



Sygn. akt III PK 134/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa K. B., A. D., K. T., B. K., E. B., L. M.
przeciwko Wojewódzkiemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej w G.
o wynagrodzenie za pracę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 czerwca 2016 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w G.
z dnia 21 października 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w odniesieniu do roszczeń
powodów [...] (pkt I ppkt 1 lit. b-d i f) oraz w odniesieniu do tych
powodów w pkt I ppkt 3 i pkt III, przekazując w tym zakresie
sprawę Sądowi Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w G. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2014 r., Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił powództwa [...] przeciwko Wojewódzkiemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej o wyrównanie wynagrodzenia za pracę i orzekł o kosztach procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że wszyscy powodowie są pracownikami pozwanego Inspektoratu zatrudnionymi na stanowiskach starszych specjalistów ds. kontroli. W 2008 r. w pozwanym Inspektoracie zakończył się proces wartościowania stanowisk pracy przeprowadzony zgodnie z ówczesnie obowiązującą ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) i konkretyzującym ją zarządzeniem Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. nr 48, poz. 566 ze zm.). W dniu 29 października 2009 r. [...] Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, powołując się na podstawę prawną wynikającą z art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (aktualnie: jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.) oraz § 6 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w G., wydał zarządzenie nr 14 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie ustalenia dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w G. tabeli wysokości dodatków specjalnych oraz tabeli wynagrodzeń, w którym „ustalono tabelę dodatków specjalnych” (w załączniku nr 1) i „ustalono tabelę płac dla pracowników korpusu służby cywilnej” (załącznik nr 2). W tabeli płac dla pracowników korpusu służby cywilnej (załącznik nr 2 do zarządzenia) wyróżniono 9 kategorii, przyjęto kwotę bazową na poziomie 1.874 zł, a także określono wysokość (minimalną, średnią i maksymalną) mnożników kwoty bazowej, odpowiadającą poszczególnym kategoriom zaszeregowania. Pozwany pracodawca oznajmił pracownikom, że zarządzenie ma „charakter pomocniczy w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników, przedstawia docelową politykę płac w urzędzie, a harmonogram dostosowywania rzeczywistych wynagrodzeń pracowników do założeń wynikających z tabeli płac jest uzależniony od możliwości finansowych urzędu i rozłożony w czasie na lata”. Treścią oświadczenia złożonego w formie przedmiotowego zarządzenia nie było objęcie natychmiastowe ukształtowanie wynagrodzeń przysługujących pracownikom zatrudnionym w Inspektoracie w

sposób zgodny z tym zarządzeniem. Główną przyczyną nieosiągnięcia przez pracowników minimalnego poziomu wynagrodzenia przewidzianego w tabeli wynagrodzeń było zamrożenie od 2010 r. funduszu płac pracowników korpusu służby cywilnej oraz nieprzekazanie pozwanemu Inspektoratowi z budżetu państwa kolejnych transzy środków pieniężnych na dostosowywanie poziomu wynagrodzeń do procesu wartościowania stanowisk. W rzeczywistości wynagrodzenie powodów było ustalane i wypłacane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy, a więc w oparciu o rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630 ze zm.). Powodowie uważali, że zarządzenie z dnia 29 października 2009 r. jest zakładowym źródłem prawa pracy i - powołując się na jego postanowienia - domagali się od pozwanego pracodawcy wyrównania należnych wynagrodzeń zasadniczych wraz z dodatkami stażowymi do poziomu ustalonego zarządzeniem.

Na tle takich ustaleń faktycznych Sąd Rejonowy doszedł do wniosku, że powództwa nie zasługują na uwzględnienie. Według Sądu, sporne zarządzenie nie stanowi autonomicznego źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p., a zatem nie może ono w sposób wiążący regulować praw i obowiązków pracowników. Zdaniem Sądu, jednostronne czynności (akty) pracodawcy mogą być uznane za źródła prawa pracy jedynie wówczas, gdy w taki sposób są kwalifikowane przez przepisy powszechnie obowiązujące (co dotyczy w szczególności regulaminu pracy - art. 104 § 2 w związku z art. 9 k.p.). Tymczasem w przepisach powszechnie obowiązujących, które miały zastosowanie w ustalonych okolicznościach faktycznych sprawy, nie istniały podstawy normatywne wydania przez pozwanego pracodawcę zarządzenia, które by kształtowało wysokość wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Inspektoracie. Pracodawca mógł co najwyżej złożyć jednostronne oświadczenie woli, które stanowiłoby podstawę ewentualnych roszczeń pracowniczych o zapłatę wynagrodzenia. Przedmiotowe oświadczenie zawarte w zarządzeniu nr 14 z dnia 29 października 2009 r. podlega ocenie w

kontekście art. 18 k.p., co oznacza, że jego treść nie może być mniej korzystna dla pracowników niż przepisy prawa pracy. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji uznał, że zarządzenie, na podstawie którego powodowie domagali się wyrównania wynagrodzeń, nie miało charakteru źródła prawa pracy, lecz było oświadczeniem woli, wobec którego należało stosować reguły wykładni wyrażone w art. 65 k.c. (w związku z art. 300 k.p.). Na tej podstawie Sąd Rejonowy doszedł do wniosku, że wolą pozwanego pracodawcy - przy wydawaniu spornego zarządzenia - nie było „natychmiastowe i bezwarunkowe” przyznanie pracownikom (powodom) podwyżek płac. Tym samym powodom nie przysługiwały roszczenia o wypłatę wynagrodzenia w wysokości określonej w załącznikach do zarządzenia (tabelach). Wolą pracodawcy było za to dostosowanie wynagrodzeń faktycznie wypłacanych pracownikom Inspektoratu do poziomu płac przewidzianego w załączniku tabelarycznym do zarządzenia. Innymi słowy, pracodawcy chodziło o „uporządkowanie systemu wynagrodzeń na miarę możliwości wynikających z przyznanych środków”. Sporne zarządzenie stanowiło więc narzędzie do wartościowania stanowisk i na jego podstawie pracodawca „w miarę posiadania środków” zobowiązywał się wobec pracowników do dokonywania podwyżek do poziomu wyznaczonego przez tabele płac, ze szczególnym uwzględnieniem starszych specjalistów ds. kontroli. Ponieważ pozwany Inspektorat nie otrzymał wystarczających środków na pokrycie przedmiotowych podwyżek, a wynagrodzenia, które w spornym okresie wypłacał powodom, mieściły się w granicach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów o wynagradzaniu członków korpusu służby cywilnej, to powództwa okazały się być niezasadne.

Od wyroku Sądu pierwszej instancji powodowie złożyli apelację. Wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G.: 1) zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że zasądził od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów stosowne kwoty pieniężne z ustawowymi odsetkami (szczegółowo wymienione w pkt I ppkt 1 sentencji wyroku), a w pozostałym zakresie oddalił powództwa i orzekł o kosztach procesu w postępowaniu pierwszoinstancyjnym; 2) oddalił apelacje powodów w pozostałej części oraz 3) wzajemnie zniósł między stronami koszty postępowania

odwoławczego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd odwoławczy podtrzymał ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i uznał je za własne. Natomiast w zakresie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wywiódł, że sporne zarządzenie nie może być uznane za źródło prawa pracy, skoro nie jest oparte na ustawie. W przypadku pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej zostało bowiem wyłączone „uprawnienie do własnych płacowych regulacji zakładowych”. Według Sądu odwoławczego, przedmiotowe zarządzenie nr 14 należy kwalifikować jako oświadczenie woli. Oświadczenie to „przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych”. Jego treść w żaden sposób nie potwierdza tezy, jakoby miało ono określać „docelową” wysokość wynagrodzeń. Okoliczność, czy pozwany pracodawca dysponował środkami finansowymi na wprowadzenie podwyżek wynagrodzeń, jest - w ocenie Sądu odwoławczego - „kwestią wtórną”. Mając na uwadze, że złożone przez pracodawcę oświadczenie woli (zarządzenie wraz z załącznikami) dotarło do wiadomości powodów, należy przyjąć, że wyrazili oni w sposób dorozumiany (art. 60 k.c. w związku z art. 300 k.p.) zgodę na zmianę warunków zatrudnienia zaproponowaną im w spornym zarządzeniu. Z tej przyczyny wysokość minimalnego wynagrodzenia zasadniczego (określona w załączniku do zarządzenia) stała się wiążącym obie strony elementem umów o pracę. Ewentualna zmiana tego wynagrodzenia wymagała od pracodawcy zastosowania wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 k.p.). Wobec tego powództwa okazały się częściowo zasadne, a więc rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji podlegało odpowiedniemu skorygowaniu.

Od wyroku Sądu Okręgowego - w części obejmującej uwzględnienie powództw zgłoszonych przez A. D., K. T., B. K. i L. M. i rozstrzygającej o kosztach procesu - strona pozwana wniosła skargę kasacyjną, w której zarzuciła naruszenie: 1) art. 379 pkt 4 w związku z art. 367 § 3 w związku z art. 225 w związku z art. 207 § 3 k.p.c. przez wydanie wyroku w warunkach nieważności postępowania w następstwie tego, że w dniu 24 czerwca 2014 r., uprzednio zamknięta rozprawa została otworzona na nowo przez Sąd odwoławczy w składzie sprzecznym z przepisami prawa (jednoosobowym zamiast trzyosobowym), po czym przewodniczący (jednoosobowo, zamiast Sądu orzekającego w składzie

trzyosobowym) zobowiązał stronę pozwaną do przedłożenia zestawień hipotetycznych wynagrodzeń należnych powodowi za poszczególne miesiące w okresie objętych pozwami w wysokości zgodnej z postanowieniami spornego zarządzenia; 2) art. 42 k.p. w związku z art. 60 k.c. przez uznanie, że powodowie wyrazili dorozumianą zgodę na warunki wynagradzania określone w oświadczeniu woli pracodawcy złożonym w formie zarządzenia; 3) art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p. przez niepoddanie zarządzenia z dnia 29 października 2009 r. regułom wykładni oświadczenia woli wynikającym z art. 65 k.c. i uznanie, że zarządzenie to „przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych i nie miało charakteru życzeniowego i docelowego, mimo iż takiemu rozumieniu oświadczenia woli przeczyły dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia oparte na materiale dowodowym”; 4) art. 25 ust. 4 pkt 2 i ust. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej przez uznanie, że wymieniony przepis uprawnia kierownika urzędu do złożenia oświadczenia woli „wiążąco modyfikującego treść stosunku pracy w sposób odmienny od uregulowanego w przepisach powszechnie obowiązujących”. Wskazując na powyższe strona pozwana wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie Sądowi Okręgowemu sprawy celem jej ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powodowie wniesli o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, a w razie przyjęcia jej do rozpoznania - o jej oddalenie, a ponadto o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

1. Strona pozwana oparła skargę na czterech zarzutach kasacyjnych, z których najdalej idący dotyczy naruszenia przepisów procesowych (art. 379 pkt 4 w związku z art. 367 § 3 w związku z art. 225 w związku z art. 207 § 3 k.p.c.). W ocenie strony skarżącej, naruszenie tych regulacji prowadzi do nieważności postępowania. Powołany zarzut jest jednak chybiony. Zgodnie z art. 379 pkt 4 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny

z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy. Na tle tego przepisu w orzecznictwie wyraża się pogląd, że w sprawie z zakresu prawa pracy wydanie przez przewodniczącego na posiedzeniu niejawnym postanowienia o otwarciu na nowo zamkniętej rozprawy i jej odroczeniu nie powoduje nieważności postępowania ze względu na skład sądu orzekającego sprzeczny z przepisami prawa (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2004 r., I PZP 10/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 184). Jest to konsekwencją stwierdzenia, że ogłoszenie wyroku zawsze następuje na posiedzeniu jawnym, po zamknięciu rozprawy, przy czym ewentualna nieobecność stron na tym posiedzeniu nie wstrzymuje ogłoszenia. Jeżeli ogłoszenie było odroczone, może go dokonać sam przewodniczący lub sędzia sprawozdawca (art. 326 § 2 k.p.c.). Zasadą jest więc, że ogłoszenie wyroku powinno nastąpić na posiedzeniu jawnym (nie na rozprawie, bo ta jest już zamknięta), bezpośrednio po zamknięciu rozprawy. Odroczenie ogłoszenia wyroku w sprawie, która nie jest zawita oraz dokonanie takiego odroczenia kilkakrotnie, choć może stanowić naruszenie przepisów prawa procesowego, to jednak nie powoduje nieważności postępowania ani bezskuteczności prawnej orzeczenia (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 68/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 107). Z kolei, uchybienie dotyczące formy (trybu) otworzenia na nowo rozprawy uprzednio zamkniętej, nie pozbawia znaczenia prawnego rozprawy, która została przeprowadzona na nowo. Z perspektywy zastosowania art. 323 k.p.c. takie uchybienie nie ma znaczenia, jeśli okaże się, że wyrok został wydany przez sąd orzekający w składzie, który przeprowadził rozprawę bezpośrednio poprzedzającą wydanie wyroku (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2008 r., II PZP 7/08, LEX nr 437205).

2. Z akt sprawy wynika, że zaskarżony wyrok Sądu odwoławczego (ogłoszony jednoosobowo na posiedzeniu jawnym w dniu 21 października 2014 r.) został wydany w składzie trzyosobowym przez tych samych sędziów, którzy w dniu 7 października 2014 r. brali udział w rozprawie bezpośrednio poprzedzającej wydanie zaskarżonego wyroku. Wobec tego, nie może być mowy o nieważności postępowania na podstawie art. 379 pkt 4 k.p.c. Skład Sądu Okręgowego orzekającego w sprawie nie był sprzeczny z przepisami prawa a w rozpoznaniu

sprawy nie brał udziału sędzia wyłączony z mocy ustawy. Podnoszona w skardze kwestia, że w dniu 24 czerwca 2014 r. niewłaściwy skład Sądu Okręgowego (jednoosobowy zamiast trzyosobowego) postanowił o otwarciu na nowo rozprawy odwoławczej i że taki wadliwy skład Sądu zobowiązał stronę pozwaną do przedłożenia określonych dokumentów mających znaczenie przy rozpoznawaniu sprawy, nie może oznaczać nieważności postępowania apelacyjnego. Co najwyżej, może to być kwalifikowane jako „zwykłe” uchybienie procesowe. Aby jednak to naruszenie mogło stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną, to strona skarżąca - stosownie do art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. - powinna wykazać, że mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy (na treść rozstrzygnięcia). Tymczasem pozwany Inspektorat nie przedstawił żadnych wywodów w tym zakresie.

3. Jeśli chodzi o drugą podstawę kasacyjną, na której została skonstruowana skarga (w zakresie naruszenia prawa materialnego - art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), to na uwzględnienie zasługuje zarzut naruszenia art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p. Skarżący Inspektorat trafnie zarzuca, że sporne zarządzenie z dnia 29 października 2009 r. nie zostało poddane regułom wykładni oświadczenia woli w sposób wynikający z art. 65 k.c. Wskutek tego, Sąd odwoławczy uznał wyłącznie na podstawie literalnej treści zarządzenia (które „przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych”), że pozwany pracodawca ustalił „ostateczną” wysokość stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych. Sporne zarządzenie zostało formalnie wydane na podstawie art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Zgodnie z tymi przepisami (obowiązującymi w dacie wydania zarządzenia) wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego, ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (ust. 1), zaś dodatek specjalny wynikający ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań przyznaje się kwotowo ze środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne (ust. 2). Przepisy te nie dają podstaw (oparcia) do ustanowienia aktów, o których mowa w art. 9 k.p. (szczególnych źródeł prawa pracy).

4. W myśl zarządzenia nr 14 z dnia 29 października 2009 r., w pozwanym

Inspektoracie „ustalono tabelę dodatków specjalnych” (załącznik nr 1), przy czym postanowiono, że wysokość tych składników płacowych będzie obowiązywać w danym roku budżetowym, a w razie niewykorzystania środków przyznanych na dany rok budżetowy wysokość dodatków może ulec zwiększeniu przy wypłacie wynagrodzeń za grudzień danego roku. Poza tym zarządzenie „ustalało tabelę płac” dla pracowników korpusu służby cywilnej (załącznik nr 2). W tej „tabeli płac” wyróżniono 9 kategorii zaszeregowania. Do każdej z tych kategorii została przyporządkowana minimalna, średnia i maksymalna wartość mnożnika kwoty bazowej. Jednocześnie w tabeli podano wysokość kwoty bazowej (1.874 zł) i na podstawie iloczynu kwoty bazowej oraz mnożnika określono „funkcjonalność” (wysokość wynagrodzenia), odpowiadającą poszczególnym kategoriom zaszeregowania według wartości minimalnej, średniej i maksymalnej. Z tabeli płac nie można w żaden sposób odczytać, jaka wysokość wynagrodzenia jest przypisana do konkretnych stanowisk pracy funkcjonujących w pozwanym Inspektoracie. Podstawę dla takiego przyporządkowania można za to odnaleźć w treści innego, wcześniej opracowanego (w 2008 r.) dokumentu zatytułowanego „Wyniki wartościowania stanowisk pracy w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w G. (k. 10), w którym - przykładowo - stanowisko „starszego specjalisty kontroli” (o zakresie punktowym 241-300) powiązано z VII kategorią („nr przedziału”). Na podstawie treści tych dokumentów nie można zaakceptować poglądu Sądu Okręgowego, że oświadczenie woli pozwanego pracodawcy wyrażone w formie spornego zarządzenia „przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych” (było jasne i jednoznaczne).

5. Sąd Okręgowy trafnie nie zakwalifikował spornego zarządzenia jako autonomicznego źródła prawa pracy (art. 9 § 1 k.p.), lecz potraktował je jako oświadczenie woli złożone pracownikom przez pracodawcę. W ogólności wątpliwości budzi wprawdzie uznanie, że zarządzenie nr 14 stanowiło oświadczenie woli, czyli „uzewnętrzną decyzję podmiotu prawa cywilnego wywołania określonych skutków cywilnoprawnych” polegających w tym przypadku na zmianie zasad wynagradzania pracowników (por. Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, wyd. II, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2012 - art. 56; J. Grykiel,

M. Lemkowski: Czynności prawne. Art. 56-81 KC. Komentarz, Warszawa 2010 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2008 r., I PK 88/08, OSNP 2010 nr 11-12, poz. 137 i z dnia 14 stycznia 2011 r., II PK 157/10, LEX nr 784922). Przyjmuje się jednak, że reguły wykładni oświadczeń woli należy stosować nie tylko do ustalenia treści złożonych oświadczeń woli, lecz także samej „egzystencji” oświadczenia woli, a więc dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dane zachowanie stanowi w ogóle oświadczenie woli (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2006 r., V CSK 70/06, OSNC 2007 nr 4, poz. 59; Radca Prawny 2011 nr 1, s. 68, z glosą P. Laskowskiego; z dnia 14 listopada 2008 r., V CSK 74/08, LEX nr 477605; z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 550/09, LEX nr 577690; z dnia 7 czerwca 2011 r., II PK 320/10, LEX nr 1095827 oraz z dnia 19 sierpnia 2015 r., II PK 218/14, LEX nr 1797090). Reguły wykładni oświadczeń woli należy stosować również do czynności jednostronnych (por. J. Grykiel, M. Lemkowski: Czynności prawne. Art. 56-81 KC. Komentarz, Warszawa 2010 - art. 65 oraz powołane tam poglądy i orzecznictwo), a zmiana zasad wynagradzania pracowników niewątpliwie może nastąpić wskutek jednostronnej czynności pracodawcy, na którą pracownicy - choćby w sposób dorozumiany - wyrażą zgodę (przykładowo wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2004 r., I PK 494/03, OSNP 2005 nr 10, poz. 140 i z dnia 27 października 2004 r., I PK 588/03, OSNP 2005 nr 12, poz. 170).

W każdym razie, przy interpretacji oświadczenia pozwanego pracodawcy zawartego w zarządzeniu nr 14, należało uwzględnić dyrektywy wykładni wyrażone w 65 k.c. W myśl art. 65 k.c. oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje (§ 1) a w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu (§ 2). Sąd odwoławczy uznał, że oświadczenie woli pozwanego Inspektoratu, które przybrało postać spornego zarządzenia, stanowiło propozycję (ofertę) zmiany warunków płacowych (na korzyść pracowników), która została zaakceptowana (w sposób dorozumiany) przez powodów, w związku z czym między powodami i pozwanym pracodawcą doszło do zawarcia porozumienia (umowy) zmieniającego treść stosunków pracy.

6. Należało jednak uwzględnić, że - zgodnie z art. 56 k.c. - czynność prawna

wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. „Z ustawy” wynika natomiast, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, określa w drodze rozporządzenia - w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych organów - minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra (art. 77³ § 1 k.p.). W celu określenia wynagrodzenia za pracę ustala się, w trybie przewidzianym w art. 77³ k.p., wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, a także innych (dodatkowych) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy (art. 78 § 2 k.p.).

Ponadto, stosownie do art. 99 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia między innymi wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk oraz mnożniki do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej - kierując się charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań. W oparciu o tę podstawę Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, w którym ustalił tabele grup stanowisk urzędniczych (załącznik nr 1), tabele mnożników kwoty bazowej dla poszczególnych grup stanowisk urzędniczych służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej (załącznik nr 2) oraz tabelę stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im mnożników kwoty bazowej służących do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej (załącznik nr 3). Rozporządzenie to jest miarodajne przy dokonywaniu ocen prawnych w rozpoznawanej sprawie, choć aktualnie już nie obowiązuje

(zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 125, które weszło w życie z dniem 2 lutego 2016 r.).

7. Jeśli chodzi o mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, to w tym zakresie trzeba zauważyć, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r., nie tylko różnicuje wysokość mnożników kwoty bazowej w zależności od rodzaju urzędu (pracodawcy), w którym jest zatrudniony członek korpusu służby cywilnej (tabele I-III załącznika nr 2) i w zależności od grupy stanowisk, do której jest przypisane stanowisko piastowane przez konkretną osobę (1-wyższe stanowiska w służbie cywilnej, 2-stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, 3-stanowiska koordynujące/samodzielne w służbie cywilnej, 4-stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej albo 5-stanowiska wspomagające w służbie cywilnej). Określa ono także wysokość tych mnożników w postaci „widełek” (o znacznej rozpiętości), które wyznaczają dolną (minimalną) i górną (maksymalną) wartość mnożnika kwoty bazowej. Sposób, w jaki wysokość mnożników została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów oznacza, że poszczególnym pracodawcom „budżetowym”, zatrudniającym członków korpusu służby cywilnej, zostawiono pewien margines swobody w kształtowaniu wewnętrznej siatki płac (w ustalaniu poziomu wynagrodzeń obowiązujących w konkretnej jednostce sektora finansów publicznych). Jednakże, z uwagi na szczególne zasady prowadzenia gospodarki finansowej obowiązujące tych pracodawców, należy stwierdzić, że ustalenie w tych jednostkach wysokości płac (mnożników kwoty bazowej) jest w znacznej mierze determinowane wysokością przyznanych im z budżetu państwa środków przeznaczonych na realizację wypłat wynagrodzeń (i świadczeń okołopłacowych). Innymi słowy, pracodawca „budżetowy” może realizować politykę podwyżki wynagrodzeń jedynie w granicach wyznaczonych wysokością przyznanych środków budżetowych, którymi dysponuje w danym roku. Dlatego w piśmiennictwie nie bez powodu zwraca się uwagę, że pracodawca zatrudniający członków korpusu służby cywilnej, z uwagi na funkcjonujący w tym obszarze „sztywny system płac”, jest w praktyce całkowicie pozbawiony wpływu na prowadzenie polityki płac w urzędzie albo taki wpływ jest w istotnym stopniu ograniczony (por. M. Mazuryk [w:] Ustawa o służbie cywilnej.

Komentarz, Warszawa 2013, uwagi do art. 87 oraz K. Walczak: Komentarz do ustawy o służbie cywilnej [w:] Prawo urzędnicze. Komentarz, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2014, teza 8 do art. 87). W takim kontekście (ustawowym) należało odczytywać zamiar i cel oferty przedstawionej przez pracodawcę w treści tabeli wynagrodzeń stanowiącej załącznik do spornego zarządzenia, która po przyjęciu przez pracowników stała się umową regulującą warunki wynagrodzenia (art. 65 § 2 k.c.).

8. Sąd Okręgowy nie przypisał decydującego znaczenia „zgodnemu zamiarowi stron i celowi umowy” (art. 65 § 2 k.c.) i oparł się na dosłownym brzmieniu zarządzenia nr 14 jako oświadczeniu woli pracodawcy (przyjętej konkludentnie przez pracowników ofercie zmiany warunków płacy). Przyjął bowiem, że pracodawca zobowiązał się wobec powodów (za ich zgodą wyrażoną w sposób dorozumiany) do „natychmiastowego i bezwarunkowego” podwyższenia poziomu płac. W świetle obowiązujących reguł wykładni oświadczeń woli nie jest to prawidłowe, bo art. 65 § 2 k.c. nakazuje w pierwszej kolejności uwzględniać cel, którym kierował się podmiot składający interpretowane oświadczenie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2000 r., V CKN 38/00, LEX nr 52432). Taka potrzeba nabiera szczególnego znaczenia, gdy tekst umowy jest niejasny (tak było wobec niemożności przypisania stawek wynagrodzenia do konkretnych stanowisk) i konieczne staje się usunięcie wątpliwości z tym związanych przy zastosowaniu reguł przewidzianych w art. 65 § 2 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., II CSK 546/06, LEX nr 253385). Z kolei, celem umowy jest stan rzeczy, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku jej prawidłowego wykonania, który jest nakreślany przez funkcję, jaką strony wyznaczają danej czynności w ramach łączących je stosunków prawnych (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1992 r., III CZP 78/92, OSNCP 1992 nr 12, poz. 228; PiP 1993 nr 4, s. 113, z glosą M. Bączyka; OSP 1993 nr 12, poz. 242, z glosą A. Szpunara; Przegląd Sądowy 1993 nr 6, s. 89, z glosą R. Szostaka a w doktrynie M. Safjan [w:] Kodeks cywilny - Komentarz, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2003, teza 9 do art. 65 oraz P. Sobolewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2013, teza 36 do art. 65).

9. Celem wydania zarządzenia nr 14 nie było ukształtowanie płac

pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej, ale „poprawienie” zasad wartościowania stanowisk pracy. Zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi i wartościowaniu, których zasady określa Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Jednakże wartość punktowa stanowisk nie określa jednoznacznie wysokości wynagrodzeń zajmujących je pracowników. Stanowi tylko punkt odniesienia do tworzenia siatki płac (por. K. Walczak: Wartościowanie stanowisk pracy ustawowym obowiązkiem pracodawcy?, Monitor Prawa Pracy 2004 nr 9, s. 241; H. Szewczyk: Stosunki pracy w służbie cywilnej, Warszawa 2010, Rozdział 7 pkt 7.1.1. Wynagrodzenie zasadnicze; Ł.M. Pisarczyk: Komentarz do art. 84 ustawy o służbie cywilnej [w:] Prawo urzędnicze. Komentarz, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2014).

10. W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że Sąd Okręgowy dokonał wykładni oświadczenia woli pozwanego Inspektoratu, złożonego w dniu 29 października 2009 r., wbrew dyrektywom wynikającym z art. 65 § 2 k.c., jak również niezgodnie z ustaleniami co do treści tego oświadczenia. Z tej przyczyny rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym orzeczeniu jest wadliwe, co powoduje jego uchylenie w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie Sądowi odwoławczemu sprawy do ponownego rozpoznania. W tej sytuacji tracą na znaczeniu pozostałe dwa zarzuty podniesione w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. (dotyczące obrazy art. 42 k.p. w związku z art. 60 k.c. oraz art. 25 ust. 4 pkt 2 i ust. 9 ustawy o służbie cywilnej), co zwalnia Sąd Najwyższy z przeprowadzania ich szczegółowej oceny.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji, pozostawiając Sądowi Okręgowemu rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego zgodnie z art. 108 § 2 k.p.c.