

Sygn.akt. IV Pa upr 37/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 grudnia 2023r.

Sąd Okręgowy w Z., IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Bogusław Łój

Protokolant: st. sekr. sądowy Barbara Serżysko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2023r. w Z.

sprawy z powództwa J. M.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej w K.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Rejonowego w Z., IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 14 czerwca 2023r. sygn.akt IV P 54/23

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchyla jego pkt. III;

II. oddala apelację w pozostałej części;

III. nie obciąża powoda kosztami zastępstwa procesowego za instancję odwoławczą.

sędzia Bogusław Łój

Sygn. akt IV Pa 37/23

UZASADNIENIE

Powód J. M. domagał się zasądzenia od Prokuratury Rejonowej w K. na swoją rzecz kwoty 12.072,31 zł, wraz z odsetkami ustawowymi od kwot wskazanych w pozwie.

Pozwany Prokuratura Rejonowa w K. w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 14.06.2023 r., sygn. akt IV P 54/23, Sąd Rejonowy w Z., IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w punkcie I zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 12. 071, 31 zł (dwanaście tysięcy siedemdziesiąt jeden zł 31 gr) tytułem wyrównania zaległego wynagrodzenia za pracę wraz z odsetkami ustawowymi od kwoty:

1. 1005, 25 zł od dnia 26 stycznia 2022 r. do dnia zapłaty,
2. 1005, 25 zł od dnia 26 lutego 2022 r. do dnia zapłaty,
3. 1005, 25 zł od dnia 26 marca 2022 r. do dnia zapłaty,

4. 1005, 25 zł od dnia 26 kwietnia 2022 r. do dnia zapłaty,
5. 1005, 25 zł od dnia 26 maja 2022 r. do dnia zapłaty,
6. 1005, 25 zł od dnia 26 czerwca 2022 r. do dnia zapłaty,
7. 1005, 25 zł od dnia 26 lipca 2022 r. do dnia zapłaty,
8. 1005, 25 zł od dnia 26 sierpnia 2022 r. do dnia zapłaty,
9. 1005, 25 zł od dnia 26 września 2022 r. do dnia zapłaty,
10. 1005, 25 zł od dnia 26 października 2022 r. do dnia zapłaty,
11. 1005, 25 zł od dnia 26 listopada 2022 r. do dnia zapłaty,
12. 1014, 56 zł od dnia 26 grudnia 2022 r. do dnia zapłaty;

Nadał wyrokowi w pkt. I rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 11.181,76 zł (pkt II); ustalił, że płatnikiem należności określonych w pkt. I i II wyroku w przypadku wszczęcia egzekucji jest Skarb Państwa – Prokuratura Okręgowa w Z. jako zobowiązana do zapewnienia środków na wypłatę wynagrodzeń prokuratorom Prokuratur Rejonowych.

Wyrok zapadł w bezspornym stanie faktycznym. Strona pozwana w żadnym miejscu nie zakwestionowała faktów podanych przez powoda, a jedynie zakwestionowała zasadę i sposób obliczenia roszczenia przez powoda. Zarzut ten jednak nie został w żaden sposób rozwinięty, toteż Sąd przyjął za właściwe wyliczenie powoda wobec jego dokładności i staranności argumentacji.

Sąd Rejonowy w zważeniach podkreślił, że w całej rozciągłości podziela argumentację powoda wyrażoną w uzasadnieniu pozwu. Przedstawił zbliżoną i spójną z ogólnym trendem oceny roszczeń prokuratorów przez sądy powszechne.

Nie podzielił jednak poglądu, że adresatem roszczeń w związku z „ bezprawiem” ustawodawcy powinien być właśnie on. Roszczenie zgłoszone przez powoda nie jest roszczeniem o odszkodowanie. Pracownik w sprawach o wynagrodzenie jest stroną stosunku pracy z pracodawcą. Ten zaś winien, zwłaszcza, gdy jest osadzony w strukturze Skarbu Państwa, jako jego statio fisci realizować przypisane mu systemowo zobowiązania, choćby środki na nie czerpał ze źródeł niepozostających w jego dyspozycji.

Następnie Sąd I instancji przywołał przepisy art. 123 oraz art. 124 ustawy z 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 tekst jednolity z późn. zm.), omówił ich charakter prawny oraz znaczenie w niniejszej sprawie.

Uposażenie powoda w roku 2022, kształtowane było według stawki I i przypisanego do niej mnożnika 2,28 (por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom). Powodowi przysługiwał dodatek stażowy 8% do dnia 30.11.2022 r. i 9% od 01.12.2022 r. Wynagrodzenie płatne było „z dołu” do 25-go dnia każdego miesiąca.

Sąd wskazał, iż zgodnie z przepisem art. 124 § 11 ustawy o prokuraturze, prokurator nabywa prawo do dodatku za długoletnią pracę wynoszącego, począwszy od 6. roku pracy, 5% aktualnie pobieranego przez prokuratora wynagrodzenia zasadniczego. Wzrasta on po każdym kolejnym roku pracy o 1% tego wynagrodzenia, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

Następnie podkreślił, że obowiązujący stan prawny stanowi konsekwencję wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459). Jego istotę sprowadzić należy do ustalenia niewaloryzowanego iloczynu przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedzającego i stosownego mnożnika. Wcześniej, był to, podlegający waloryzacji, iloczyn kwoty bazowej i owego mnożnika. W nowej koncepcji ustawodawca przyjął więc nie waloryzację, lecz koncepcję progresywnego wynagrodzenia. Oczywistym pozostaje, że celem tych przepisów, które dotyczyły zresztą również sędziów, było uniezależnienie wysokości świadczeń od wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju. Błędnie natomiast ów model bywa odczytywany jako prawo podmiotowe do podwyżki, czy ekspektatywa takiego uprawnienia. Zdaniem Sądu, nawet jeżeli napotkałby on na podatny grunt w świetle uchwalania i publikowania w ostatnich latach kolejnych ustaw tzw. okołobudżetowych, trudno go podzielać.

W ocenie Sądu, od początku 2021 r. ustawodawca pozostaje w sprzeczności z ustalonymi zasadami. Pierwszy wyłom uczynił w unormowaniu art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400), kiedy to określił, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2021 r. stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kwartale 2019 r., ogłaszane w trybie i na podstawie wcześniej przedstawionej.

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

Wprawdzie pozostaje to poza zakresem sporu, lecz konieczne jest wskazanie na konsekwencję ustawodawcy, który w ustawie z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, wskazał w art. 10 ust. 1, że w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, 1259 i 2582), stanowi kwota w wysokości 5 444,42 złotych. Stało się tak w sytuacji kiedy wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. - wynosiła 6.156,25 złotych (por. komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r.).

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

Wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedzającego, ustawodawca nie dokonał przy tym żadnej zmiany unormowania art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, ani też nie zawiesił formalnie jego mocy obowiązującej.

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

Natomiast istota niniejszej sprawy nie dotyczy relacji między wzajemnie wykluczającymi się przepisami powołanych ustaw, lecz zgodności poczynań ustawodawczych i kreowanego na nowo modelu kształtowania wynagrodzeń prokuratorów z normami rangi konstytucyjnej.

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.

W ocenie sądu I instancji nie sposób negować roli Trybunału Konstytucyjnego jako jedyne go organu dysponującego kompetencją do eliminacji przepisu z obrotu prawnego. 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.

Nie mniej jednak czym innym jest orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. W uchwale z 4 lipca 2001 r., w sprawie III ZP 12/01 (opubl. OSNAPiUS 2002/2/34), Sąd Najwyższy podkreślił, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Istota tego stanowiska bazowała na wskazaniu, że przedmiot orzekania sądu dotyczy indywidualnego stosunku społecznego, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o prawie. Wykonując władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji) sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Z kolei rola Trybunału przypomina bardziej władzę ustawodawczą tzw. ustawodawcy negatywnego (mimo że art. 10 ust. 2 Konstytucji zalicza go do władzy sądowniczej).

W świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, jej unormowania stosowane są bezpośrednio. Musi do tego dochodzić, kiedy sąd stwierdzi konflikt między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi, a przepisem ustawy, który ma zastosować. Poprzez taki zabieg sąd nie wyeliminuje kwestionowanego przepisu z obrotu prawnego, lecz odmówi jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Staje się to często aktualne w stosunkach prawnopracowniczych. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło np. w wyroku ówczesnej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99 (OSNAPiUS 2000 Nr 12, poz. 475 z glosą L. Florcka, OSP 2000 Nr 11, poz. 174), w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. (por. również wyrok tego sądu z 7 kwietnia 1998 r. w sprawie I PKN 90/98).

W świetle zaś realiów rozpoznawanej sprawy szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2021 r. (...), LEX nr 3232398). Sąd ten przyjął, że dopuszczalność stosowania tzw. "rozproszonej kontroli konstytucyjnej" przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. wówczas, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. W ten nurt wpisuje się wyrok z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 (OSNC 2016 Nr 12, poz. 148), w którym Sąd Najwyższy co prawda potwierdził zasadę, że do orzekania o niekonstytucyjności ustaw i ich poszczególnych przepisów jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, ale przyjął, iż rozpoznawana przez niego sprawa jest wyjątkowa, gdyż niezgodność przepisu z Konstytucją jest oczywista, a ocena taka ma dodatkowe wsparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu co w obowiązującej obecnie ustawie. Pogląd ten podtrzymano w późniejszych orzeczeniach (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17, OSNC-ZD 2018 Nr 4, poz. 69 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18 LEX nr 3226141).

W powołanej przez Sąd I instancji sprawie K 1/12, zainicjowanej wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności: art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z

realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) ze wskazanymi wnioskami przepisami konstytucyjnymi (głównie art. 2, art. 178 ust. 2 i art. 216 ust. 5 oraz art. 220) konstrukcja sporu była w istocie 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 postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. Odstąpił więc od ogólnej zasady ustalenia go w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedniego. W sferze faktycznej wynagrodzenia tej grupy pozostały w 2012 r. na tym samym poziomie, co w 2011 r.

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

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

O ile jednak w orzeczeniach z lat 90 próżno poszukiwać bardziej pogłębionej refleksji co do przyczyn uzasadniających rzeczoną praktykę, o tyle taką można już dostrzec we wskazanym orzeczeniu Trybunału z 12 grudnia 2012 r. w sprawie K 1/12. Choć wyrok w tej ostatniej sprawie odnosił się bezpośrednio jedynie do wynagrodzeń sędziowskich, to nie sposób zdaniem sądu pominąć, że zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów są tożsame, co jednoznacznie przesądza art. 123 § 1, a szczególnie art. 124 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze. Trudno byłoby uznać za zasadne rozumowanie, zgodnie z którym w sytuacji jednej grupy zawodowej (np. sędziowie) ten sam przepis odpowiadał będzie standardom konstytucyjnym, a w sytuacji drugiej (prokuratorzy) będzie od tego daleki. Wniosek tej treści kłóciłby się z zasadami logiki. Należy mieć oczywiście na uwadze, że w przypadku prokuratorów niemożliwe staje się jedynie odwołanie do unormowania art. 178 ust. 2 Konstytucji, co nie pozbawia możliwości oceny względem nich kwestionowanego unormowania z punktu widzenia wskazanych kryteriów.

Sąd Rejonowy podkreślił, że wracając do genezy rozwiązań ustawowych, jakie obowiązywały prokuratorów w 2012 r. trzeba mieć na uwadze, że projektodawcy ustawy o budżecie uzasadnili tzw. zamrożenie wynagrodzeń koniecznością zachowania równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu budżetu państwa na rok 2012, przewidujące "zamrożenie" funduszu wynagrodzeń w jednostkach sfery budżetowej oraz zastosowanie dyscyplinującej reguły wydatkowej, co było działaniem niezbędnym dla utrzymania założonego poziomu deficytu budżetu państwa oraz stanowiło element przeciwdziałający przekroczeniu II progu ostrożnościowego. Zamrożenie wynagrodzeń w odniesieniu do większości pracowników sfery budżetowej trwało zresztą już kolejny rok (od 2009 r.). Natomiast ustalenie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na poziomie roku 2011 uznano za rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione wyjątkową sytuacją finansów publicznych i nie powodującą zmiany samych zasad ustalania tych wynagrodzeń. Za sprawiedliwy uznano podział kosztów działań zmierzających do zwalczania skutków kryzysu pomiędzy wszystkie grupy społeczne.

Dalej sąd dodał, że na stanowisku prezentowanym podczas postępowania przed TK podkreślano inne, realne działania oszczędnościowe, zmierzające do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych. Stanowiły je w szczególności:

- wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli ograniczenie wzrostu wydatków dyskrecyjnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do poziomu inflacji powiększonej o 1%;

- wzmocnienie systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, polegające na obowiązku lokowania przez jednostki sektora finansów publicznych wolnych środków na rachunku Ministra Finansów,
- ustalenie docelowej reguły wydatkowej (zasady, że wzrost wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu (...)), wspierającej stabilność finansów publicznych,
- wprowadzenie planowania wieloletniego, również w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie nakazu zrównoważenia (lub uzyskania nadwyżki) części bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wydatki bieżące mogą być wyższe od osiągniętych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową jedynie o kwotę wynikającą z realizacji wydatków bieżących dokonywanych z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej),
- opracowanie dodatkowej reguły stabilizującej wynik finansowy samorządów,
- zwiększenie wpływów z dywidend,
- pozyskanie dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych,
- "zamrożenie" skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ograniczenie możliwości odliczenia podatku od towarów i usług przy nabyciu samochodów z "kratką" i brak możliwości odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu,
- zniesienie ulgi na biokomponenty w podatku akcyzowym i podwyższenie jego stawki na olej napędowy i papierosy,
- wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- zmniejszenie krajowych uzupełniających dopłat bezpośrednich,
- przeprowadzenie zmian w systemie emerytalnym - zmniejszenie składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych,
- dążenie do stopniowego zrównania i podwyższania wieku emerytalnego oraz ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
- obniżenie wysokości zasiłku pogrzebowego.

Nie mniejsze znaczenie zdaniem Sądu Rejonowego miał fakt, że realna sytuacja finansów publicznych wyznaczona była przekroczeniem I progu oszczędnościowego, a relacja długu publicznego do (...) wyniosła 54,9%. Ze względu na przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych - Rada Unii Europejskiej, zgodnie z art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zaleciła ograniczenie deficytu do wartości poniżej 3% (...), najpóźniej w 2012 r. Polska została w tym czasie objęta tzw. procedurą nadmiernego deficytu. Jej sytuacja była więc monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej, a w razie stwierdzenia braku działań naprawczych, mogły zostać nałożone sankcje finansowe (vide uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 1/12 w zakresie zawierającym prezentację stanowisk stron).

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

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

- wynagrodzenia powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość ze strony władzy wykonawczej;
- wynagrodzenia powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową, nie mniejszą, niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej;
- w trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia powinny być bardziej, niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.
- niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Trybunał podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa, opartym na trójpodziale władz, nie jest dopuszczalne, by jedna z nich, była przez pozostałe władze osłabiana, co mogłoby w konsekwencji prowadzić do uzależnienia od pozostałych władz i obniżać jej autorytet. Wskazano w szczególności, że zamrożenie wynagrodzeń może być tolerowane tylko wyjątkowo, ze względu na inne wartości konstytucyjne, w szczególności, ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego. Nie może w żadnym wypadku stać się ono systematyczną praktyką. Z uwagi na brak możliwości wykreowania sztywnych reguł, ocena ewentualnych kolejnych regulacji musi uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze i cały kontekst normatywny.

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

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

Powstaje więc pytanie – zdaniem sądu I instancji – dlaczego, pomimo jasnej deklaracji, ustawodawca zdecydował się na kontynuację zaproponowanego rozwiązania metodologicznego. Odpowiedzi poszukiwać należy w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Jak dowodzono, przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii w 2020 r. Jednakże, wraz z łagodzeniem ograniczeń, powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS za II kwartał 2021 r. wskazują na wzrost w ujęciu realnym o 10,9% rok do roku, wobec spadku o 8,3% w analogicznym okresie 2020 r. Według prognoz służących do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 (...) w 2021 r. zwiększy się o 4,9% (po spadku o 2,7% rok wcześniej), a w przyszłym roku tempo jego wzrostu wyniesie 4,6%. Z uwagi na trwający proces uzgodnień Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności, w prognozie nie uwzględniono jego wpływu. Jego realizacja stanowi główny, pozytywny czynnik ryzyka. Przewidziany ustawą deficyt wynosił ok. 30 miliardów złotych. Przy czym wskazane ostatnio dane z jego wykonania są bardziej korzystne i wskazują na deficyt rządu 12.430,8 mln złotych.

Same założenia budżetowe i ich uzasadnienie, zwłaszcza dotyczące wartości deficytu, nijak w ocenie Sądu, zbliżają się do zagrożeń wskazanych w Konstytucji RP (art. 216 ust. 5). Trudno więc zasadnie dowodzić, że mamy do czynienia z konieczną sytuacją ukonkretnienia warunków absolutnej wyjątkowości odejścia do zasad w roku 2022. Argumentacja związana z kryzysem musiałaby być dobrze zdefiniowana i uzasadniona co nie miało miejsca. Mogłoby się wydawać, że nieznanne i nie oswojone zagrożenia związane z sytuacją pandemiczną, rzutującą przecież istotnie na warunki społeczno - gospodarcze, stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjętych działań oszczędnościowych, np. dotyczących płac np. w sferze budżetowej.

Niemniej wiele poczynań władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej materii klóci się z przyjętym wobec prokuratorów uzasadnieniem rozwiązania płacowego na rok 2022. W tymże bowiem roku kontynuowano płatność tzw. 13 emerytur, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Co więcej kontynuowano rozwiązanie dotyczące tzw. 14 emerytury w oparciu o ustawę z 26 maja 2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytur i rencistów. Jak wynika z oficjalnych danych rządowych koszt 13 i 14 emerytury w 202 roku wyniósł 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur.

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

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

Jak zauważył Sąd Rejonowy, nie sposób też nie odwołać się do powszechnego wykonania waloryzacji wynagrodzeń w jednostkach podległych tzw. resortom siłowym, w szczególności Ministerstwie Obrony Narodowej (vide sprawa IV P 117/22 Sądu Rejonowego).

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

Oceniając zatem kwestionowane przez powoda rozwiązania prawne z punktu widzenia norm konstytucyjnych, Sąd Rejonowy wskazał, że należy podnieść, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Już usytuowanie tej klauzuli w normach konstytucyjnych nakazuje jej przyznać wysoki prymat i miejsce. Dostrzegając jej ogólnikowość i konieczność wykładni przez organy stosujące Konstytucję, zanegować jednak należy, aby była ona dowolna. Zakłada ona swoiste minimum i wyrażające ją formuły prawne. Istotne jest, że z zasady państwa prawnego wyprowadzono zasady pochodne. Jedną z nich stanowi zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nieodmiennie związana jest z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., w sprawie K 1/14, oraz wyrok z 19 listopada 2008 r. w sprawie k.p. 2/08). Nie oznacza to oczywiście, że określone unormowanie, regulujące uprawnienia płacowe, czy inne prawa lub obowiązki obywateli nie mogą zostać nigdy zmienione. Istotny warunek brzegowy zakłada, aby kreowane zmiany nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob.m.in. wyrok k.p. 2/08, cz. III, pkt 5.2 oraz wyroki z: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., K 5/11, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1). Co więcej ingerencja ustawodawcy może jednak nastąpić tylko wówczas, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do takich zalicza TK m.in. konieczność właśnie m.in. ochrony równowagi budżetowej (zob. wyroki TK z: 20 stycznia 2010 r., k.p. 6/09; 12 grudnia 2012 r., K 1/12). W kontekście zaś poruszanego wcześniej wątku pytania prawnego do TK, wskazać trzeba, że powyższą zasadę uwzględniać musi również cały proces stosowania prawa.

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

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

Wskazywane w uzasadnieniu intencje ustawodawcy nijak bowiem mają się do rzeczywistości. Posługuje się on nimi nierzetelnie, niekonsekwentnie i wybiórczo. Z jednej bowiem strony prawodawca odchodzi od ukształtowanych zasad

ustalania płac tej grupy, by podnosić uposażenia innym grupom lub przyznawać dodatkowe świadczenia osobom nie pracującym (czego Sąd bynajmniej nie neguje i nie zabrania).

Dowolność i uznaniowość poczynań zauważalna jest z pewnością w kontekście zapowiedzi czynionych w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2021, o wyjątkowości, przyjętego odstępstwa, której jednak próżno poszukiwać w kolejnych latach. Owa wskazywana incydentalność stała się w istocie motywacją i rutynowym postępowaniem, przy braku kryteriów co do warunków ewentualnych zmian przepisów. O ile zmiana zasad kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w roku 2012 uzasadniana była trudną sytuacją finansów publicznych i konsekwentnymi poczynaniami kreującymi oszczędności, nie tylko płacowe, to w 2022 r. analogiczna decyzja nie została należycie uzasadniona, ukonkretniona i odniesiona do warunków budżetowych. Można zasadnie dowodzić, że ustawodawca nie dokonał dogłębnej analizy i refleksji kwestionowanego rozwiązania.

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

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

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

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

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

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

Następnie Sąd Rejonowy wskazał, że wartość żądanego przez powoda wynagrodzenia nie była negowana przez pracodawcę. Z kolei odsetki zostały zasądzone od dnia następującego po dacie płatności wynagrodzenia ustalonej regulaminem pracy (por. art. 9 § 1 k.p. w zw. z art. 85 § 1 k.p. w zw. z art. 481 k.c. w zw. z art. 300 k.p.).

O rygorze natychmiastowej wykonalności Sąd orzekł zgodnie z art. 477(2) § 1 k.p.c. w pkt. II.

Pewnym novum niestosowanym w praktyce i nie przewidzianym wprost w przepisach prawa jest orzeczenie w pkt. III mające na celu zapewnienie efektywności realizacji wyroku, w sytuacji, gdy pozwany pracodawca nie jest dysponentem środków płacowych.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwana Prokuratura Rejonowa w K., zaskarżając orzeczenie w całości i zarzucając:

- a) Niezastosowanie art. 417 § 1 k.c. i zakwalifikowanie powództwa jako powództwo o zapłatę wynagrodzenia w sytuacji, gdy z treści pozwu jasno wynika, że swoje pretensje powód kieruje do ustawodawcy, a nie pracodawcy i to one stanowią podstawę jego roszczenia, a w konsekwencji nieprawidłową kwalifikację stanu faktycznego oraz treści żądania pozwu, a w konsekwencji uznanie, iż pozwany posiada legitymację bierną opartą o bliżej nieokreślonej przez Sąd podstawy prawne,
- b) Niezastosowanie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, oraz zastosowanie art. 123 i 124 ustawy prawo o prokuraturze w sytuacji gdy przepisy tej ustawy zostały wyłączone w kolejnych latach przez zapisy ustaw okołobudżetowych,
- c) Naruszenie zapisów art. 327¹ k.p.c. poprzez niewskazanie w uzasadnieniu wyroku podstawy prawnej: legitymacji pozwanego oraz możliwości orzeczenia jak w pkt III wyroku, co z jednej stron uniemożliwia analizę i zakwestionowanie przyjętej przez sąd I instancji podstawy prawnej roszczenia, a z drugiej – zdaniem pozwanego świadczy o braku takowej,
- d) Naruszenie zapisu art. 366 k.p.c. poprzez zamieszczenie w wyroku pkt III, który odnosi się do podmiotu innego niż strona postępowania,
- e) Naruszenie zapisu 321 § 1 k.p.c. poprzez objęcie rozstrzygnięciem punktu III, kwestii nieobjętych żądaniem pozwu.

Wobec tak postawionych zarzutów, apelujący wnosil o:

1. Zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości,
2. Ewentualnie, o uchylenie pkt. III wyroku,
3. Niezależnie od powyższych, zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwanej, powód wniósł o oddalenie tej apelacji w całości jako bezzasadnej, oraz o ustalenie, że płatnikiem należności określonych w pkt I i II wyroku Sądu Rejonowego w Z. z dnia 14 czerwca 2023 r. w przypadku wszczęcia egzekucji jest Skarb Państwa – Prokuratura Okręgowa w Z. jako zobowiązana do zapewnienia środków na wypłatę wynagrodzeń prokuratorom prokuratur rejonowych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja okazała się zasadna jedynie w niewielkiej części, mianowicie w zakresie punktu III wyroku.

W przedmiotowej sprawie stroną postępowania nie był Prokuratura Okręgowa, z takim żądaniem, które uwzględnił Sąd Rejonowy w punkcie III nie wystąpił również powód.

Pracodawcą prokuratora prokuratury rejonowej jest jednostka organizacja prokuratury, w której pełni on czynności służbowe, czyli prokuratura rejonowa będąca jego pracodawcą w rozumieniu art. 3¹ k.p., w imieniu którego czynności z zakresu stosunku pracy wykonuje prokuratura okręgowa, tyle że nie ma ona statusu pracodawcy.

Powyższe oznacza, że pracodawcą prokuratora jest jednostka prokuratury, gdzie pełni czynności służbowe. W takiej sytuacji orzeczenia nie można było wydać przeciwko Skarbowi Państwa – Prokuraturze Okręgowej w Z., który nie miał w sprawie biernej legitymacji procesowej, nie brał również udziału w postępowaniu, nie był więc stroną tego postępowania, pomijając już fakt iż z takim żądaniem nie występował również powód w postępowaniu to takie orzeczenie pozbawione jest podstaw prawnych.

Fakt, iż pozwany nie jest dysponentem środków płacowych tego nie zmienia.

W pozostałym zakresie apelacja pozwanego jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Na wstępie wskazać należy, że w ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy w pisemnym uzasadnieniu orzeczenia przeprowadził wywód wskazujący na motywy, którymi kierował się wydając zaskarżone orzeczenie. Wydał przy tym trafne, odpowiadające prawu rozstrzygnięcie. Logicznie uzasadnił swoje stanowisko. Nie naruszył przy tym przepisów prawa procesowego. Ocena prawna zawarta w rozstrzygnięciu Sądu I instancji obejmująca dokonaną przez ten sąd wykładnię zastosowanych przepisów prawa materialnego nie budzi zastrzeżeń Sądu Okręgowego.

W związku z tym, wobec pełnej aprobaty dla motywów prawnych, którymi kierował się Sąd Rejonowy, Sąd Okręgowy przyjmuje je za własne.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazuje, że słusznie Sąd Rejonowy nie zastosował art. 417¹ k.c. Wynika to wprost z charakteru niniejszej sprawy, która została zainicjowana wniesionym przez powoda pozwem. Zdaniem obu sądów niniejsza sprawa jest sprawą z zakresu prawa pracy o roszczenia ze stosunku pracy w myśl art. 476 § 1 k.p.c.

W judykaturze Sądu Najwyższego rozstrzygnięto już, że w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym - sądem pracy. W istocie o powyższym stanowi art. 101 § 1 ustawy o prokuraturze z 2016 r., zgodnie z którym "w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych".

Za utrwalone należy nadto uznać stanowisko Sądu Najwyższego, że w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną procesową nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna, będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3. Jednostka organizacyjna będąca pracodawcą jest biernie legitymowana w sporach ze stosunku pracy jej pracowników, nie wyłączając pracowników zatrudnionych w niej na podstawie powołania czy mianowania przez właściwy organ nadrzędny

Powyższe zważania jasno zatem stanowią o słuszności przyznania pozwanemu legitymacji procesowej biernej przez sąd I instancji. Nie ulega więc wątpliwości, iż pozwany jest pracodawcą powoda, który wystąpił przeciwko niemu z roszczeniem ze stosunku pracy.

Nie uchybił przy tym Sąd Rejonowy przepisom prawa materialnego. Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych w zakresie istotnym do rozpoznania sprawy i poprawnie ocenił zebrane dowody.

Wbrew zarzutowi zawartemu w apelacji pozwanego Sąd Rejonowy nie naruszył przepisu art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 ani art. 10

ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 Nie jest także zasadny zarzut apelacji o błędnym zastosowaniu przez Sąd I instancji przepisu art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze w sytuacji, w której według apelującego, przepisy tej ustawy zostały wyłączone w kolejnych latach przez przepisy ustaw okołobudżetowych.

Zgodnie z art. 123§ 1 i 2 ustawy z dnia 28.01.2016r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2023r. poz. 136) podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez

Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art.20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461). Jeżeli przeciętne wynagrodzenie o którym mowa § 1, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w dotychczasowej wysokości.

Prawidłowo przyjął Sąd Rejonowy, że powód z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 roku uzyskał ekspektatywę prawa do otrzymywania w 2021 roku wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w komunikacie kwoty. Analogiczna sytuacja dotyczy wynagrodzenia powoda za 2022 rok.

Roszczenie powoda dotyczy zasady ochrony praw nabytych. Zasada ta obejmuje także ekspektatywę prawa podmiotowego, czyli takie sytuacje, gdy zostały spełnione wszystkie zasadnicze ustawowe przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy, a brak jest tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2000r. sygn. SK 7/00).

Sąd Okręgowy podziela pogląd Sądu Rejonowego, że wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 ze względów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Prawidłowo stwierdził Sąd I instancji, że warunkiem uznania zmiany legislacyjnej skutkującej naruszeniem praw słusznie nabytych za służącą realizacji wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej jest to, aby ta zmiana faktycznie i realnie służyła ochronie takiej wartości konstytucyjnej jak równowaga budżetowa.

W okresie objętym sporem ustawodawca dokonywał szeregu zmian legislacyjnych, które nie tylko, że nie powodowały oszczędności budżetowych, to skutkowały istotnymi wydatkami. Przemawia to przeciwko uznaniu, że art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 służyły ochronie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej.

Sąd Okręgowy uważa za trafne stanowisko Sądu I instancji, że wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 praw podmiotowych powodów słusznie nabytych, gdyż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że ograniczenie praw słusznie nabytych nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszania praw dobrze nabytych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 43/12). W datach uchwalenia art. 14 ust. I ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 ustawodawca miał taką możliwość.

Zatem prawidłowo przyjął Sąd Rejonowy, że art. 14 ust. I ustawy z dnia 19.11.2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej za rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej za rok 2022 nie służyły ochronie wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowa. W datach uchwalenia tych przepisów ustawodawca miał możliwość ochrony wartości równowagi budżetowej bez naruszania praw powoda słusznie nabytych w oparciu o art. 123 w/w ustawy Prawo o prokuraturze.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił punkt III wyroku. W pozostałym zakresie apelację oddalono na podstawie art. 385 k.p.c. (pkt II), natomiast w zakresie kosztów zastępstwa procesowego podstawę stanowi art.100 kpc, jako że powód uległ jedynie w znikomej

części, a ponadto orzeczenie w punkcie III wydane zostało przez Sąd I instancji mimo braku zgłoszenia takiego żądania przez powoda.

Sędzia Bogusław Łój