



Sygn. akt III PK 33/17

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 kwietnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. K.  
przeciwko Urzędowi Gminy w M.  
o wynagrodzenie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 11 kwietnia 2018 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)  
z dnia 2 listopada 2016 r., sygn. akt III APa (...),

- 1. oddała skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 2025 (dwa tysiące dwadzieścia pięć) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

### **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt VII P (...) Sąd Okręgowy w L. zasądził na rzecz M. K. od Urzędu Gminy w M. kwotę 154.290 zł wraz z ustawowymi odsetkami od wymienionych w wyroku kwot i dat.

Jednocześnie Sąd Okręgowy oddalił powództwo o ustalenie wysokości wynagrodzenia, wyrokowi w punkcie I nadał rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 11.982 zł i zasądził od Urzędu Gminy w M. na rzecz powoda kwotę 10.132 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Przedmiotem sprawy było ustalenie wysokości należnego wynagrodzenia powoda M. K., sprawującego funkcję Wójta Gminy M. w okresie po podjęciu przez Radę Gminy uchwały z dnia 29 czerwca 2011 r. Wskazaną uchwałą Rada Gminy obniżyła powodowi wynagrodzenie, z czym ten się nie zgadzał, wskazując że przyczyny podane w uzasadnieniu uchwały, uzasadniające obniżenie wynagrodzenia, nie są prawdziwe. Powód żądał, aby okoliczności te zostały zbadane przez Sąd i w przypadku gdy się nie potwierdzą, domagał się zasądzenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z pierwotnie obowiązującej uchwały. Sąd Okręgowy uznał, że uchwała obniżająca wynagrodzenie miała raczej charakter represyjny, a nie była poparta prawdziwymi i konkretnymi przyczynami. W tej sytuacji Sąd przyjął, że została podjęta z naruszeniem prawa i zasądził powodowi żądane kwoty tytułem wyrównania wynagrodzenia do wysokości wynikającej z uchwały z 13 grudnia 2010 r., tj. zgodnie z jego żądaniem.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 2 listopada 2016 r., uzupełnionym wyrokiem z dnia 18 stycznia 2017 r., wydanym po rozpoznaniu sprawy z powództwa M. K. przeciwko Urzędowi Gminy w M. o wynagrodzenie, na skutek apelacji Urzędu Gminy w M. od wyroku Sądu Okręgowego w L. z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt VII P (...), zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i oddalił powództwo, zmienił zaskarżony wyrok w punkcie III w ten sposób, że nakazał powodowi M. K. zwrot spełnionego świadczenia w kwocie 8.373,74 zł wraz z odsetkami od dnia 3 listopada 2016 r. do dnia zapłaty na rzecz Urzędu Gminy w M., zmienił zaskarżony wyrok w punkcie IV i zasądził od M. K. na rzecz Urzędu Gminy w M. kwotę 14.465 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, oddalając wniosek w pozostałej części.

Sąd Apelacyjny podniósł, iż z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd Okręgowy uznał uchwałę z dnia 29 czerwca 2011 r. za nieważną, albowiem w jego ocenie została podjęta z naruszeniem prawa. Tym samym przyjął, że jej postanowienia nie mogą kształtować sytuacji prawnej powoda w zakresie

ustalonego wynagrodzenia. Stąd w konsekwencji, zdaniem Sądu Okręgowego, nadal jest ważna i obowiązująca uchwała Rady Gminy z 13 grudnia 2010 r., w związku z czym Sąd zasądził żądane wyrównanie wynagrodzenia na jej podstawie. Sąd Apelacyjny podniósł, iż nie podzielił powyższego stanowiska Sądu Okręgowego. Wyjaśnił, iż uchwała Rady Gminy z dnia 29 czerwca 2011 r. nie została uchylona ani nie stwierdzono jej nieważności w trybie administracyjnym, ani w trybie nadzoru w ramach uprawnień własnych organu nadzoru, ani nie została zaskarżona przez organ nadzoru do sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu te formy kontroli uchwały mogły doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, a nie zastępujący to postępowanie proces w niniejszej sprawie. Sąd zważył przy tym jednakże, że powód nie ma możliwości zainicjowania zaskarżenia do sądu administracyjnego spornej uchwały przez organ nadzorczy w trybie art. 93 ustawy po upływie terminu określonego w art. 91 ustawy. Pojawiła się więc wątpliwość czy Sąd jest władny oceniać prawdziwość, rzetelność i zasadność przyczyn obniżenia wynagrodzenia powoda, a jeśli tak to w jakim zakresie i czy przez to nie wkracza w kompetencje ustrojowe rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, czy też uprawniony jest jedynie do badania uchwały co do zgodności z przepisami płacowymi o charakterze gwarancyjnym (wynagrodzenie ustalone przez radę gminy nie może być niższe od minimalnych stawek określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o pracownikach samorządowych, wydanych w oparciu o art. 37 tej ustawy) oraz w kontekście ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu (art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 2 Konstytucji RP, art. 11<sup>2</sup> k.p., art. 11<sup>3</sup> k.p. lub art. 18<sup>3c</sup> k.p.). Na skutek poczynionych rozważań Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że do zatrudnienia na podstawie wyboru nie stosuje się przepisów kodeksu pracy. Wyjaśnił, iż szczególny stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru, w związku z pełnioną funkcją wójta jest szczególnym stosunkiem pracy i jedynym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej pracy jest Rada Gminy jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Wiąże się z tym określenie wynagrodzenia wójta. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje. Kwestię

ustalania wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uznając, że daje on radzie gminy uprawnienie do jednostronnej zmiany (obniżenia) wynagrodzenia wójta w trakcie kadencji. Sąd Apelacyjny uznał zatem, że mimo iż powód nie ma możliwości stwierdzenia nieważności uchwały określającej na nowo jego wynagrodzenie w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i mimo uznania, że kwestia ustalenia jego wynagrodzenia podlega kontroli sądu powszechnego, to nie oznacza dla sądu powszechnego powstania prerogatywy do unieważnienia takiej uchwały czy uznania, że uchwała jest nieważna, bo sąd nie zgadza się oceną jakości pracy wójta dokonaną przez Radę Gminy. Kontrola sądu powszechnego ograniczona jest tylko do funkcji gwarancyjnej przepisów płacowych, a więc do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów, w tym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych i wysokości wynagrodzeń wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z dnia 27 marca 2009 r.) wydanego w oparciu o art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu. Zarzuty takie nie zostały sformułowane przez powoda. Sąd Apelacyjny stwierdził, że kwoty wynagrodzeń są zgodne z tymi przepisami płacowymi. Wskazał, iż uzasadniony jest zatem zarzut prezentowany przez apelującego, iż Sąd wydając skarżony wyrok odmówił zastosowania przepisów, tj. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 o pracownikach samorządowych i przypisał sobie prawo do ukształtowania wynagrodzenia powoda, negując prawo rady gminy do arbitralnego charakteru takiej decyzji. Tymczasem arbitralność takiej uchwały rady wynika ze specyfiki szczególnego stosunku zatrudnienia łączącego wójta z radą gminy i jej pozycji ustrojowej. W kontekście tych przepisów brak było możliwości badania przez Sąd przyczyn kształtujących zasady wynagradzania powoda, zawartych w uchwale z 29 czerwca 2011 r. w oparciu o reguły wynikające z art. 42 k.p., co zdaniem Sądu Apelacyjnego w istocie miało miejsce w niniejszym postępowaniu. Podniósł, że rzeczą Sądu w ramach obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o pracownikach samorządowych było ustalenie czy uchwała z 29 czerwca

2011 r. nie została unieważniona we właściwym trybie, a jeśli nie, to obowiązkiem Sądu było jej stosowanie, po uprzednim ustaleniu, że jest ona zgodna z obowiązującymi przepisami gwarancyjnymi co do minimalnej i maksymalnej wysokości wynagrodzeń. W żadnym razie Sąd nie mając kompetencji do uznania tej uchwały za nieważną, nie miał podstaw do przyjęcia, że nadal obowiązuje poprzednia uchwała i zasądzenia wyrównania wynagrodzenia według tejże uchwały. W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy dopuścił się więc naruszenia przepisów prawa materialnego skutkującego błędem w ustaleniach faktycznych.

M. K. zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Skargę kasacyjną oparł na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.). Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) Naruszenie art. 78 § 1 ustawy Kodeks Pracy (dalej: k.p.) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu iż ustalenie przez pracodawcę zatrudniającego pracownika na podstawie wyboru wynagrodzenia tego pracownika z pominięciem dyrektyw ustalenia wysokości wynagrodzenia wynikających z powyższego przepisu nie stanowi naruszenia tego przepisu i w konsekwencji błędnej wykładni - niezastosowanie w niniejszej sprawie.

2) Naruszenie art. 11<sup>3</sup> k.p. w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucji), polegające na błędnej wykładni poprzez przyjęcie, iż obniżenie wynagrodzenia skarżącego z uwagi na jego poglądy polityczne nie stanowi dyskryminacji w zatrudnieniu i w konsekwencji błędnej wykładni - niezastosowanie w niniejszej sprawie.

3) Naruszenie art. 18 § 2 k.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na niezastosowaniu go i niestwierdzeniu nieważności Uchwały nr IX (...) Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 r. z uwagi na to, iż określa ona treść stosunku pracy pomiędzy skarżącym a pozwanym w zakresie wynagrodzenia skarżącego w sposób mniej korzystny dla skarżącego niż określa to norma prawna wynikająca z art. 78 k.p. oraz nieustaleniu wynagrodzenia skarżącego w oparciu o treść art. 78 k.p., tj. w taki sposób, w jaki wynagrodzenie ukształtowane było przed podjęciem ww. Uchwały.

4) Naruszenie art. 18 § 3 k.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na niezastosowaniu go i niestwierdzeniu nieważności Uchwały nr IX (...) Rady Gminy

M. z dnia 29 czerwca 2011 r. z uwagi na to, iż określa ona treść stosunku pracy pomiędzy skarżącym a pozwanym w zakresie wynagrodzenia skarżącego w sposób naruszający art. 11<sup>3</sup> k.p., tj. w sposób dyskryminujący skarżącego z uwagi na jego poglądy polityczne oraz niezastąpienie sprzecznych z prawem postanowień ww. Uchwały odpowiednimi postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego tj. poprzez ustalenie wynagrodzenia w taki sposób, w jaki było ono ukształtowane przed podjęciem ww. Uchwały.

W związku z powyższym wniósł:

1) na podstawie art. 398<sup>4</sup> § 2 art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1) k.p.c. o przyjęcie niniejszej Skargi do rozpoznania z uwagi na istnienie przesłanek do przyjęcia określonych w przepisie, tj. występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego polegającego na:

a. rozstrzygnięciu, czy kontrola prawidłowości ustalenia przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika zatrudnianego na podstawie wyboru obejmuje kontrolę spełnienia przez pracodawcę przesłanek ustalenia wynagrodzenia o których mowa w art. 78 § 1 k.p.,

b. rozstrzygnięciu, czy dokonanie obniżenia wynagrodzenia pracownika będącego wójtem przez organ uprawniony tj. radę gminy, uzasadniona nieprawdziwym przesłankami oraz której rzeczywistymi przesłankami były poglądy polityczne pracownika może stanowić dyskryminację w rozumieniu art. 11<sup>3</sup> k.p. oraz art. 32 Konstytucji;

2) na podstawie art. 398<sup>16</sup> k.p.c. o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zasądzenie od pozwanej na rzecz skarżącego tytułem wynagrodzenia za pracę kwoty 154.290 zł wraz z ustawowymi odsetkami naliczonymi od kwot i w sposób szczegółowo wskazanych w treści powództwa, z uwagi na oczywiste naruszenie prawa materialnego oraz orzeczenie zwrotu kosztów postępowania w tym zwrot kosztów zastępstwa prawnego za wszystkie instancje, w tym zwrot kosztów postępowania kasacyjnego

ewentualnie:

3) w przypadku uznania iż brak jest przesłanek orzeczenia co do istoty sprawy określonych w art. 398<sup>16</sup> k.p.c. - na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., o uwzględnienie niniejszej skargi kasacyjnej i uchylenie zaskarżonego wyroku w

całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania orzekającemu w sprawie Sądowi Apelacyjnemu w (...) oraz do pozostawienia rozstrzygnięcia Sądowi Apelacyjnemu w przedmiocie kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego za wszystkie instancje w niniejszej sprawie.

Skarżący wskazał, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2. Ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. W ocenie skarżącego przepis ten przyznaje wyłączną właściwość funkcjonalną radzie gminy do ustalania wysokości wynagrodzenia. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.g), ustalenia te dokonywane są przez radę gminy w formie uchwały. W świetle art. 73 k.p., a także doktryny i orzecznictwa, nie ulega wątpliwości, iż pełnienie funkcji publicznej wójta, stanowi pozostawanie w stosunku pracy, którego nawiązanie następuje w drodze wyboru. Stronami takiego stosunku są: wójt, jako pracownik oraz urząd gminy jako pracodawca. Przy nawiązaniu tego stosunku, pracodawca reprezentowany jest przez przewodniczącego rady gminy. Warunki wynagrodzenia wójta (pracownika), będące obligatoryjnym elementem stosunku pracy, określane są natomiast przez radę gminy, z uwzględnieniem m.in. stawek minimalnych i maksymalnych dla poszczególnych składników wynagrodzenia, określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wydanym na podstawie art. 37 Ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: Rozporządzenie). Zdaniem skarżącego podjęta uchwała stanowi oświadczenie woli złożone przez pozwanego w ramach istniejącego stosunku pracy (będącego stosunkiem cywilnoprawnym), a nie jest aktem administracyjnym pozwanego jako organu administracji państwowej. Skoro zatem stosunek cywilnoprawny łączący skarżącego z pozwanym jest stosunkiem pracy (powstałym z wyboru), podlega on, zgodnie z art. 5 k.p. w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami ochronie Kodeksu pracy. Pociąga to za sobą istotne konsekwencje, pominięte przez Sąd Apelacyjny, a kluczowe z punktu widzenia oceny prawidłowości wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia. Skarżący wskazał, iż uwzględnia w swojej ocenie okoliczność, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, do uchwały zmieniającej wynagrodzenie

pracownika pozostającego w stosunku pracy na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 k.p. dotyczącego wypowiedzenia warunków pracy i płacy, jednakże orzeczenia statuujące powyższe, w tym przywołane przez Sąd Apelacyjny, zapadały na tle kwestii, czy do zmiany wynagrodzenia pracownika (wójta/burmistrza/prezydenta miasta), konieczna jest jego zgoda o której mowa w art. 42 k.p. Brak stosowania art. 42 k.p. do stosunków pracy powstałych na podstawie wyboru, a co za tym idzie brak konieczności uzyskania zgody pracownika, nie oznacza natomiast, iż zastosowania nie znajdą inne normy wynikające z Kodeksu pracy.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 78 § 1 k.p. skarżący podniósł, iż zmiana wynagrodzenia dokonana przez radę gminy nie może odbywać się w sposób całkowicie arbitralny, bez uwzględnienia wynikających z prawa przesłanek ustalenia wynagrodzenia, byle tylko zmiana uwzględniała wynikające z przepisów Rozporządzenia progi: minimalny i maksymalny dla nowo ustalonego wynagrodzenia. Jak bowiem wskazują orzeczenia zapadłe w kontekście problemu stosowania art. 42 k.p., uchwała gminy obniżająca wójtowi dotychczas pobierane przez niego wynagrodzenie nie pozostaje poza kontrolą sądu, a kontrola dotyczy zgodności z prawem w różnych aspektach. Ustalenia dotyczące wynagrodzenia muszą być oczywiście zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności z minimalnym i maksymalnym progiem określonym Rozporządzeniem. Zgodnie z art. 43 u.p.s., w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, a spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy. Analogicznie, zgodnie z art. 5 k.p., jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Daje to możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów Kodeksu pracy, w zakresie w jakim przepisy Ustawy o samorządzie gminnym, Ustawy o pracownikach samorządowych oraz Rozporządzenia nie precyzują kryterium ustaleń dotyczących wynagrodzenia. Powyższą interpretację potwierdza również dopuszczenie przez orzecznictwo kontroli uchwał rady gminy z punktu widzenia ogólnych zasad Kodeksu Pracy, wyrażonych w art. 11<sup>2</sup>, art. 11<sup>3</sup> i art. 18<sup>3c</sup> k.p. Ponieważ regulacje ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o



pracownikach samorządowych oraz Rozporządzenia nie dają żadnych wytycznych odnośnie ustalenia wysokości wynagrodzenia przez radę gminy, w ocenie skarżącego zastosowanie znajdzie w tym miejscu art. 78 § 1 k.p. zgodnie z którym wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy. W ocenie Skarżącego. Sąd Apelacyjny rozpoznając niniejszą sprawę i dokonując oceny ważności podjętej Uchwały, a także oceniając prawidłowość rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego, nie uwzględnił normy prawnej wynikającej z powyższego przepisu. W ocenie skarżącego, brak jest podstaw by uznać, że przy ustalaniu wynagrodzenia w oparciu o kompetencję przyznaną art. 8 ust 2 u.p.s. i art. 18 ust. 2 pkt 2) u.s.g. rada gminy mogła pominąć dyrektywy płynące z przepisu powszechnie obowiązującego i znajdującego zastosowanie art. 78 § 1 k.p. Zdaniem skarżącego za nieuzasadnione i niedopuszczalne uznać należy pozostawienie tak daleko idącego luzu decyzyjnego pracodawcy (radzie gminy), ograniczonego tylko przepisami o charakterze gwarancyjnym oraz nie mającymi znaczenia z uwagi na specyfikę sprawy przepisami regulującymi kwestie dyskryminacji, skoro w Kodeksie Pracy istnieje norma wyznaczająca konkretne przesłanki ustalania wynagrodzenia oraz nadająca się jako kryterium kontroli ze strony sądów powszechnych. Skarżący podniósł, iż w przypadku podzielenia stanowiska przedstawionego przez Sąd Apelacyjny, zgodnie z którym art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., art. 8 ust. 2 u.p.s. oraz wydane na podstawie ustawy Rozporządzenie stanowią wyłączną podstawę ustalenia wynagrodzenia przysługującego skarżącemu, doszłoby do niedopuszczalnej sytuacji, w której ustalenie tegoż wynagrodzenia mogłoby nastąpić w sposób całkowicie dowolny, pozbawiony jakiegokolwiek rzeczywistej kontroli, z pominięciem jakichkolwiek wytycznych wynikających z przepisów prawa. I tak, zdaniem skarżącego, u podstaw znaczącej zmiany przyznanego mu wynagrodzenia, leżeć musiało obniżenie w ocenie rady gminy ilości i jakości świadczonej pracy. Jednakże rada gminy, wydając Uchwałę zmniejszającą wynagrodzenie Skarżącego, nie dokonała należytego uzasadnienia obniżenia wynagrodzenia, do czego w rozumieniu Kodeksu Pracy była zobowiązana. Nadto, nie udało się radzie gminy wykazać spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 78

§ 1 k.p. w toku postępowania sądowego.

W ocenie skarżącego, niezależnie od naruszenia art. 78 § 1 k.p., orzeczenie Sądu Apelacyjnego stanowiło również naruszenie wynikających z Konstytucji oraz Kodeksu Pracy zakazów dyskryminacji. Skoro bowiem, jak zostało ustalone przez Sąd Okręgowy, wskazane w Uchwale przyczyny obniżenia wynagrodzenia skarżącemu nie odpowiadały prawdzie, to przedmiotem ustalenia Sądów orzekających w obu instancjach powinny być, w kontekście oceny zasadności powództwa, rzeczywiste przyczyny obniżki. Ustalenia w tym zakresie dokonał Sąd Okręgowy, który uznał, iż uchwała obniżająca wynagrodzenie wójta miała mieć raczej charakter represyjny, a nie była poparta prawdziwymi i konkretnymi przyczynami. W ocenie skarżącego, obniżka wynagrodzenia z takich względów stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względów politycznych, niedopuszczalną w świetle art. 11<sup>3</sup> k.p.

Zdaniem Skarżącego, konsekwencją powyższych zarzutów (wydania Uchwały z naruszeniem art. 78 § 1 k.p. a także art. 11<sup>3</sup> k.p. w zw. z art. 32 Konstytucji), jest uprawnienie, a nawet obowiązek sądu rozpoznającego sprawę uznania Uchwały w zakresie w jakim narusza powyższe przepisy, za nieważną w oparciu o art. 18 § 2 i 3 k.p. Tak też zrobił w niniejszej sprawie, niezależnie od wskazania bądź nie prawidłowej podstawy prawnej, Sąd Okręgowy, przez co wydał orzeczenie odpowiadające prawu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Urząd Gminy M. wskazał, że zarzuty powołane w skardze są całkowicie chybione, albowiem Sąd Apelacyjny w (...) nie dokonał błędnej wykładni art. 78 § 1 k.p., art. 11<sup>3</sup> k.p. w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 18 § 2 k.p. oraz art. 18 § 3 k.p.

Urząd Gminy wyjaśnił, iż w jego ocenie art. 11<sup>3</sup> k.p. w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 18 § 2 k.p. oraz art. 18 § 3 k.p. nie zostały naruszone, gdyż kontrola sądowa ogranicza się do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów, w tym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych i wysokości wynagrodzeń wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z dnia 27 marca 2009 r.) wydanego w oparciu o art. 37 ustawy o pracownikach

samorządowych oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu, tj. sąd nie jest uprawniony do badania prawdziwości przyczyn, które wpłynęły na odmienne ukształtowanie wysokości wynagrodzenia. Ponadto uchwała Rady Gminy z 29 czerwca 2011 r. nie została uchylona, ani nie stwierdzono jej nieważności w trybie administracyjnym, ani w trybie nadzoru w ramach uprawnień własnych organu nadzoru, ani nie została zaskarżona przez organ nadzoru do sądu administracyjnego. Nadto w pełni aktualne są poglądy, że organ stanowiący, czyli rada gminy, jest wyłącznie właściwy do oceny ilości i jakości pracy i ustalania wysokości wynagrodzenia wójta, że jest to jego kompetencja ustrojowa i w kompetencję tę nie ma prawa wkraczać sąd powszechny. Uprawnienia te wynikają z przepisów samorządowej ustawy ustrojowej oraz z ustawy o pracownikach samorządowych, stąd nie można doszukiwać się dodatkowych przesłanek realizacji tychże uprawnień w przepisach stosowanego wyłącznie w zakresie nieuregulowanym ww. aktami Kodeksu pracy (w tym art. 78 § 1 k.p.). Umieszczenie przepisów dotyczących ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta w samorządowej ustawie ustrojowej i przyznanie radzie gminy wyłącznej kompetencji w tym zakresie oznacza, że kwestie wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Kontrola sądu powszechnego ograniczona jest tylko do funkcji gwarancyjnej przepisów płacowych, a więc do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów, w tym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych i wysokości wynagrodzeń wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z dnia 27 marca 2009 r.) wydanego w oparciu o art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu. Zarzuty takie nigdy nie zostały sformułowane przez Powoda. Powód na kanwie niniejszej sprawy nie kwestionował, iż ustalone mu na nowo wynagrodzenie mieści się kwotowo w granicach obowiązującego rozporządzenia. Wbrew twierdzeniom strony powodowej, sąd I instancji nie miał podstaw do przyjęcia, że nadal między stronami obowiązują postanowienia uchwały Rady Gminy z 13 grudnia 2010 r. i na tej

podstawie zasądzić żadanego wynagrodzenia, gdy nadal prawnie wiążąca była uchwała z 29 czerwca 2011 r. Podsumowując, zdaniem Rady Gminy była ona podmiotem uprawnionym do podjęcia uchwały w sprawie zmiany wynagrodzenia przysługującego wójtowi. Zmiany można było dokonać w czasie trwania mandatu. Uchwała czyniła zadość wymogom formalnym, zawierając uzasadnienie decyzji organu kolegialnego. Brak jest podstaw do kwestionowania ustalonego w jej rezultacie wynagrodzenia i przyznania wójtowi wyrównania za okres po jej podjęciu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie ma uzasadnionych podstaw.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) stanowi, że do właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 listopada 2004 r. (OSK 873/04, LEX nr 164507) uznał, że skoro do rady gminy należy ustalanie wysokości wynagrodzenia pracownikowi samorządowemu, to do niej należy również jej zmiana. Odebranie radzie kompetencji ustalenia wynagrodzenia przez zmianę tego wynagrodzenia w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje. Podobną argumentację zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 czerwca 2001 r. (I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242) wskazując, że pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swobodnego ustalania wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych ustawą i wykonawczymi przepisami rozporządzenia. Organem uprawnionym do oceny jakości pracy świadczonej na stanowisku z wyboru jest organ stanowiący gminy. Rada gminy jest zatem uprawniona do oceny jakości pracy świadczonej przez wójta, zaś przepisem kompetencyjnym jest art. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje uprawnienie w znaczeniu materialnoprawnym do kształtowania wynagrodzenia. Jednostronna zmiana (obniżenie) wynagrodzenia może być dokonana przez organ stanowiący gminy właśnie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejne, znaczące dla problemu zmiany (obniżenia) wynagrodzenia pracownika z wyboru (wójta), stwierdzenia Sąd Najwyższy zawarł w wyroku z

9 czerwca 2008 r. (II PK 330/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 278), uznając, że brak regulacji w ustawie o pracownikach samorządowych kwestii zmiany (obniżenia) wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego z wyboru nie oznacza niedopuszczalności zmiany wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy (radę miasta) w okresie trwania jego mandatu. Przepisów gwarantujących stabilność warunków zatrudnienia wójta (wynagrodzenia) nie zawierają ustawy o samorządzie gminnym, o pracownikach samorządowych i Kodeks pracy. Zmiana stosunku pracy z wyboru w zakresie warunków wynagradzania nie wymaga dla swej skuteczności w każdym przypadku zgodnego oświadczenia woli stron (art. 11 k.p.). Umieszczenie regulacji prawnej dotyczącej ustalania wynagrodzenia wójta w samorządowej ustawie ustrojowej (art. 18 ust. 2 pkt 2) i przyznanie radzie gminy kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie oznacza, że ten element stosunku pracy wójta jest definiowany jednostronnym władczym oświadczeniem woli organu stanowiącego gminy, działającego za pracodawcę (art. 3<sup>1</sup> k.p.). Kwestię ustalania wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Konsekwencją całościowej regulacji z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest panująca w doktrynie i orzecznictwie zgoda, że do stosunku pracy na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności regulujące wypowiedzenie warunków pracy i płacy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 1997 r., II SA 941/97, PP 1998 nr 1, s. 42, wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1979 r., I PR 93/79, OSNCP 1980 nr 6, poz. 122, uchwała Sądu Najwyższego z 18 lutego 1994 r., I PZP 60/93, PiZS 1994 nr 7, s. 78).

Niezależnie od powyższego przyjmuje się, iż uchwała obniżająca wynagrodzenie nie pozostaje poza kontrolą sądu i oceną w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r., II PK 30/08, LEX nr 513007).

Wskazane stanowiska Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę niniejszą w pełni podziela. Jednakże wymaga przy tym wyjaśnienia, że wspomniana kontrola sądu

powszechnego ograniczona jest tylko do funkcji gwarancyjnej przepisów płacowych, a więc do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów, w rozpatrywanym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych oraz wysokości wynagrodzeń wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z dnia 27 marca 2009 r.) oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu. Skarżący natomiast w ogóle nie zarzucał, że ustalone wynagrodzenie nie mieści się w granicach obowiązujących przepisów. Sąd nie ma zaś umocowania do sprawdzenia czy wynagrodzenie wójta spełnia wymagania z art. 78 § 1 k.p., a zatem czy odpowiada w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także czy uwzględnia ilość i jakość świadczonej pracy. Po pierwsze dlatego, że - jak już wyżej zasygnalizowano - przepisy kodeksu cywilnego odnoszące się do ustalenia wysokości wynagrodzenia nie znajdują zastosowania w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Po drugie - o czym także już wspomniano - ustalanie tejże wysokości w przewidzianych prawem granicach należy wyłącznie do rady gminy jako organu stanowiącego gminy. Tylko ten organ - a nie np. sąd - ma prawo oceniać czynniki wpływające na wysokość wynagrodzenia, takie jak m.in. jakość i ilość świadczonej pracy. Dlatego też zarzut naruszenia art. 78 § 1 k.p. należało uznać za bezpodstawny.

Z tożsamej przyczyny nieuzasadniony okazał się zarzut naruszenia art. 18 § 2 k.p. Skarżący wskazał, iż Sąd dokonał błędnej wykładni polegającej na niezastosowaniu go i niestwierdzeniu nieważności Uchwały nr IX (...) Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 r. z uwagi na to, iż określa ona treść stosunku pracy pomiędzy skarżącym a pozwanym w zakresie wynagrodzenia skarżącego w sposób mniej korzystny dla skarżącego niż określa to norma prawna wynikająca z art. 78 k.p. oraz nieustaleniu wynagrodzenia skarżącego w oparciu o treść art. 78 k.p., tj. w taki sposób, w jaki wynagrodzenie ukształtowane było przed podjęciem ww. Uchwały. Pomijając nawet fakt, że dyskusyjne jest powoływanie się na błędną wykładnię polegającą na niezastosowaniu przepisu, i tak należy stwierdzić, że skoro przepisy kodeksu pracy nie znajdują zastosowania w zakresie dotyczącym

wynagradzania pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, to Sąd zasadnie odmówił oceny wysokości wynagrodzenia pod kątem wymagań z art. 78 k.p. oraz ewentualnego samodzielnego ustalenia przez sąd tej wysokości.

Kolejny podniesiony przez skarżącego zarzut dotyczył naruszenia art. 11<sup>3</sup> k.p. w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na błędnej wykładni poprzez przyjęcie, iż obniżenie wynagrodzenia skarżącego z uwagi na jego poglądy polityczne nie stanowi dyskryminacji w zatrudnieniu i w konsekwencji błędnej wykładni - niezastosowanie w niniejszej sprawie. Co do zasady zgodzić się trzeba, że obniżenie wynagrodzenia jedynie z powodu poglądów politycznych stanowi dyskryminację w zatrudnieniu. Wyjaśnienia przy tym wymaga, iż dyskryminacja (art. 11<sup>3</sup> k.p.), w odróżnieniu od „zwykłego” nierównego traktowania (art. 11<sup>2</sup> k.p.), oznacza nieusprawiedliwione obiektywnymi powodami gorsze traktowanie pracownika ze względu na niezwiązane z wykonywaną pracą cechy lub właściwości dotyczące go osobiście i istotne ze społecznego punktu widzenia, przykładowo wymienione w art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p., bądź ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2014 r., I PK 174/13, LEX nr 1646039). W niniejszej sprawie brak jest jednakże jakiegokolwiek oparcia dla tezy skarżącego, jakoby w jego przypadku doszło do dyskryminacji. W konsekwencji należy uznać za niezasadny również zarzut naruszenia art. 18 § 3 k.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na niezastosowaniu go i niestwierdzeniu nieważności Uchwały nr IX (...) Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 r. z uwagi na to, iż określa ona treść stosunku pracy pomiędzy skarżącym a pozwanym w zakresie wynagrodzenia skarżącego w sposób naruszający art. 11<sup>3</sup> k.p. tj. w sposób dyskryminujący skarżącego z uwagi na jego poglądy polityczne oraz niezastąpienie sprzecznych z prawem postanowień ww. Uchwały odpowiednimi postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego. tj. poprzez ustalenie wynagrodzenia w taki sposób, w jaki było ono ukształtowane przed podjęciem ww. Uchwały.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

r.g.

