



Sygn. akt II PK 210/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 marca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Roman Kuczyński

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa H. P.

przeciwko Urzędowi Miejskiemu W.

o odprawę emerytalną,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 marca 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w W.

z dnia 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Powód H. P. żądał zasądzenia na jego rzecz od Urzędu Miejskiego w W. kwoty 10.585,50 zł brutto (z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2002 r.) tytułem wyrównania odprawy emerytalnej.

Wyrokiem zaocznym z dnia 17 października 2003 r. Sąd Rejonowy uwzględnił w całości żądanie powoda.

Urząd Miejski w W. w sprzeciwie od wyroku zaocznego podniósł, że odprawa została wypłacona powodowi na podstawie regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych UM W. stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 20/97 Prezydenta W. z dnia 31 października 1997 r. Prawo powoda do odprawy wynika z tego regulaminu, wprowadzającego zasady dotyczące wysokości odprawy emerytalnej korzystniejsze niż przewidziane w Kodeksie pracy. Nie przysługiwało powodowi natomiast prawo do odprawy sześciomiesięcznej, gdyż takie prawo służy jedynie pracownikom mianowanym zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 21 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.). Powód zaś zatrudniony był u strony pozwanej na podstawie umowy o pracę.

Wyrokiem z dnia 20 października 2004 r. Sąd Rejonowy utrzymał w mocy wyrok zaoczny z dnia 17 października 2003 r. Sąd Rejonowy ustalił, że powód był zatrudniony u strony pozwanej w okresie od 16 marca 1987 do 31 grudnia 2001 r. w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku kierowcy samochodu osobowego. Stosunek pracy powoda został rozwiązany za porozumieniem stron w związku z przejściem powoda na emeryturę. Średnie wynagrodzenie powoda za ostatnie trzy miesiące pracy wynosiło 3528,50 zł brutto. Pozwany pracodawca wypłacił powodowi odprawę emerytalną na podstawie zarządzenia Nr 20/97 Prezydenta Miasta W. z 31 października 1997 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych Urzędu Miasta W.. Sąd uznał, że dochodzone w sprawie żądanie powoda ma podstawę w art. 21 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a nie w powoływanym przez pracodawcę regulaminie, który był mniej korzystny i wobec tego dla jego zastosowania konieczne byłoby wypowiedzenie zmieniające, czego pozwana nie uczyniła.

W apelacji strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 28 ust. 1 i ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie

polegające na przyjęciu, że pracownikowi samorządowemu nie będącemu pracownikiem mianowanym przysługuje odprawa emerytalna w wysokości przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2005 r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację jako bezzasadna, dzieląc ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Sąd ten stwierdził, że na podstawie art. 21 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych pracownikom tym przysługuje odprawa, określona w art. 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych w wysokości stanowiącej wielokrotność miesięcznego wynagrodzenia, zależnie od okresu pracy w urzędzie.

Według Sądu Okręgowego nie ma racji strona pozwana uważając, że odpowiednie stosowanie art. 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych w stosunku do pracowników samorządowych oznacza, iż normę wynikającą z tego artykułu należy stosować jedynie do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania. Określone w ustawie o pracownikach urzędów państwowych zasady przyznawania odprawy i jej wysokości zależne są od stażu pracy oraz obliczane są według wynagrodzenia należnego z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, muszą być stosowane do pracowników samorządowych, gdyż nie zostały one określone w ustawie o pracownikach samorządowych. Wprawdzie – według Sądu – ustawa o pracownikach urzędów państwowych odnosi się jedynie do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, to odpowiednie jej stosowanie do pracowników samorządowych w odesłanym zakresie oznacza, że wskazane przepisy mają zastosowanie do wszystkich pracowników samorządowych.

Stanowisko strony pozwanej, że do wysokości odprawy należnej powodowi zastosowanie ma art. 91¹ § 1 k.p. Sąd drugiej instancji uznał za bezzasadne. Przepis ten ma bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy kwestia odprawy nie została uregulowana w przepisach szczególnych. W sytuacji, gdy ustawa o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego określają zasady przyznawania odprawy emerytalnej

pracownikowi samorządowemu w sposób odmienny niż przewidziany w kodeksie pracy, zastosowanie mają przepisy powołanej ustawy oraz rozporządzenia.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji w kwestii uznania, że stroną pozwaną jako pracodawcę obowiązują zasady określone w art. 241¹³ k.p. w związku z art. 77² § 5 k.p., nakładające na pracodawcę obowiązek wprowadzania, w drodze wypowiedzenia zmieniającego, postanowień dotyczących wynagradzania pracowników mniej korzystnych niż zapisy ustawowe. W sytuacji, gdy pracodawca nie wypowiedział powodowi zasad nabycia prawa do jednorazowej odprawy emerytalnej, określonych w regulaminie wynagradzania obowiązującym od dnia 21 listopada 1997 r., zmiana ta nie objęła powoda.

W skardze kasacyjnej strona pozwana wniosła o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie apelacji, a ewentualnie o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu oraz o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania kasacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości prawem przepisanej. Skarga ma tylko podstawę dotyczącą naruszenia przepisów prawa materialnego, w ramach której skarżący przedstawił zarzuty:

- a) naruszenia § 8 ust. 1a pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708) przez jego niewłaściwe zastosowanie;
- b) naruszenia art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych oraz art. 28 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że pracownikowi samorządowemu nie będącemu pracownikiem mianowanym przysługuje odprawa emerytalna w wysokości przewidzianej w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Mając na uwadze ustalone już okoliczności faktyczne sprawy (wyżej przedstawione), które nie są sporne i stanowią wiążący punkt odniesienia (por. art.

398¹³ § 2 k.p.c.) dla rozpoznania podstawy kasacji, można uznać, że wynikający z niej problem prawny sprowadza się do interpretacji powołanych przepisów, aby w jej świetle zweryfikować stanowisko zaskarżonego wyroku, że do powoda będącego pracownikiem samorządowym nie należącym do grupy pracowników mianowanych ma bezpośrednie zastosowanie norma prawna określająca wysokość odprawy emerytalnej dla pracowników urzędów państwowych.

Po rozważeniu podniesionych w skardze kasacyjnej zastrzeżeń do stanowiska zaskarżonego wyroku Sąd Najwyższy uznał, że nie mają one uzasadnionych podstaw.

Punktem wyjścia analizy wynikającego ze skargi kasacyjnej zagadnienia prawnego jest niekwestionowane w sprawie stwierdzenie specyficznego dla jej przedmiotu „porządku” regulacji prawnej, w zakresie prawa do odprawy emerytalnej pracowników samorządowych polegającego na fragmentaryczności bezpośredniego uregulowania i posłużeniu się legislacyjną metoda odesłania do uregulowania tego przedmiotu w odrębnej ustawie dotyczącej pracowników urzędów państwowych.

W ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, późniejszej od ustawy poświęconej pracownikom urzędów państwowych (ustawa z 16 września 1982 r.), bezpośrednie określenie normatywne zostało ograniczone do samego ustanowienia prawa pracowników samorządowych do jednorazowej odprawy przy przechodzeniu na rentę inwalidzką lub emeryturę (art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze). Natomiast dla ustanowienia warunków tego prawa ustawodawca pragmatyki poświęconej pracownikom samorządowym posłużył się klauzulą odpowiedniego stosowania przepisów art. 28 ust. 1 i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 21 ust. 1 zdanie 2). Według „odesłanych” przepisów urzędnikowi państwowemu przechodzącemu na emeryturę lub rentę przysługuje jednorazowa odprawa: 1) po dziesięciu latach pracy w urzędach – w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia, 2) po piętnastu latach pracy w urzędach – w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, 3) po dwudziestu latach pracy w urzędach – w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia; wynagrodzenie to – w każdym wypadku oblicza się jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy.

Zawarta w „odesłaniu” z ustawy o pracownikach samorządowych klauzula „odpowiedniego” stosowania wskazanych przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych była potrzebna skoro w odniesieniu do pracowników samorządowych nie chodziło o gratyfikowanie stażu pracy w urzędach, lecz – właśnie odpowiednio do istoty regulacji – o gratyfikację pracy w strukturach samorządu terytorialnego. Uzupełnieniem koniecznym w tym zakresie regulacji stanowiło – zawarte w art. 21 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych – upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia warunków, w jakich do okresu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego wlicza się okresy zatrudnienia w innych zakładach pracy.

Wynikająca z przepisów art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych norma prawna, w jej zakresie podmiotowym obejmuje wszystkich pracowników samorządowych, do których – bez jakiegokolwiek podziału tych pracowników – nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu ustawy o pracownikach urzędów państwowych, który również ma jednolicie ukształtowany zakres podmiotowy – odnosi się do wszystkich urzędników państwowych. W tej sytuacji bezpodstawnie wnosząca skargę kasacyjną upatruje w przedmiotowej normie prawnej jakiegoś jej ograniczenia podmiotowego, jakoby miała ona dotyczyć wyłącznie pracowników samorządowych mianowanych. Wyłączenie pracowników samorządowych niemianowanych z normy prawnej obejmującej zgodnie z wyżej wskazanymi założeniami legislacyjnymi – pełną regulację prawa do odprawy, należnego wszystkim pracownikom samorządowym przy przechodzeniu na rentę inwalidzka lub emeryturę byłoby wyraźnie sprzeczne z regulacją ustawową. W tym kontekście trzeba stwierdzić, że chybiony jest argument przedstawiony w skardze kasacyjnej, iż art. 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych pozostaje we właściwej relacji tylko do pracowników samorządowych mianowanych dlatego, że dotyczy on urzędników państwowych, a ci zawsze zatrudniani są na podstawie mianowania. Argument ten opiera się na błędnym założeniu, bo urzędnicy państwowi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych wcale nie stanowią jednolitej kategorii pracowników wyłącznie mianowanych. Wystarczy chociażby wskazać na przypadki wynikające z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia

stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz. U. Nr 29, poz. 257), stosownie do którego nawet na stanowisku samodzielnym, w uzasadnionych wypadkach „można zatrudniać urzędnika na podstawie umowy o pracę, w szczególności jeżeli pracownik wystąpi z takim wnioskiem, a także w razie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy”.

Jeżeli zatem z mocy ustawy powodowi jako pracownikowi samorządowemu przysługuje odprawa emerytalna w wysokości określonej według art. 28 ust. 1 i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, to w uzasadnieniu takiego stanowiska Sąd drugiej instancji zupełnie niepotrzebnie wskazał ponadto na § 8 ust. 1a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708), które zresztą – jak to słusznie zarzucono w kasacji – w ogóle nie dotyczy pracowników zatrudnionych w urzędach gmin. Powyższy ewidentny błąd dotyczy wyłącznie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, a nie miał on żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, którego podstawę stanowiły przepisy ustawowe.

Wreszcie zupełnie chybiony jest argument wnoszącej skargę kasacyjną, iż w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 61, poz. 707) nie ma regulacji określającej wysokość odprawy urzędnika samorządowego zatrudnionego, jak powód, w urzędzie gminy, należnej przy przechodzeniu na emeryturę. Tymczasem powyższe rozporządzenie jest aktem wykonawczym do określonych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, a wśród podstaw upoważniających nie ma takiej, która stwarzałaby podstawę do określenia wysokości odprawy. Te bowiem kwestie – jak to wyżej wyjaśniono – zostały wyczerpująco określone przepisami ustawowymi. Spraw związanych z odprawą w tym rozporządzeniu mogło dotyczyć wyłącznie wykonanie upoważnienia z art. 21 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych do określenia warunków, w jakich do okresu pracy w jednostkach samorządu

terytorialnego wlicza się okresy zatrudnienia w innych zakładach pracy (por. w tym zakresie § 10 ust. 1 rozporządzenia).

Z powyższych przyczyn wobec bezzasadności skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c.

/tp/