

Sygn. akt IV Pa 53/23

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2023 r.

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Hanna Rawska

Sędziowie: Rafał Skrzypczak

Małgorzata Olichwiruk

po rozpoznaniu w dniu 8 grudnia 2023r. w Zielonej Górze

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa T. S. (1), K. K. (1), R. D., B. J., T. K. (1), D. G., O. H.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej w N.

o wynagrodzenie za pracę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Rejonowego w N., IV Wydział Pracy

z dnia 6 czerwca 2023r. (sygn.akt IVP 10/23)

oddala apelację.

sędzia Małgorzata Olichwiruk sędzia Hanna Rawska sędzia Rafał Skrzypczak

IV Pa 53/23

## UZASADNIENIE

Powód T. S. (1) domagał się w pozwie zasądzenia od pozwanej Prokuratury Rejonowej w N. łącznie kwoty (...) zł z ustawowymi odsetkami od kwot i dat wskazanych w pozwie, a nadto zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając powództwo podał, że jest prokuratorem Prokuratury Rejonowej w N.. Do dnia 31.12.2020r. pozwana naliczała wynagrodzenie powoda na podstawie przepisów ustawy Prawo o prokuraturze, w szczególności na podstawie art. 123 tej ustawy i za ten okres powód nie kieruje wobec pozwanej roszczeń. Począwszy od 01.01.2021r. pozwana zaprzestała jednak naliczania i wypłacania powodowi wynagrodzenia na podstawie zasad określonych w art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze i przez cały rok 2021 naliczała i wypacała powodowi wynagrodzenie według zasad określonych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U.2021.2400 ze zm.), a przez cały rok 2022 na podstawie art. 10 ust. 1 z dnia 17 grudnia 2021r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U.2021.2445).

Wysokość wynagrodzenia powoda naliczonego na podstawie wskazanych ustaw okołobudżetowych była niższa od wynagrodzenia, jakie by powód otrzymał, gdyby jego wynagrodzenie zostało na naliczone na podstawie zasad określonych w art. 123 Prawa o prokuraturze.

Ponieważ w ocenie powoda, pozwana bezzasadnie w okresie objętym pozwem naliczała i wypłacała powodowi wynagrodzenie na podstawie zasad określonych we wskazanych ustawach okołobudżetowych, w niniejszej sprawie powód dochodzi różnicy pomiędzy wynagrodzeniem jakie by otrzymał, gdyby zostało ono naliczone na podstawie art. 123 Prawa o prokuraturze, a wynagrodzeniem faktycznie otrzymanym.

Z odrębnymi pozwami, ale opartymi na takiej samej podstawie faktycznej, jak w przypadku powoda T. S. (1), wystąpili także powodowie: T. K. (1), D. G., B. J., R. D., K. K. (1) i O. H.. Powód T. K. (1) wniósł o zasądzenie od pozwanej kwoty (...) zł, powód D. G. kwoty (...) zł, powód B. J. kwoty (...) zł, powód R. D. kwoty (...), powódka K. K. (1) kwoty (...) zł i powódka O. H. kwoty (...) zł.

Postanowieniami z dnia 7 marca 2023r. Sąd na podstawie art. 219 k.p.c. połączył sprawy wyżej wymienionych powodów do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą powoda T. S. (1).

W odpowiedziach na pozwy pozwana Prokuratura Rejonowa w N. wniosła o oddalenie powództw w całości.

W pismach procesowych z dnia 05.06. i 16.05.2023r. powodowie T. K., D. G. i K. K. sprecyzowali powództwo i wnieśli ostatecznie o zasądzenie od pozwanej kwoty wyliczonych przez pozwaną.

W piśmie procesowym z dnia 31.05.2023r., w związku z uzyskaniem orzeczenia lekarza orzecznika ZUS ustalającego, że choroba, z powodu której powód przebywał na zwolnieniach lekarskich powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora, powód T. S. rozszerzył powództwo i wniósł ostatecznie o zasądzenie od pozwanej kwoty (...) zł.

W piśmie procesowym z dnia 02.06.2023r. pozwana zaakceptowała wyliczenia powoda T. S..

Sąd Rejonowy w N. wyrokiem z dnia 06.06.2023r. sygn. IV P 10/23 uwzględnił powództwa.

Sąd I instancji ustalił, że powodowie: T. S. (1), T. K. (1), D. G., B. J., R. D., K. K. (1) i O. H. zajmują stanowisko prokuratura Prokuratury Rejonowej w N..

W roku 2021r. pozwana naliczała i wypłacała powodom wynagrodzenie nie na podstawie art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, lecz na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (okoliczności niesporne).

W roku 2022r. pozwana naliczała i wypłacała powodom wynagrodzenie nie na podstawie art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, lecz na podstawie art. 10 ust. 1 z dnia 17 grudnia 2021r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (okoliczności niesporne).

Różnica pomiędzy wynagrodzeniem powodów ustalonym według zasad wynikających z art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, a wynagrodzeniem ustalonym według zasad wynikających ze wskazanych wyżej ustaw okołobudżetowych wynosi wobec powoda: T. S. (1) (...) zł, T. K. (1) (...) zł, D. G. (...) zł, B. J. (...) zł, R. D. (...) zł, K. K. (1) (...) zł i O. H. (...) zł.

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

Dochodzone przez powodów w niniejszej sprawie powództwa Sąd uznał za zasadne ze względu na stwierdzenie niezgodności zarówno art. 14 ust. 1 u.s.r.20, jak i art. 10 ust. 1 u.s.r.21 - z art. 2 Konstytucji RP.

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

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

Roszczenia powodów dochodzone w niniejszej sprawie dotyczą praw słusznie nabytych w powyższym rozumieniu.

W ocenie Sądu, wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez art. 14 ust. 1 u.s.r.20 i art. 10 ust. 1 u.s.r.21 praw podmiotowych powodów słusznie nabytych, i to z dwóch zasadniczych względów.

Po pierwsze, mając na uwadze dane liczbowe przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 12.12.1012r. (K 1/12), które oczywiście w okresie objętym pozwem były inne, ale w analizowanej kwestii istotne są nie liczby, lecz proporcje między nimi, a te w okresie objętym pozwem były zapewne bardzo podobne, zauważyć należy, że w następstwie zmian legislacyjnych dokonanych poprzez art. 14 ust. 1 u.s.r.20 i art. 10 ust. 1 u.s.r.21 budżet państwa uzyskał dodatkowy dochód stanowiący ułamek promila budżetu państwa. Uzyskanie dochodu w tak niskiej wysokości wyklucza możliwość uznania, że analizowane zmiany legislacyjne faktycznie służyły ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga budżetowa.

Wartość konstytucyjna w postaci równowagi budżetowej nie uzasadniała naruszenia poprzez art. 14 ust. 1 u.s.r.20 i art. 10 ust. 1 u.s.r.21 praw podmiotowych powodów słusznie nabytych w drugiej kolejności z tego względu, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, iż ograniczenie praw słusznie nabytych nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszania praw dobrze nabytych.

W demokratycznym państwie prawa podstawowym i najważniejszym instrumentem państwa służącym zapewnieniu równowagi budżetowej jest system podatkowy. System podatkowy ma tę zasadniczą zaletę, że jest instrumentem powszechnym, umożliwiającym najbardziej równomierne obciążenie obywateli skutkami ewentualnego kryzysu budżetowego, a co najistotniejsze, ewentualne podwyższenie podatków w celu zapewnienia równowagi budżetowej nie narusza konstytucyjnych praw obywatelskich.

Zdaniem Sądu, nie może budzić wątpliwości, że powodowie są pracownikami zatrudnionymi w pozwanej, pozwana jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., a dochodzone przez powodów roszczenia obejmują wynagrodzenie za pracę w rozumieniu art. 29 § 1 ust. 3 k.p (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2019r. III CZP 101/18). Jedną z cech stosunku pracy jest ponoszenie przez pracodawcę ryzyka gospodarczego, wynikającego z faktu zatrudniania pracowników. W odniesieniu do przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie zasada ryzyka

oznacza, że pracodawca nie może skutecznie powoływać się na brak winy za niewypłacenie powodom wynagrodzenia w prawidłowej wysokości.

Powyższy wyrok zaskarżyła apelacją pozwana. Zarzuciła:

a) Naruszenie zapisu art. 76 i 91 ustawy prawo o prokuraturze poprzez przyjęcie, że stosunek pracy prokuratora powszechnej jednostki prokuratury nawiązywany jest w oparciu o jego mianowanie, w sytuacji gdy ustawa w w/w zapisach mówi o powołaniu,

b) Niezastosowanie art. 417 § 1 Kc 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 nieokreślone przez Sąd podstawy prawne,

c) niezastosowanie art. 14 ust 1 ustawy z dnia 19.11.2020 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz art. 10 ust 1 ustawy z dnia 17.12.221 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, oraz zastosowanie art. 123 ustawy prawo o prokuraturze w sytuacji gdy przepisy tej ustawy zostały wyłączone w kolejnych latach przez zapisy ustaw okołobudżetowych,

d) naruszenie zapisów art. 327<sup>1</sup> k.p.c. poprzez niewskazanie w uzasadnieniu wyroku podstaw legitymacji pozwanego, w sytuacji gdy powództwo uwzględnione zostało w oparciu o delikt ustawodawcy.

Pozwana wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie wszystkich powództw w całości i zasądzenie od każdego z powodów na rzecz pozwanej kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych i zasądzenie od każdego z powodów na rzecz pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji pozwana podniosła, że to nie pozwana dopuściła się zarzucanego w uzasadnieniu wyroku naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Pozwana nie ma nawet kompetencji do weryfikacji czy do takiego naruszenia doszło ponieważ, nie uczestniczy w kształtowaniu polityki budżetowej.

Trudno obarczać pozwaną odpowiedzialnością, nawet opartą o niewyartykułowaną zasadę ryzyka, w sytuacji gdy wpływ pozwanej na jej podstawy jest zerowy.

Pracownik jednostki, który zdecydowałby się na wypłatę środków niezgodnie z obowiązującymi przepisami naraziłby zarówno jednostkę jak i siebie osobiście na szereg nieprzyjemnych konsekwencji, m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną, karną z art. 231 § 1 Kk czy też dotyczącą dyscypliny finansów publicznych.

Powodowie nie ustosunkowali się do treści apelacji.

### **Sąd Okręgowy zważył co następuje:**

Apelacja pozwanego jest bezzasadna.

Sąd Rejonowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych w zakresie istotnym do rozpoznania sprawy i poprawnie ocenił zebrane dowody.

Sąd Okręgowy w pełni podziela ustalenia i rozważania prawne Sądu I instancji, przyjmując je za integralną część swojego uzasadnienia.

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 powodowie z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2020 roku uzyskali ekspektatywę prawa do otrzymywania w 2021 roku wynagrodzenia obliczonego od wskazanej w komunikacie kwoty. Analogiczna sytuacja dotyczy wynagrodzenia powodów za 2022 rok.

Roszczenia powodów dotyczą 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 słusznie przyjął Sąd Rejonowy, 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 nie służyły ochronie wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowa. W datach uchwalenia tych przepisów ustawodawca miał możliwość ochrony wartości równowagi budżetowej bez naruszania praw powodów słusznie nabytych w oparciu o art. 123 w/w ustawy Prawo o prokuraturze.

Nie jest zasadny także zarzut apelacji o naruszeniu przez Sąd Rejonowy przepisu art. 417 k.c. poprzez jego niezastosowanie i zakwalifikowanie powództwa jako powództwa o zapłatę wynagrodzenia. Stanowisko Sądu Rejonowego w tym zakresie jest poprawne.

Wbrew zarzutom pozwanego pozwany posiada w przedmiotowej sprawie legitymację procesową. Powodowie są bowiem pracownikami pozwanego, a dochodzone przez powodów roszczenia dotyczą wynagrodzeń za pracę.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 385 k.p.c. oddalono apelację pozwanego jako bezzasadną.