

UCHWAŁA

Dnia 21 października 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Żywicka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

Protokolant Anna Terlikowska

przy udziale prokuratora Prokuratury Okręgowej delegowanego
do Prokuratury Krajowej Renaty Pawłowskiej

w sprawie z powództwa M. W.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu

o wynagrodzenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w dniu 21 października 2025 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego

we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2025 r., sygn. akt VIII Pz 73/24,

Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa prokuratora będącego żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury o zapłatę wynagrodzenia stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw ołobudżetowych, a to art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022?

podjął uchwałę:

**Roszczenie prokuratora będącego żołnierzem zawodowym
pełniącym służbę wojskową w powszechnej jednostce**

organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury o zapłatę wynagrodzenia stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw o budżetowych, to jest art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 podlega rozpoznaniu w postępowaniu właściwym dla spraw pracowniczych.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy we Wrocławiu VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, postanowieniem z 7 lutego 2025 r., VIII Pz 73/24, w sprawie z M. W. przeciwko Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia – Fabrycznej we Wrocławiu o wynagrodzenie, przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

„czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa prokuratora, będącego żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury o zapłatę wynagrodzenia, stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw o budżetowych, a to art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok

2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022?”.

Zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Powód M. W., będący żołnierzem zawodowym, pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury - Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, pozwem z 24 maja 2024 r. wniósł o zasądzenie od pozwanej kwoty 18.889,48 zł tytułem niewypłaconego mu wynagrodzenia za okres od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. oraz tytułem dodatkowego wynagrodzenia rocznego za lata 2021 i 2022 wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, liczonymi w sposób szczegółowo wskazany w pozwie, a to wobec nieuzasadnionego zaniżenia należnego powodowi wynagrodzenia.

Sąd Rejonowy dla Wrocławia - Śródmieścia we Wrocławiu, postanowieniem z 17 października 2024 r., stwierdził swoją niewłaściwość i na podstawie art. 464 § 1 zdanie 1 i 2 k.p.c. przekazał sprawę do rozpoznania Prokuratorowi Rejonowemu dla Wrocławia - Fabrycznej we Wrocławiu jako organowi właściwemu. Sąd Rejonowy wskazał, że o roszczeniach z tytułu prawa do uposażenia żołnierza zawodowego rozstrzygają właściwe organy wojskowe w drodze decyzji, od której początkowo można wnieść odwołanie do organu nadrzędnego, a następnie skargę do sądu administracyjnego, zaś sąd powszechny może być właściwy tylko wyjątkowo, ze względu na treść art. 199¹ k.p.c. lub art. 464 § 1 zd. 3 k.p.c., jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej kwestii za niewłaściwe. Sąd dodał, że ustawa 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 390 ze zm.) nie zawiera jakiegokolwiek regulacji dotyczącej ustalania wysokości i składników uposażenia prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury i w związku z tym, na mocy art. 125 ustawy Prawo o prokuraturze, należy stosować w tym zakresie przepisy dotyczące żołnierzy zawodowych, zawarte w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Od powyższego postanowienia zażalenie wywiodła strona pozwana zaskarżając je w całości. Skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego, to jest art. 464 k.p.c., przez przyjęcie przez Sąd Rejonowy, że w

sprawie powodowi nie przysługuje droga sądowa i w konsekwencji przekazanie sprawy do rozpoznania Prokuratorowi Rejonowemu dla Wrocławia - Fabrycznej we Wrocławiu, który na pewno nie jest organem właściwym do rozpoznania sprawy w trybie administracyjnym; naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest (-) art. 101 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, przez jego niezastosowanie, skutkujące przyjęciem przez Sąd, że powodowi nie przysługuje droga sądowa, podczas gdy powód będąc prokuratorem jest uprawniony do dochodzenia swoich praw w trybie postępowania sądowego, to jest przed Sądem Pracy; (-) art. 125 ustawy Prawo o prokuraturze, przez błędną wykładnię tego przepisu skutkującą uznaniem przez Sąd, że w stosunku do prokuratorów, będących jednocześnie żołnierzami zawodowymi, w ustawie Prawo o prokuraturze nie uregulowano trybu dochodzenia roszczeń, podczas gdy tryb ten wynika z art. 101 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, a zatem przepis wcześniejszy niż art. 125 ustawy Prawo o prokuraturze, odsyłający w zakresie powyżej nieuregulowanym do przepisów dotyczących żołnierzy zawodowych; (-) art. 8 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 536) oraz art. 122 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 r. poz. 655) przez błędne zastosowanie tych przepisów i przyjęcie, że mają one zastosowanie w sprawie niniejszej, mimo że powód nie jest jedynie żołnierzem zawodowym, ale jednocześnie prokuratorem.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżąca strona wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Rejonowego celem rozpoznania niniejszej sprawy przez Sąd Rejonowy dla Wrocławia - Śródmieścia we Wrocławiu jako organ właściwy do jej rozpoznania.

Przy rozpoznawaniu zażalenia nasunęły się Sądowi Okręgowemu wątpliwości zawarte w pytaniu prawnym sformułowanym w sentencji niniejszego postanowienia.

Sąd ten wskazał, że powód jest żołnierzem zawodowym, pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury - Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia - Fabrycznej we Wrocławiu. Wynagrodzenie powoda jako prokuratora będącego żołnierzem zawodowym ustalane było w okresie do 23 kwietnia 2022 r. na podstawie przepisów art. 78 – art. 80 ustawy o

służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, a następnie po tej dacie, na podstawie art. 437 – art. 439 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i było ono uzależnione od grupy uposażenia, do której zostało zaszeregowane zajmowane przez żołnierza stanowisko służbowe.

Mając na uwadze zakres czasowy objęty żądaniami pozwu, powód domaga się wyrównania wynagrodzenia za okres od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r.

Zastosowanie w sprawie mają przepisy dwóch ustaw: ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. i uchyliła ustawę z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Stąd, na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy z dnia o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz zgodnie z art. 439 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny, w decyzjach ustalano wysokość należnego powodowi na dany okres dodatku wyrównawczego w wysokości różnicy między wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury a uposażeniem należnym powodowi jako żołnierzowi zawodowemu na zajmowanym stanowisku służbowym.

Sąd pytający wskazał, że na gruncie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Sąd Najwyższy w dniu 8 grudnia 2020 r. wydał wyrok II PK 35/19, w którym wskazał, że z uwagi na treść art. 64 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (w myśl którego art. 47 nie stosuje się do prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, będących oficerami), art. 47 ust. 2 tej ustawy nie otwiera drogi sądowej odwołanemu prokuratorowi wojskowemu, będącemu oficerem. Wyrok ten został wydany w sprawie, w której prokurator wojskowy domagał się odszkodowania w związku z odwołaniem go ze stanowiska prokuratora wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury. W ocenie Sądu Najwyższego funkcjonariusz publiczny korzysta z ochrony na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), o ile jednak przepisy krajowe nie wyłączają mu dostępu do sądu.

W obowiązującej ustawie Prawo o prokuraturze w art. 101 § 1 ustawodawca wskazał, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi

przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Jednocześnie w myśl art. 125 tej ustawy do prokuratorów do spraw wojskowych, będących żołnierzami zawodowymi, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy dotyczące żołnierzy zawodowych.

Sąd pytający wskazał, że z literalnego brzmienia art. 22 ust. 7 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wynika, że do żołnierzy zawodowych, pełniących służbę w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury, należy stosować jedynie odpowiednio obowiązujące na zajmowanych przez nich stanowiskach służbowych przepisy prawa pracy lub przepisy dotyczące stosunku służbowego, w tym odnoszące się do obowiązków pracodawcy i pracownika. Z treści art. 22 ust. 5 tej ustawy należałoby wywieść, że przysługujące żołnierzowi zawodowemu pełniącemu zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury, uprawnienia i świadczenia, w tym uposażenie i inne należności pieniężne, określone są w przepisach dla żołnierzy zawodowych. W tej sytuacji należałoby stwierdzić, iż właściwą dla powoda drogą do dochodzenia roszczeń o zapłatę wynagrodzenia byłaby droga administracyjnoprawna. Jak jednak dodatkowo stanowił art. 22 ust. 7a do prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi stosuje się również przepisy ustawy Prawo o prokuraturze. Przepis ten nie odsyłał do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Prawo o prokuraturze, lecz sugerował bezpośrednie zastosowanie przepisów tej ustawy. W świetle brzmienia tego przepisu wyłania się pytanie, czy wobec prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi powinien znaleźć bezpośrednie zastosowanie przepis art. 101 §1 ustawy Prawo o prokuraturze.

Art. 219 ustawy o obronie Ojczyzny wskazuje na bezpośrednie zastosowanie wobec prokuratora do spraw wojskowych przepisów, które mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych na stanowiskach analogicznych do zajmowanego przez niego stanowiska służbowego, jednakże z wyłączeniem pozostałych przepisów w sprawie wynagrodzeń oraz innych świadczeń i należności pieniężnych wynikających ze stosunku pracy. Taka konstrukcja przepisu, w ocenie Sądu pytającego, wskazuje, że właściwą dla powoda drogą do dochodzenia roszczeń o zapłatę wynagrodzenia byłaby droga administracyjnoprawna.

Na tle wykładni powyższych przepisów prawa, w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu pojawiło się zagadnienie prawne budzące poważne rozbieżności w orzecznictwie czy w rozpoznawanej sprawie o zapłatę wynagrodzenia prokuratora będącego żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury, dopuszczalna jest droga sądowa w celu dochodzenia takich roszczeń?

Sąd pytający wskazał również, że omawiana kwestia budzi poważne rozbieżności w orzecznictwie Sądów Okręgowych w kraju (Sąd Okręgowy w Katowicach przyjmuje dopuszczalność drogi administracyjnoprawnej dla dochodzenia roszczeń o wynagrodzenie przez prokuratorów wojskowych, a Sąd Okręgowy w Poznaniu przyjmuje drogę sądową przed sądem powszechnym). Z kolei jako przykład z orzecznictwa sądów administracyjnych wskazał na Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który wyrokiem z dnia 25 stycznia 2024 r., III SA/Lu 688/23, uwzględnił skargę prokuratora i uchylił decyzje organów obu instancji (Prokuratora Okręgowego w Lublinie i Prokuratora Rejonowego w Lublinie) w przedmiocie przyznania mu dodatku wyrównawczego. W uzasadnieniu tego orzeczenia WSA wskazał, że wynagrodzenia prokuratorów, podobnie jak wynagrodzenia sędziów, powinny być kształtowane w sposób wykluczający uznaniowość.

Sąd pytający wskazał również, że art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, są przepisami rangi ustawowej, a więc są względem siebie równorzędne. Wskazane przepisy radykalnie odmiennie regulują kwestię określania podstaw ustalania wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2023 r. Ponadto treść art. 123 § 1 ustawy - Prawo o prokuraturze, nie została zmieniona, natomiast zmieniono postanowienia zawarte pierwotnie w art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie. Przepisy art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r., kształtujące sposób ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego dla sędziów w 2022 r., odpowiadają treści art. 10 ust. 1 tej ustawy, dotyczącego ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego dla prokuratorów. W sytuacji, gdy na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. (K 1/23) utraciły moc przepisy art. 7, art. 8 i art. 9 tej ustawy, to nie było żadnych

podstaw, aby przyjmować, że w przypadku wynagrodzeń zasadniczych prokuratorów, uprawnione jest stosowanie innych zasad ustalania tego wynagrodzenia niż te, które dotyczą sędziów. Już z tego względu obie decyzje były wadliwe, gdyż oparte zostały na wadliwej wysokości podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

Na koniec swoich rozważań Sąd Okręgowy uznał, że przedstawione zagadnienie prawne nie zostało dotychczas dostatecznie wyjaśnione zarówno w orzecznictwie, jaki i w doktrynie, a budzi poważne wątpliwości prowadzące do rozbieżności orzeczniczych, co uzasadniało przedstawienie Sądowi Najwyższemu pytania prawnego jak w sentencji postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 177 Konstytucji RP ustanawia na rzecz sądów powszechnych ustrojową zasadę domniemania kompetencyjnego, stanowiąc, że sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Z tego przepisu wynika też, że władza ustawodawcza może określone sprawy sądowe przekazać do właściwości innych sądów niż sądy powszechne. Zasada domniemania kompetencji sądów powszechnych powinna znaleźć zastosowanie zawsze wtedy, gdy ustawa nie reguluje właściwości sądu bądź też — z uwagi na niejednorodny charakter jurydyczny danej sprawy — nie sposób zakwalifikować jej do właściwości jakiegokolwiek sądu (zob. A. Kubiak: *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 125). Zakres spraw przekazanych właściwości sądownictwa administracyjnego określony został w przepisie art. 184 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Ustalenie, przy orzekaniu o swej właściwości przez sąd administracyjny, że sprawa obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP w związku z

art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935), powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji RP i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy (zob. M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 177 nota 2).

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym - sądem pracy (wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 1996 r., I PRN 106/95, niepubl.). Podsumowania tego orzecznictwa dokonał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 lipca 2016 r., III PO 3/16. Podkreślono w nim, że w tej kwestii znaczenie ma art. 101 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawa o prokuraturze, zgodnie z którym w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Przepis ten powtórzył unormowanie wynikające z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.). Jak już wyjaśniono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, stosunek pracy prokuratora, choć zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu powstaje na skutek powołania, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 10 lipca 1996 r., I PZP 9/96, OSNAPiUS 1997 Nr 3, poz. 34; wyroki Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00, OSNP 2003 Nr 5, poz. 116; z 15 października 2015 r., II PK 260/14, M.P.Pr. z 2016 r., nr 2, s. 84-89). Prokurator jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Sprawa o roszczenia wynikające z tego stosunku pracy jest sprawą cywilną, co do której istnieje zasada dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, przed sądami cywilnymi - sądami pracy. Sądy powszechne są zatem właściwe do rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych prokuratorów.

W literaturze, jeszcze na gruncie obowiązującego do 2004 r. art. 38 ust. 2 ustawy o Pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którym od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym (...) urzędnikowi państwowemu mianowanemu

przysługiwała skarga do sądu administracyjnego na zasadach przewidzianych w k.p.a., przedstawiony został pogląd, kwestionujący tezę, że sprawy ze stosunku zatrudnienia prokuratorów przekazane, mocą przepisów szczególnych (pragmatyki urzędniczej) do właściwości NSA nie mają przymiotu sprawy cywilnej (zob. E. Baran, K.W. Baran: *Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy osób zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury*, Prawo i Prokuratura 1995, nr 6, s. 65). Zdaniem autorów tego rodzaju założenie wprowadzało nieuzasadnioną przesłankami merytorycznymi dyferencjację wśród sporów z zakresu prawa pracy, skutkującą sztucznym podziałem na „spory o charakterze administracyjnoprawnym” i „cywilnoprawnym”. Tego rodzaju rozróżnienie nie miało merytorycznej racji bytu. Niezależnie od tego, czy spór między pracownikiem a prokuraturą należał do kognicji sądu pracy, czy sądu administracyjnego, pozostawał on sporem z zakresu prawa pracy, ponieważ u jego podstaw leżał stosunek pracy charakteryzujący się równością stron i ekwiwalentnością świadczeń. Stąd pierwszeństwo winny tu mieć względy materialno-prawne przed proceduralną systematyką. Stanowisko to jest zbieżne z tezą, że przez sprawy o roszczenia ze stosunku pracy należy rozumieć takie sprawy, w których roszczenie powoda (pracownika lub pracodawcy) ma swoje materialne źródło w treści stosunku pracy bez względu na to, na jakiej podstawie stosunek ten został nawiązany (umowa o pracę, powołanie, mianowanie, wybór czy spółdzielcza umowa o pracę, A. Rycak, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, Legalis 2020, komentarz do art. 262). Podstawą powództwa jest w tym przypadku niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku wynikającego z umowy o pracę lub przepisów prawa pracy przez jedną ze stron stosunku pracy (art. 476 § 1 k.p.c., zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 17 lipca 1987 roku, III PZP 27/87, OSNCP 1988, nr 10, poz. 140.).

Za utrwalone można także 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, reprezentowana przez osobę upoważnioną do działania w określonym zakresie w imieniu pracodawcy. Jednostka organizacyjna będąca pracodawcą jest biernie legitymowana w sporach ze stosunku pracy jej

pracowników, nie wyłączając pracowników zatrudnionych w niej na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 września 1977 r., I PRN 115/77, OSNCP 1978, Nr 10, poz. 177). Kompetencja do zatrudniania pracowników (i rozwiązywania stosunków pracy), jako decydująca o uznaniu za pracodawcę w rozumieniu art. 3 k.p., nie musi dotyczyć zatrudniania wszystkich pracowników, a szczególnie nie musi uwzględniać pracowników na stanowiskach kierowniczych lub których status wykracza poza stosunki typowo pracownicze (nie wyłączając pracowników zatrudnionych w jednostce organizacyjnej na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny). W tym kontekście za pracodawcę prokuratora należy uznać tę jednostkę prokuratury, w której wykonuje on zadania służbowe, jeżeli jednostka ta ma generalną kompetencję do zatrudniania pracowników (art. 74 § 1 w związku z art. 1 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2021 r., II PSKP 51/21, LEX nr 3207812). W rezultacie w sporze o wynagrodzenie za pracę prokuratora prokuratury rejonowej stroną pozwaną (pracodawcą) jest prokuratura rejonowa, jako jednostka organizacyjna (art. 3 k.p.), niezależnie od wykonywania czynności służbowych wobec takiego prokuratora przez inny organ.

Ustawa o obronie Ojczyzny (a wcześniej ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) jest niewątpliwie regulacją ze sfery stosunków administracyjnych. Zarówno stosunek służbowy żołnierzy zawodowych, jak i stosunek służbowy żołnierzy niebędących żołnierzami zawodowymi są stosunkami administracyjnoprawnymi właściwymi administracyjnoprawnej relacji podporządkowania władcemu rozstrzygnięciu administracji. Analiza ustawy o obronie Ojczyzny prowadzi do wniosku, że tylko część uregulowań ma charakter zbieżny z prawem pracy, np. urlopy w związku z urodzeniem i wychowaniem dziecka, a wyjątkowo stosunki w niej uregulowane mają charakter cywilnoprawny. Należą do nich świadczenia odszkodowawcze w związku z wypadkiem lub chorobą w związku ze służbą oraz odsetki za zwłokę w wypłacie uposażenia i innych należności pieniężnych (niezależnie od administracyjnego trybu dochodzenia tych roszczeń stanowią one roszczenia o charakterze cywilnoprawnym; J. Bulira [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II, red. H. Królikowski, Warszawa 2024, art. 122, LEX).

W konsekwencji wysokość uposażenia prokuratora będącego żołnierzem zawodowym ustalana była w okresie do dnia 23 kwietnia 2022 r. na podstawie przepisów art. 78-80 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, a następnie na podstawie art. 437-439 ustawy o obronie Ojczyzny i jest (było) ono uzależnione od grupy uposażenia, do której zostało zaszeregowane zajmowane przez żołnierza stanowisko służbowe. Jednocześnie w przypadku, gdy miesięczne uposażenie żołnierza zawodowego pełniącego zawodową służbę wojskową na stanowisku służbowym prokuratora do spraw wojskowych jest niższe od wysokości wynagrodzenia prokuratora na takim samym stanowisku i pełnionej funkcji, żołnierzowi przysługuje dodatek wyrównawczy w wysokości różnicy między tym wynagrodzeniem a uposażeniem należnym na zajmowanym stanowisku (art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i art. 439 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny). Ustawodawca przewidział dodatek wyrównawczy jako różnicę między wynagrodzeniem należnym prokuratorowi powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury a uposażeniem żołnierza zawodowego. Dodatek ten przysługuje zatem jako jeden z elementów uposażenia.

Zarówno w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jak i w ustawie o obronie Ojczyzny przewidziano wprost, że dodatki do uposażenia zasadniczego przyznaje się w drodze decyzji, tzn. decyzji administracyjnej uregulowanej w rozdziale 7 działu II k.p.a. w artykułach od 104 do 113. Decyzję wydaje organ właściwy w sprawach uposażenia i innych należności pieniężnych żołnierzy zawodowych określony odpowiednio w art. 104 w ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i art. 470 ustawy o obronie Ojczyzny. Właściwymi rzeczowo są zatem dowódcy jednostek wojskowych zajmujący stanowiska służbowe dowódcy batalionu lub równorzędne, albo wyższe - w stosunku do wszystkich żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową w podległej jednostce wojskowej, z wyjątkiem tego dowódcy i jego zastępcy. W stosunku do dowódców jednostek wojskowych i ich zastępców oraz żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową w jednostkach wojskowych, których dowódcy zajmują stanowisko niższe od wcześniej wymienionych, właściwymi organami są bezpośredni przełożeni dowódców tych jednostek. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i

analogicznym w swoim brzmieniu art. 122 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach o przyznanie dodatku wyrównawczego żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w k.p.a. i skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mając na uwadze, że dodatek wyrównawczy został uregulowany w art. 439 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny (art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych), określający w obu ustawach rodzaje i tryb przyznawania dodatków do uposażenia zasadniczego, należy przyjąć, że tryb ten ma również zastosowanie do dodatku wyrównawczego. Sposób ustalania wysokości dodatku wyrównawczego, składniki uposażenia i wynagrodzenia przyjmowane przy jego obliczaniu określa § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości dodatku wyrównawczego dla żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na stanowiskach służbowych sędziów sądów wojskowych oraz prokuratorów do spraw wojskowych, a wcześniej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości dodatku wyrównawczego dla żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na stanowiskach służbowych sędziów sądów wojskowych oraz prokuratorów do spraw wojskowych (Dz. U. poz. 1126).

W artykule 22 ust. 7a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wskazano, że do prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi stosuje się również przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze. Należy jednak odnotować, że ustawa – Prawo o prokuraturze nie zawiera jakiegokolwiek regulacji dotyczącej zasad ustalania wysokości i składników uposażenia prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi. Z tego względu ustawodawca w art. 125 tej ustawy stwierdził, że do prokuratorów do spraw wojskowych, będących żołnierzami zawodowymi, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy dotyczące żołnierzy zawodowych. Celem tego przepisu jest zabezpieczenie interesów wymienionej grupy prokuratorów, a podstawą wypłaty i określenia wysokości dodatku są wskazane przepisy pragmatyk służbowych. Wskazanie pragmatyki jako podstawy ustalania

warunków wypłaty uposażenia zawiera też art. 219 ustawy o obronie Ojczyzny, zgodnie z którym do żołnierza zawodowego oddelegowanego do wykonywania zadań służbowych w instytucji krajowej stosuje się przepisy, które mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych na stanowiskach analogicznych do zajmowanego przez niego stanowiska służbowego, w szczególności dotyczące obowiązków pracodawcy i pracownika, regulaminów pracy, wyróżnień, odpowiedzialności materialnej pracowników, czasu pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także funduszu nagród, z wyłączeniem pozostałych przepisów w sprawie wynagrodzeń oraz innych świadczeń i należności pieniężnych wynikających ze stosunku pracy. Otwarte zaś pozostaje pytanie o podmiot uprawniony do przyznania uposażenia.

Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewidziane w tej ustawie uprawnienia i obowiązki dowódców jednostek wojskowych w stosunku do żołnierzy zawodowych stosuje się odpowiednio do kierowników instytucji cywilnych – w tym powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur (art. 22 ust. 1 ustawy). Odpowiedni przepis zawiera też ustawa o obronie Ojczyzny – art. 120 ust. 2. W zakresie skazanych uprawnień dowódców jednostek wojskowych mieszczą się uprawnienia „dowódcze” w stosunku do żołnierzy zawodowych, do których należą udzielanie urlopów, realizacja czynności związanych z prawem do zakwaterowania, kierowanie na badania profilaktyczne, organizacja czasu wykonywania obowiązków służbowych, udzielanie zwolnień od zajęć służbowych, przyjmowanie zaświadczeń lekarskich o niemożności wykonywania obowiązków służbowych z powodu choroby lub sprawowania bezpośredniej opieki nad członkami rodziny, realizowanie czynności wynikających z przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, ustalanie wysokości uposażenia.

Decyzje w sprawie dodatków wyrównawczych przysługujących powodowi, wydane zostały przez Prokuratora Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, a w ich podstawach prawnych wskazano wymienione wyżej przepisy. Pierwsza wątpliwość, która powstaje na tle przytoczonych regulacji, dotyczy zakresu odpowiedniego stosowania przepisów, stanowiących o uprawnieniach i obowiązkach dowódców jednostek wojskowych, do kierowników instytucji cywilnych

– w tym przypadku do Prokuratora Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu (art. 24 § 3 Prawa o prokuraturze). Druga wątpliwość dotyczy właściwości organów uprawnionych do wydawania decyzji finansowych, związanych z uposażeniem prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi, w szczególności w zakresie ustalenia wysokości należnego dodatku wyrównawczego. A zatem powstaje pytanie, czy prokurator rejonowy, na podstawie wskazanych przepisów, uzyskuje kompetencję do wydania decyzji administracyjnej przyznającej dodatek wyrównawczy (art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i art. 439 ust. 2 ustawy obronie Ojczyzny) – ponieważ – jak podkreśla się w doktrynie, wobec rozszerzenia zakresu właściwości sądów administracyjnych do kontroli administracji, a zarazem wobec jednoznacznego brzmienia art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym wszelkie organy władzy publicznej winny działać na podstawie i w granicach prawa (zasada praworządności), należy przyjmować, że administracja działa w formie decyzji administracyjnej wtedy, gdy w systemie prawnym istnieje podstawa do jej wydania. Nie ma dostatecznych racji za domniemywaniem formy decyzji administracyjnej w sytuacjach, gdy ustawodawca nie stworzył ku temu podstaw (tak M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, LEX, art. 104, pkt I.8.). Obowiązująca ustawa ustrojowa prokuratury nie wyznacza władztwa prokuratora rejonowego do wydania decyzji przyznającej dodatek wyrównawczy. Źródłem tego władztwa mogą być inne ustawy, które nadają prokuratorowi takie kompetencje. Jednakże, zarówno ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jak i w ustawie o obronie Ojczyzny przewidują jedynie odpowiednie stosowanie przepisów, stanowiących o uprawnieniach i obowiązkach dowódców jednostek wojskowych, do kierowników instytucji cywilnych (prokuratora rejonowego).

Podkreślić należy, że użyte w powołanych przepisach sformułowanie wprost odnosi się do uprawnień i obowiązków, nie zaś kompetencji do wydawania decyzji. Stosownie do § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie

spraw regulowanych tą ustawą. Typowymi sytuacjami prawnymi są - obok wspomnianych uprawnień i obowiązków - także wolności prawnie chronione, roszczenia, prawa podmiotowe i kompetencje (S. Wronkowska, M. Zieliński: *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 33 -72). Możliwość wydawania decyzji łączy się w nauce prawa z pojęciem kompetencji, nie zaś uprawnień czy obowiązków. Zakładając zatem racjonalność językową prawodawcy należy przyjąć, że powołane wyżej regulacje dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów o uprawnieniach i obowiązkach dowódców jednostek wojskowych wobec żołnierzy nie obejmują kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Innymi słowy brak jest podstaw dla wydania rozstrzygnięcia władczego w przedmiocie dodatku wyrównawczego przez prokuratora rejonowego.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to między innymi, że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w przepisach a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Kompetencje organów władzy publicznej można co do zasady wywodzić wyłącznie z przepisów kompetencyjnych (określających co najmniej podmiot upoważniony i zakres przysługujących mu uprawnień). Niewątpliwie zakaz domniemywania kompetencji, rozumiany jako obowiązek ścisłej i literalnej wykładni przepisów kompetencyjnych, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego, ponieważ w uzasadnionych przypadkach, gdy wykładnia językowa prowadzi do niedorzecznych lub trudnych do zaakceptowania rezultatów, dopuszczalne jest posłużenie się pozajęzykowymi metodami wykładni w celu wydobywania z odpowiedniego przepisu normy kompetencyjnej. Przy czym każde działanie organu, podejmowane w oparciu o przepis interpretowany za pomocą pozajęzykowych metod wykładni, stanowi domniemanie kompetencji. Dlatego należy zgodzić się z twierdzeniem, że „wydanie decyzji w sytuacji, gdy konkretyzacja odnośnych uprawnień i obowiązków nastąpiła z mocy prawa lub powinna nastąpić za pomocą innej czynności konwencjonalnej” stanowi przesłankę

nieważności decyzji administracyjnej wywiedzioną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (T. Kiełkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, LEX, art. 156, pkt II.10).

W tym zakresie należy również podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze przyjmuje się, iż dopiero, gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, a nie wskazał wyrażnie formy prawnej działania organu, należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2025 r., III OSK 1731/23, LEX nr 3831957). Dotychczasowa analiza wskazuje jednak, że brak jest podstaw dla organów prokuratury do wydania rozstrzygnięcia władczego (decyzji) w przedmiocie dodatku wyrównawczego.

Argumentów odnośnie do twierdzenia, że Prokurator Rejonowy nie jest organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie przyznania skarżącemu dodatku wyrównawczego dostarcza również wykładnia art. 32 ustawy z 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, przyznający Prokuratorowi Generalnemu uprawnienie w sprawie wynikającej z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (a taką jest sprawa dodatku wyrównawczego) i ugruntowane na tym tle orzecznictwo sądów administracyjnych. Z treści decyzji wydanych w sprawie nie wynika, w jaki sposób organy ustaliły swoją właściwość (organ przywołał bowiem przepisy ogólne, z których nie wynika właściwość organu). Właściwość organu do wydania decyzji w sprawie dodatku wyrównawczego - według organów prokuratury - normuje § 2 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości dodatku wyrównawczego dla żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na stanowiskach służbowych sędziów sądów wojskowych oraz prokuratorów do spraw wojskowych (Dz. U. poz. 1126), który jako organ właściwy w sprawie przyznania skarżącemu dodatku wyrównawczego określił prokuratora rejonowego.

Zgodnie z utrwaloną już linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 17 kwietnia 2019 r., I OSK 1570/17; z 23 maja 2019 r., I OSK 1866/17; z 2 sierpnia 2019 r., I

OSK 4193/18, I OSK 2176/17, I OSK 37/18, I OSK 883/18, I OSK 2009/18, I OSK 4193/18, I OSK 4379/17; z 24 września 2019 r., I OSK 2234/17; z 19 kwietnia 2019 r., III OSK 310/21), rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 czerwca 2017 r. (tak jak poprzedzające je rozporządzenie z 2010 r.), w zakresie określającym właściwość organów do wydawania decyzji w sprawie dodatku wyrównawczego, zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 80 ust. 7 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. W upoważnieniu tym nie mieści się bowiem określenie organów właściwych do ustalania wysokości dodatku wyrównawczego. Przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy mogą pełnić taką funkcję, jaką nadaje im ustawodawca, a więc służyć wykonaniu danej ustawy i znajdować oparcie wyłącznie w delegacji ustawowej. Oznacza to, że § 2 ust. 4, w tym pkt 4 tego rozporządzenia, nie mogły stanowić samoistnych czy samodzielnych przepisów regulujących zakres kompetencji organów prokuratury do wydawania decyzji. Nie mogły być one zatem powołane wśród podstaw prawnych decyzji Prokuratora (w sprawie Prokuratora Rejonowego). Określenie organu kompetentnego należy wywieść z art. 32 ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178 z późn. zm.), który jednoznacznie wskazuje na wyłączną kompetencję Prokuratora Generalnego do wydawania decyzji w sprawach wynikających z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (aktualnie ustawy o obronie Ojczyzny), obejmujących przyznanie dodatku wyrównawczego żołnierzowi zawodowemu pełniącemu służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2019 r., I OSK 2234/17 zwrócono dodatkowo uwagę, że art. 32 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze nie zawiera w swojej treści rozwiązania czasowego [...] stanowi trwały przepis o charakterze kompetencyjnym. A zatem tylko Prokurator Generalny jest organem właściwym rzeczowo do wydania decyzji w przedmiocie przyznania dodatku wyrównawczego w określonej wysokości, w oparciu o przepisy ustawy przepisy wprowadzające ustawę Prawo o Prokuraturze i ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2023 r. III OSK 2726/22). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można uznać, że organem właściwym do wydania

decyzji o przyznaniu prokuratorowi do spraw wojskowych dodatku wyrównawczego, jest Prokurator Rejonowy jako przełożony, o którym mowa w art. 24 § 3 i § 4 ustawy Prawo o prokuraturze. Brak jest podstawy do wywodzenia tego uprawnienia organu z treści art. 104 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, gdyż przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 104 ust. 1 jest właśnie art. 32 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze, przyznający Prokuratorowi Generalnemu uprawnienie w sprawie wynikającej z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, a taką jest sprawa dodatku wyrównawczego. Zgodnie z treścią art. 32 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze, obowiązki i uprawnienia Naczelnego Prokuratora Wojskowego, wojskowych prokuratorów okręgowych i wojskowych prokuratorów garnizonowych w sprawach wynikających z ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1414, z późn. zm.) przejmują Prokurator Generalny. Prokurator Generalny, jako kierownik instytucji cywilnej, w której poza resortem Obrony Narodowej pełnią służbę żołnierze zawodowi - prokuratorzy do spraw wojskowych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, został z mocy ustawy przełożonym o uprawnieniach dowódcy (art. 7 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) i uzyskał między innymi uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych o wysokości przyznawanych tym żołnierzom - prokuratorom do spraw wojskowych dodatków wyrównawczych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że ustawodawca w art. 32 omawianej ustawy nie przewidział norm kompetencyjnych do określenia organów niższych szczebli, mogących przejąć ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego w przedmiotowym zakresie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wydanie decyzji w sprawie dodatku wyrównawczego z naruszeniem przepisów o właściwości i wydanie decyzji przez Prokuratora Rejonowego (jako organ pierwszej instancji) i Prokuratora Okręgowego (jako organ drugiej instancji) w sytuacji, gdy organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie dodatku wyrównawczego dla żołnierza zawodowego pełniącego służbę na stanowisku prokuratora do spraw wojskowych jest Prokurator Generalny (jako organ pierwszej i drugiej instancji) stanowi naruszenie przepisów

postępowania administracyjnego, skutkujące nieważnością decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Przyjmując poprawność prezentowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny tez, należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie – Prawo o prokuraturze, jak również w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze nie ma przepisów przewidujących wprost możliwość zaskarżenia decyzji Prokuratora Generalnego wydanej na podstawie art. 32 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze. Jak wskazał Sąd Najwyższy, nie oznacza to jednak niezaskarżalności takich decyzji (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 lipca 2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564). Nie ma potrzeby odwoływania się do art. 45 Konstytucji RP, celem zagwarantowania w takiej sytuacji prawa do sądu, ponieważ zastosowanie znajduje ogólna regulacja drogi sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratora z art. 101 ustawy – Prawo o prokuraturze. Sprawa o zapłatę wynagrodzenia stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw obojebudżetowych jest niewątpliwie sprawą wynikającą ze stosunku służbowego prokuratora do spraw wojskowych.

Art. 123 ustawy – Prawo o prokuraturze zawiera przesłanki pozwalające zweryfikować sądowi, czy przyznany żołnierzowi zawodowemu pełniącemu zawodową służbę wojskową na stanowisku służbowym prokuratora do spraw wojskowych dodatek wyrównawczy w wysokości różnicy między tym wynagrodzeniem a uposażeniem należnym na zajmowanym stanowisku uwzględnia określone w tym przepisie kryteria, to znaczy czy rzeczywiście wyrównuje różnicę między wielkością uposażenia należnego na zajmowanym stanowisku a przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego – stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku. Mechanizm ten ma zastosowanie zarówno do dodatku przyznawanego na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jak i na podstawie art. 439 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

Koncepcję ogólnej regulacji drogi sądowej w sprawie z powództwa prokuratora, będącego żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę

wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury o zapłatę różnicy w wynagrodzeniu wzmacnia argumentacja odnosząca się do statusu prokuratora do spraw wojskowych. Prokuratorzy do spraw wojskowych, którzy zastąpili prokuratorów wojskowych w myśl ustawy – Prawo o prokuraturze, funkcjonują w ramach struktury prokuratury w tzw. komórkach organizacyjnych do spraw wojskowych. Co jednak niezwykle istotne, są oni również uprawnieni do wykonywania funkcji ścigania i oskarżania także w sprawach należących do sądownictwa powszechnego. Artykuł 3 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze przewiduje bowiem, że prokuratorzy do spraw wojskowych wykonują również zadania w sprawach nienależących do właściwości sądów wojskowych. Zgodnie z art. 31 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze zwierzchnikiem służbowym w stosunku do prokuratorów wykonujących czynności w tej komórce jest prokurator kierujący komórką organizacyjną w jednostce organizacyjnej prokuratury. Natomiast w zakresie czynnej służby wojskowej prokuratorzy do spraw wojskowych będący żołnierzami zawodowymi podlegają Ministrowi Obrony Narodowej. Takie rozwiązanie wskazuje na odrębność stosunku służbowego prokuratora do spraw wojskowych od stosunku administracyjnoprawnego żołnierza zawodowego. Postulat utrzymania prokuratorów-oficerów zawodowych uzasadniany był koniecznością pozostawienia prokuratorów znających specyfikę służby wojskowej i przestępczości wojskowej, zapewnienia udziału prokuratorów w misjach wojskowych, a nadto zachowania wyszkolonej kadry prokuratorów, którzy na wypadek wojny stanowiliby trzon prokuratury wojskowej.

Należy również pamiętać o wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadzie równości wobec prawa, z której wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według równej miary. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na dwa ważne elementy zasady równości, to jest równość wobec prawa, oznaczająca nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13).

Patrząc z perspektywy zasady równości, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, nie można wskazać sensownych racji, które spowodowały, iż ustawodawca w art. 101 § 1 ustawy – Prawa o prokuraturze inaczej potraktował spory z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych prokuratorów i prokuratorów do spraw wojskowych. Niewątpliwie pytanie o naruszenie zasady równości pojawia się dopiero w sytuacji, gdy wprowadzone różnicowania dotyczą podmiotów (sytuacji) podobnych. Wówczas konieczne staje się wykazanie, że wprowadzenie danego różnicowania jest uzasadnione, w przeciwnym zaś razie trzeba uznać, że ustawodawca dopuścił się konstytucyjnie zakazanego nierównego traktowania. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 września 2006 r., K 51/05, OTK-A 2006, nr 8 poz. 100, podkreślono, że jeżeli ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Żadne ze wskazanych kryteriów nie wydaje się przekonywać o wyłączeniu spod zakresu regulacji art. 101 § 1 ustawy – Prawa o prokuraturze prokuratorów do spraw wojskowych. Co więcej – co należy powtórzyć – wyłączenie takie wprowadzałoby nieuzasadnioną przesłankami merytorycznymi dyferencjację wśród sporów z zakresu prawa pracy prokuratorów, skutkującą sztucznym podziałem na spory o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym.

Na marginesie powyższych rozważań należy również wskazać konsekwencje przyjętej przez ustawodawcę koncepcji nieważności decyzji w przedmiocie dodatku wyrównawczego w zakresie związania nią sądu cywilnego. W doktrynie wskazuje się, że sąd ten, zweryfikowawszy samo istnienie decyzji administracyjnej, nie może badać i we własnym zakresie rozstrzygać kwestii jej ważności ani pomijać jej skutków przy dokonywaniu ustaleń na użytek sprawy

przezeń rozstrzyganej (A. Meszorer: *Stosunek postępowania cywilnego do postępowania administracyjnego*, PUG 1957/4, s. 136–140). Ewentualne wady decyzji administracyjnej – nawet te kwalifikowane, wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. – same przez się nie mają wpływu na byt skonkretyzowanych nią uprawnień i obowiązków, toteż wady te co do zasady nie powinny stanowić nawet przedmiotu czynności dowodowych w postępowaniu cywilnym. W tym kontekście należy też zauważyć, że z punktu widzenia sądu prowadzącego postępowanie cywilne, w którym rolę przesłanki rozstrzygnięcia odgrywa decyzja administracyjna, nie będzie mieć żadnego znaczenia samo stwierdzenie wydania tej decyzji z naruszeniem prawa w trybie art. 158 § 2 k.p.a. lub art. 145 § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które nie prowadzi do pozbawienia jej mocy wiążącej (T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, wyd. III, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 156).

Przedstawiona argumentacja wskazuje, że na podstawie obowiązujących regulacji nie można wyprowadzić uprawnienia właściwego organu prokuratorskiego do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania dodatku wyrównawczego dla żołnierza zawodowego, który po zniesieniu wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury pełni służbę wojskową w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Według dominującej koncepcji uprawnienia i obowiązki dowódców jednostek wojskowych powinny przysługiwać Prokuratorowi Generalnemu. Oznacza to, że podmiotem właściwym w sprawie ustalenia wysokości dodatku wyrównawczego prokuratorowi do spraw wojskowych jest Prokurator Generalny.

Analiza treści regulacji dotyczących odpowiedniego stosowania przepisów o uprawnieniach i obowiązkach dowódców jednostek wojskowych wobec żołnierzy do kierowników instytucji cywilnych wskazuje, że nie obejmują one kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. To zaś oznacza, że konkretyzacja odnośnych uprawnień powinna nastąpić za pomocą innej czynności konwencjonalnej.

W konsekwencji w sprawie z powództwa prokuratora, będącego żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej

prokuratury o zapłatę wynagrodzenia stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw o budżecie, a to art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, jako właściwą należy wskazać ogólną regulację drogi sądowej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.