądania wyrównania wynagrodzenia za rok 2021. W uzasadnieniu ww. orzeczenia w zakresie oddalenia powództwa, Sąd wskazał, iż „sfera budżetowa w całości uczestniczyła w kosztach podjętych przez Państwo działań osłonowych. Wobec skali zjawiska, jakim była epidemia C.-19 oraz wielokierunkowych negatywnych skutków jej oddziaływania, nie jest zdaniem sądu słuszne stanowisko, że sędziowie i prokuratorzy powinni być z tej partycypacji wyłączni. Nie byłoby to zrozumiałe, zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak i społecznych, Niewątpliwie sytuacja budżetu Państwa była wówczas bardzo trudna, a perspektywy na przyszłość raczej negatywne.

Pozwana wskazywała, że niniejszej sprawie brak jest podstaw do zasądzenia odsetek ustawowych za opóźnienie wymagalności wynagrodzenia powoda za poszczególne miesiące 2021 roku i 2022 roku w sytuacji, gdy pracodawca wypłacił wynagrodzenie zgodnie z przepisami ustawy. W związku z powyższym, uznać należy, iż brak jest podstaw do uznania, że pracodawca pozostawał w opóźnieniu w spełnieniu świadczenia co do żądanych przez powoda kwot

wynagrodzenia za pracę. W ocenie pozwanej, jeśli uznać roszczenie powoda za usprawiedliwione co do zasady, to odsetki winne zostać zasądzone od dnia wyrokowania, zwłaszcza że jedyną drogą do zasądzenia żadanego przez powoda wynagrodzenia jest uznanie przepisów regulujących wynagrodzenie prokuratora rangi ustawowej za niezgodne z Konstytucją, czego pozwany pracodawca nie mógł przewidzieć i nie mógł uczynić samodzielnie. Taka sytuacja nie może zostać utożsamiona z opóźnieniem, o którym mowa w art. 481 § 1 i 2 KC. Pozwana nie miała żadnego wpływu na prace legislacyjne nad ustawami, które wiązały pozwaną jako pracodawcę w zakresie wysokości wypłaconego wynagrodzenia, dlatego nie jest słusznym, aby pozwana ponosiła tego konsekwencje.

W zakresie wniosku strony pozwanej o nieobciążanie jej kosztami sądowymi w przypadku ewentualnego uwzględnienia powództwa, pozwana podnosiła, że w realiach niniejszej sprawy, mając na uwadze przytoczone wyżej argumenty, należy postawić tezę, iż pozwana jako dysponent środków budżetowych, wypłacając pozwanemu wynagrodzenie, była związana w tym zakresie obowiązującymi ustawami okołobudżetowymi, a co za tym idzie, nie miała legitymacji prawnej aby postąpić inaczej. W świetle powyższego, mając na względzie zasady słuszności, wniosek o nieobciążanie pozwanej kosztami niniejszego postępowania, jest konieczny i w pełni uzasadniony.

Sąd ustalił co następuje:

Okolicznością bezsporną był fakt, że powód jest prokuratorem Prokuratury Rejonowej w Chełmnie i od dnia 26 marca 2021 r. pełni funkcję Prokuratora Rejonowego w Chełmnie. Pozwana stanu faktycznego w niniejszej sprawie nie kwestionowała.

W Prokuraturze Rejonowej w Chełmnie w okresie objętym pozwem obowiązywał Regulamin pracy wprowadzony zarządzeniem nr 4/20 Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu. Następnie weszło w życie zarządzenie nr 45/22 Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu wraz z załącznikiem „Regulamin pracy w Prokuraturze Okręgowej w Toruniu”.

dowód: Regulamin pracy k. 31-44, 45-56.

Sąd zważył co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że powód uznał za właściwe wyliczenia strony pozwanej, dokonane w odpowiedzi na pozew (protokół z rozprawy z dnia 7.3.2024 r. k. 79).

Zgodnie z przepisem art. 123 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. Prawo o Prokuraturze (Dz. U. 2024r. poz. 390) podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane w dzienniku urzędowym Monitor Polski przez Prezesa GUS na podstawie n art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2022 poz. 504). Aby zapobiegać realnemu zmniejszeniu wartości uposażenia w sytuacji kiedy przeciętne wynagrodzenie jest niższe niż analogiczne ogłoszone w roku poprzedzającym przyjmowana jest podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w dotychczasowej wysokości (§ 2). Stosownie do art. 124 § 1 zdanie 2 powołanej ustawy wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratur Rejonowych zostało zrównane z wynagrodzeniem zasadniczym sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie to określa się w stawkach z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wysokości wynagrodzenia prokuratora (art. 124 § 2 ustawy). Zgodnie z art. 124 § 11 Ustawy o Prokuraturze prokurator nabywa prawo do dodatku za długoletnią pracę począwszy od 6 roku pracy. Wzrasta on po każdym kolejnym roku pracy o 1 % tego wynagrodzenia aż do osiągnięcia 20 % wynagrodzenia zasadniczego.

Wynagrodzenie powoda zostało zmodyfikowane przez ustawę z dnia 19.11.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. 2020 poz. 2400) określając w art. 8, że podstawę jego wyliczenia stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie z drugiego kwartału roku 2019 ogłaszane w trybie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Z kolei w ustawie z dnia 17.12.2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących

realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. 2022 poz. 2045) dokonano zmiany w ten sposób, że przyjęto jako podstawę wynagrodzenia przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2020 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS zwiększone o 26 zł.

Spór w niniejszej sprawie sprowadzał się do oceny prawnej czy przysługujące powodowi wynagrodzenie powinno być ustalone na podstawie przepisów ustawy o prokuraturze, czy też dopuszczalne było jego ustalenie według reguł określonych w art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie na 2021 r. i art. 8 ust 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 r. (powołane wyżej).

W roku 2020 ustawodawca w epizodycznej regulacji - ustawie z 19 listopada 2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020r. poz. 2400), zmodyfikował ustrojowy schemat kształtowania wynagrodzenia prokuratora, określając (art. 8), że podstawę jego wyliczenia stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie z II kwartału roku 2019 ogłaszane w trybie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczne rozwiązanie - stanowiące odstępstwo od uzależnienia wysokości wynagrodzenia prokuratora od przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał roku poprzedniego - powielono w ustawie z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2022r. poz. 2445).

Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy Sąd odwołał się także do analogicznej sytuacji dotyczącej wynagrodzenia sędziów.

Od czasu wejścia w życie noweli z 20 marca 2009r. (Dz. U. Nr 56, poz. 459) wynagrodzenia sędziów ustalane są jako niewaloryzowany iloczyn przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika, podczas gdy wcześniej był to, podlegający waloryzacji, iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. Ustawodawca przyjął więc - jako instrument urealniania płac - nie waloryzację, lecz koncepcję progresywnego wynagrodzenia, stanowiąc jednocześnie, że w razie zmian niekorzystnych (obniżenia się wynagrodzenia w II kwartale w stosunku do roku poprzedniego) wynagrodzenia sędziów pozostają na niezmiennym poziomie (art. 91 § 1d u.s.p.). Celem mechanizmu było nie tylko odniesienie wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika, ale i uniezależnienie procesu ich ustalania od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej. Oznacza to, że zmiana zasad wynagradzania w epizodycznych ustawach o budżecie, jest sprzeczna z art. 178 ust. 2 Konstytucji. W tym kontekście należy odwołać się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2012 roku wydanego w sprawie sygn. K 1/12. Konstrukcja sporu w wymienionej sprawie była co do zasady analogiczna. Kwestionowaną ustawą o budżecie 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 oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. Odstąpiono tym samym od ogólnej zasady ustalenia wynagrodzenia w korelacji do przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału roku poprzedniego. W sferze faktycznej wynagrodzenia tej grupy pozostały w 2012 r. na tym samym poziomie, co w 2011r. Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowaną regulację, polegającą w istocie na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń, za zgodną z Konstytucją. W dużej mierze, jak uzasadniał, stanowisko to było efektem incydentalnego charakteru rzeczoności rozwiązania oraz uwzględniło trudną sytuację finansową państwa, zagrażającą równowadze budżetowej, stanowiącej wartość konstytucyjną, konkurencyjną wobec wartości określonych w art. 178 Konstytucji. Jednocześnie organ uszczegółowił warunki, od wystąpienia których uzależniona jest skuteczność następczych działań legislacyjnych ustawodawcy. W ocenie Trybunału:

- 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 i nie może w żadnym wypadku stać się systematyczną praktyką.

Już tylko w oparciu o powołane konstatacje należy stwierdzić, iż nie do pogodzenia z wartościami konstytucyjnymi pozostaje trzykrotne odstępstwo przez ustawodawcę od ustrojowego modelu wynagradzania prokuratorów i sędziów. Niekorzystna zmiana w zakresie wynagradzania w latach 2020 - 2023, nie daje pogodzić się również z art. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z jego treścią Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle tej zasady, adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacje prawne nie będą zmieniane na ich niekorzyść w sposób arbitralny, w oderwaniu od innych uchwalanych w tym samym okresie regulacji prawnych.

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 o budżecie są w systemie źródeł prawa aktami posiadającymi tożsamą moc, jak zwykle ustawy. Odmienne ich usytuowanie lub przypisanie im innego znaczenia, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Tym samym każda ustawa późniejsza może uchylić wcześniejszą, jak i ustanowić czasowe wyjątki od jej postanowień (por. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 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.

Przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że jej unormowania stosowane są bezpośrednio. Oczywiście jest, że sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 Nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z głosem K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 Nr 4, poz. 22, z głosem M. Jasińskiego; z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564). Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest jednak tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585). Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza więc kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34).

Taka sytuacja w przedmiotowej sprawie wystąpiła. W sprawie doraźnego modyfikowania mechanizmu kształtowania wysokości wynagrodzeń sędziów ustawami okołobudżetowymi wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 i z dnia 12 grudnia 2012. sygn. K 1/12. We wskazanych sprawach generalnie nie zakwestionowano możliwości stosowania tego typu mechanizmu, lecz określono kryteria, w oparciu o które należy badać zgodność z Konstytucją zastosowanych doraźnych rozwiązań prawnych. W przedmiotowej sprawie zachodzi jedynie konieczność odniesienia ich do art. 12 ust. 1 ustawy okołobudżetowej na rok 2021 i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej na rok 2022.

W przywołanym wyroku z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 Trybunał Konstytucyjny, na tle innego, aczkolwiek analogicznego stanu prawnego (art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 1994 r., nr 7, poz. 25 ze zm.), wskazał, że nakazana przez art. 178 ust. 2 Konstytucji adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu wręcz wyklucza uznaniowe, nie oparte na precyzyjnych regulacjach generalnych, ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia. Uchybiałoby godności urzędu sędziowskiego ustalanie wysokości wynagrodzeń sędziów de casu ad casum, w drodze uznaniowej, a być może i arbitralnej, konkretyzacji ogólnej zasady konstytucyjnej w stosunku do poszczególnych sędziów (zważywszy na wielce prawdopodobną w takiej sytuacji możliwość występowania rozbieżności w orzecznictwie co do wysokości stawek). Niedopuszczalne byłoby też ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia sędziów przez sięganie, w drodze analogii, do unormowań dotyczących innych grup zawodowych.

Norma wyrażona w art. 178 ust. 2, adresowana do właściwych organów państwa, nie może być jednak rozumiana jedynie jako norma programowa w takim sensie, że wyznacza tylko kierunek działań państwa czy cel, do którego państwo powinno stopniowo zmierzać. Taka interpretacja pozbawiałaby omawianą regulację konstytucyjną jej ważnej funkcji gwarancyjnej z punktu widzenia ustrojowej pozycji sądów. W konsekwencji należy uznać, że norma

ta wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy kształtowaniu systemu wynagrodzeń sędziowskich.

Dalej wskazano, że nie ulega wątpliwości, że norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustawodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Trzeba podkreślić, że sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Wypływa stąd obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych.

Trybunał zaznaczył, że badając, czy prawodawca nie przekroczył wyznaczonych mu przez konstytucję granic swobody regulacji, trzeba zwrócić natomiast uwagę na pewne obiektywne układy odniesienia:

- po pierwsze, takim układem jest poziom przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Skoro zawód sędziego jest wyróżniany konstytucyjnie w stosunku do innych profesji, to trzeba przyjąć, że poziom wynagrodzenia sędziowskiego, także na szczeblu sędziego sądu rejonowego, powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej;

- po drugie, wynagrodzenia sędziów w ogóle, jak również wynagrodzenia poszczególnych kategorii sędziów sądów równorzędnych (w tym sędziów sądów rejonowych i asesorów sądowych) powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej;

- po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami;

- po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

Powyższa analiza, pomimo zmiany stanu prawnego, nie straciła swojej aktualności, na co wskazuje wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12. W wyroku oceniono możliwość zmiany zasad wynagrodzenia sędziego odmiennie od regulacji wynikającej z art. 91§ 1c PrUSP według tego samego modelu, który zastosowany został w 2021 i 2022 r. Odstępstwo od wskazanego przepisu PrUSP zostało zamieszczone w art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) i podlegało ono na przyjęciu, odmiennie od treści art. 91 § 1c PrUSP, jako podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w roku 2012 przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2010 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność tych przepisów z art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12 ocenił, że działanie legislatury nie naruszyło żadnych norm konstytucyjnych, w tym m.in. art. 178 § 2 Konstytucji, a także zasady nie działania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w sposób szczegółowy uzasadnił przyjęte stanowisko, które należy przypomnieć jako istotne dla oceny roszczenia powoda.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w ustawie o budżecie państwa znalazło się uzasadnienie, że zamrożenie wynagrodzeń podyktowane jest koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. W założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2012, zostało przewidziane „zamrożenie” funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej oraz zastosowanie dyscyplinującej reguły wydatkowej, co zostało umotywowane jako działania niezbędne dla utrzymania założonego poziomu deficytu budżetu państwa oraz przeciwdziałania przekroczeniu II progu ostrożnościowego. (...) wynagrodzeń sędziów uznano przy tym za rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych. Koszty działań zmierzających do zwalczania skutków kryzysu

rozdzielono przy tym pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Co ważne, prezentowano wówczas także inne działania oszczędnościowe, mające zapewnić stabilność finansów publicznych.

W wyroku SO w Toruniu z dnia 8.01.2024 r. w sprawie IV Pa 54/23 w tożsamym stanie faktycznym, Sąd wskazywał na szczegółowy opis stanu państwa pod względem ekonomicznym. Stwierdzono m. in. że odwołując się do danych ujętych w Obwieszczeniach Ministra Finansów (publikowane w Monitorze Polskim) za poszczególne lata budżetowe spornego okresu należy odnotować następujące wysokości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto:

- na koniec 2020 r.: 47,8% (art. 38 u.f.p.) i 44, 5% (art. 38a u.f.p.) (M.P. z 2021 r. poz. 492)

- na koniec 2021 r.: 43,8% (art. 38 u.f.p.) i 40, 2% (art. 38a u.f.p.) (M. P. z 2022 r. poz. 553).

Tak niskie wartości owej relacji – liczonej zgodnie z metodologią wskazaną w art. 38 lub art. 38a u.f.p. – wskazywały na to, że mimo trwającej pandemii C. (od marca 2020 r.), związanych z tym trudności i ograniczeń dla gospodarki kraju, potrzeby wydatkowania znacznych środków publicznych na przeciwdziałanie skutkom epidemii (m.in. zjawisku lockdown'u, okresowemu „zawieszaniu” działalności w wybranych sektorach gospodarki) w ramach tzw. Tarcz, nie miało to znacznego wpływu na ten wskaźnik makroekonomiczny, który miałby decydujący wpływ na podjęcie określonych działań o charakterze stabilizującym, ochronnym, a nawet sanacyjnym.

Dla porównania wskaźniki te w innych latach budżetowych wyglądały następująco:

- na koniec 2018 r.: 46, 5% (art. 38 u.f.p.) i 44, 6% (art. 38a u.f.p.) (M.P. z 2019, poz. 468), czyli podobnie jak na koniec 2020 r.,

- na koniec 2019 r.: 43,6% (art. 38 u.f.p.) i 42, 1% (M.P. z 2020 r. poz. 456), czyli podobnie jak na koniec 2021 r.,

- na koniec 2022 r.: 39, 3% (art. 38 u.f.p.) i 35,4% (M.P. z 2023 r. poz. 537).

Z kolei, w okresach, do których odnosiły się rozważania z wyroku Trybunału K w sprawie 1/12, mające rzekomo uzasadniać aktualne „mrożenie” płac:

- na koniec 2010 r.: 52,8% (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2011 r. Nr 42, poz. 464),

- na koniec 2011 r.: 53,5% , (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2012 r. poz. 355),

- na koniec 2012 r.: 52,7% (art. 38 u.f.p.) (M. P. z 2013 r. poz. 459).

Była to zatem relacja mieszcząca się już w ówczesnym pierwszym progu ostrożnościowym (art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), wykazująca się pewną tendencją wzrostową (zob. relacja na koniec 2010 i 2011 r.). O ile jednak wówczas, ze względu na zły stan finansów publicznych, wyrażony przez wskazany wskaźnik makroekonomiczny, podjęcie pewnych działań zaradczych wydawało się celowe, tak takiej tendencji nie można dostrzec w okresie, którego dotyczą sporne roszczenia.

Odejście w latach 2021-2022 od dotychczasowego mechanizmu corocznego ustalania wynagrodzeń sędziowskich doprowadziło do sytuacji, w której ponownie wielkość miesięcznych zarobków sędziów w tym okresie uzależniona została od decyzji władzy wykonawczej (projektodawca ustawy o budżecie) oraz ustawodawczej. Zwrócił na to także uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 2023 r. (K 1/23, LEX nr 3623534), który – odnosząc się także do spornego okresu – podkreślił: „Wynagrodzenia sędziów w ostatnich latach kształtowane są przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy – zarówno co do konstrukcji mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków. Sędziowie nie mogą w żaden sposób przewidzieć, jak będzie kształtować się ich wynagrodzenie. W kontekście wynagradzania pracowników sfery budżetowej może być zrozumiała dyskrejonalność ustawodawcy – musi przecież dostosować wysokość zarobków do sytuacji na rynku pracy oraz czynników gospodarczych. Tymczasem taka uznaniowość nie powinna mieć miejsca w odniesieniu do

wynagrodzeń sędziowskich, których szczególny charakter potwierdzony jest w art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjna ranga powinna gwarantować nie tylko ich nominalną wysokość.

Reasumując, Sąd uznał, iż przepisy okołobudżetowe, stanowiące podstawę wypłacanych powódce uposażeń (w roku 2021 i 2022) są sprzeczne z omówionymi art. 178 ust. 2 i art. 2 ustawy zasadniczej. Ustawodawca ma prawo do kształtowania wynagrodzenia osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej, w tym prokuratorów - sędziów. Zdaniem Sądu, wprowadzenie ewentualnych zmian winno nastąpić w drodze nowelizacji ustawy ustrojowej, nie zaś w oparciu o epizodyczne, z istoty swej jednorazowe regulacje okołobudżetowe.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 podano, że gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii (...) w 2020 r. 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 11,1% 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%. 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. Prognozowany deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniesie nie więcej niż 30.925 mln zł. (por. uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2022 str. 5).

Uzasadnienie założeń budżetowych na rok 2022, nie wskazywało zatem na realne zagrożenia równowagi finansów publicznych, które mogłyby stanowić podstawę do „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich.

Jednocześnie wiele działań władzy ustawodawczej i wykonawczej świadczyło o braku ekonomicznego uzasadnienia swoistego „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich.

Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1394) z dniem 1 sierpnia 2021 r. zmienione zostało rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, czego skutkiem było znaczne zwiększenie mnożników kwoty bazowej, stanowiącej podstawę ustalenia wartości uposażenia osób nim objętych.

Ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) ze skutkiem od 1 listopada 2021 r. zwiększono natomiast wartość uposażenia Prezydenta RP o około 40 %.

Przyjęto także nowe rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834), nowelizującej ustawę z dnia 21 listopada 2021 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ost.zm. Dz. U. z 2021 r. poz. 1834), które to zmiany weszły w życie 1 listopada 2021 roku. Na mocy wymienionej nowelizacji znacznie zwiększono wartość uposażeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych. Po pierwsze ustalono, iż minimalne wynagrodzenie w/w osób nie może być niższe niż 80% maksymalnego wynagrodzenia określonego dla poszczególnych stanowisk w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 cytowanej ustawy. Po drugie podniesiono poziom maksymalnego wynagrodzenia w/w osób wskazując, że nie może ono przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przed nowelizacją maksymalny poziom nie mógł natomiast przekroczyć 7-krotności kwoty bazowej, co oznacza realny wzrost maksymalnego wynagrodzenia o 60%.

Na mocy nowych przepisów wprowadzono również zmiany w zakresie maksymalnego poziomu diet przysługujących radnym. W wyniku 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), a nie jak dotychczas 1,5 krotności w/w kwoty bazowej, co oznacza realny wzrost maksymalnego poziomu diet o 62,5 %.

Kontynuowano płatności tzw. 13 emerytur na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów oraz zgodnie z unormowaniem ustawy z dnia 26 maja 2022 r. wprowadzono dodatkowe roczne świadczenie pieniężnym dla emerytów i rencistów -14 emeryturę.

Należy wyjaśnić, że Sąd nie neguje przywołanych rozwiązań płacowych. Powyższe wskazanie świadczyć ma natomiast o braku uzasadnionych podstaw do swoistego „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich w 2021 roku.

W tym miejscu warto dodać, że ingerencja ustawodawcy w wysokość wynagrodzenia prokuratorów i sędziów winna uwzględniać także ograniczone możliwości dodatkowego zarobkowania.

Rozwiązanie przyjęte w ustawach okołobudżetowych wskazują na znaczną niekonsekwencję ustawodawcy, który w roku 2021 tylko w odniesieniu do sędziów i prokuratorów odchodzi od dotychczasowych zasad płacowych, ustawodawca nie argumentuje swojej decyzji wobec tej grupy zawodowej, nie wskazuje na spełnienie żadnego z kryteriów rozpatrywanych w orzeczeniu TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12. Uzasadnienie przyjętych rozwiązań w roku 2021 i 2022 winno być szerokie, zwłaszcza, iż przyjęty model płacowy w odniesieniu do sędziów i prokuratorów w 2021 i 2022 roku miał mieć charakter wyjątkowy i incydentalny.

Należy podkreślić, że zmiana wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich miała odmienny charakter. Pominięto przedstawicieli władz ustawodawczej i wykonawczej, którym nie tylko nie obniżono uposażeń, ale przeciwnie – polepszone ich dotychczasowe warunki płacowe.

Rolą tzw. ustaw okołobudżetowych jest zapewnienie realizacji ustawy budżetowej. Co istotne nie wykazano w żaden sposób aby taka potrzeba zmiany zasad wynagrodzenia sędziów i prokuratorów była potrzebna. Dodatkowo w ocenie sądu zmiana przepisów innych ustaw (w tym przypadku 91 § 1c PrUSP i art. 124 Prawo o prokuraturze) powinna odbywać się poprzez nowelizację danej ustawy, z poszanowaniem obowiązujących procesów legislacyjnych, w tym również rygorów dotyczących zmian ustaw ustrojowych.

Należy ponownie odnieść się do uzasadnienia wyroku w sprawie K 1/23, przy czym odnosił się do późniejszego okresu, TK wskazał: „Tymczasem analiza sytuacji gospodarczej Polski, co zostało również podkreślone w opinii Ministra Finansów, wskazuje na to, że budżet państwa w najbliższych latach może znaleźć się w sytuacji trudnej, chociaż nie krytycznej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczone według metodyki unijnej) może wzrosnąć na koniec 2024 r. do poziomu 55% (...) (z poziomu 51,7% (...) na koniec 2022 r.). Jednocześnie, państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% (...) wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji - zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% (...) tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. Nawet gdyby przyjąć, że nieprzekraczalna relacja 3/5 pomiędzy długiem publicznym a wartością rocznego (...) powinna odnosić się nie do długu liczonego według metodyki krajowej, lecz do długu liczonego według metodyki unijnej, który z uwagi na swoją konstrukcję, dużo bardziej transparentnie przedstawia rzeczywisty stan zadłużenia państwa, to nie istnieje w najbliższej przyszłości ryzyko jej przekroczenia.”

Reasumując, należy stwierdzić że odstępstwo od przestrzegania określonych norm konstytucyjnych – w tym wypadku art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – musi opierać się na argumentach mających charakter istotny (relewantny), tj. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny także zostać zachowane odpowiednie proporcje między wagą interesu, któremu służy takie odstępstwo, a wagą interesu w jego wyniku naruszonego. O proporcjonalności uregulowania świadczy to, czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne do ochrony złączonego z nim interesu publicznego i czy jego efekty pozostają w proporcji do ciężarów, które nakłada na obywateli. Jeśli dany cel można osiągnąć poprzez inny środek, nakładający mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne i narusza

Konstytucję (por. przykładowo odnoszące się do naruszenia zasady równości wyroki TK z 15 października 2001 r., K 12/01, OTK 2001/7/213, z 30 maja 2007r., SK 68/06, OTK 2007/6/53 i z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK 2007/7/80).

Warto wskazać, że skala oszczędności w zakresie zamrożenia wynagrodzeń prokuratorskich i sędziowskich, nie przekroczyła nawet 1 mld zł, gdy tymczasem na same „14-te emerytury”, tj. dodatkowe świadczenie, wydano w 2021 r. ponad 11 mld zł. Już ten przykład wskazuje na brak jakiegokolwiek proporcjonalności omawianych regulacji.

Na marginesie wypada napomknąć, że w okresie trwania pandemii – zwłaszcza w latach 2021-2022 – prokuratorzy, sędziowie sądów powszechnych nadal wykonywali powierzone im zadania.

Jak wykazano, ustalenie wynagrodzeń prokuratorskich, sędziowskich w latach 2021-2022 na podstawie przepisów ustaw o budżecie prowadziło do sytuacji, w której naruszono przepis art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W konsekwencji Sąd przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy odmówił zastosowania art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie z 2021 r. i art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie z 2022 r. – z uwagi na ich sprzeczność z omówionymi wyżej zasadami i normami konstytucyjnymi oraz ustalił, że wynagrodzenie należne powódce w oparciu o regulacje zawarte w art. 123 i 124 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. Prawo o Prokuraturze.

Sąd uznał za zasadne żądania powoda jako Prokuratora do wynagrodzenia corocznie ustalanego w ścisłej relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Pozwana nie negowała wyliczeń powoda co do wysokości jak również daty wymagalności tych roszczeń. Odsetki zostały zasądzone od dnia następującego po dacie płatności wynagrodzenia ustalonej Regulaminem Pracy (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.).

Powodowi na podstawie art. 477² § 1 k.p.c. Sąd nadał wyrokowi w pkt I rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 10.515,67 zł odpowiadającej kwocie pełnego jednomiesięcznego uposażenia powoda bez kwoty uwzględnionej na mocy nieprawomocnego wyroku.

Powód był zwolniony z opłaty od pozwu na podstawie art. 96 ustęp 1 pkt 4 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Sąd uznał za celowe odstępnie od obciążenia pracodawcy kosztami opłaty od pozwu (art. 102 kpc).

I