



Sygn. akt I PSKP 93/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa E. P.

przeciwko Urzędowi Miejskiemu w R.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 7 grudnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu
z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt IV Pa 2/20,

1) oddała skargę kasacyjną,

**2) zasądza od pozwanego na rzecz powódki kwotę 1350 (jeden
tysiąc trzysta pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Nowym Targu wyrokiem z dnia 6 listopada 2019 r. oddalił
powództwo E. P. o zapłatę kwoty 11.743,72 zł tytułem wyrównania odprawy

pieniężnej oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, wniesione przeciwko pozwanemu Urzędowi Miejskiemu w R.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka była zatrudniona u pozwanego w okresie od 2006 r. do dnia 22 listopada 2018 r., pełniąc funkcję Burmistrza R.

Jej wynagrodzenie w ostatnim okresie zatrudnienia (w tym także za listopad 2018 r.) zostało ustalone na podstawie uchwały Rady Miejskiej w R. Nr [...] z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza R.. Uchwała ta przewidywała m.in., że wynagrodzenie zasadnicze powódki wynosiło 6.000 zł, a dodatek funkcyjny – 2.100 zł. W dniu 5 grudnia 2018 r. Rada Miejska w R. podjęła nową uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza R.. Uchwała ta określała wysokość wynagrodzenia zasadniczego burmistrza na poziomie 4.000 zł, a wysokość dodatku funkcyjnego na poziomie 1.200 zł. W dniu 28 grudnia 2018 r. pozwany wypłacił powódce kwotę 50.926,48 zł tytułem odprawy i ekwiwalentu wraz z odsetkami. W pismach z dnia 28 grudnia 2018 r. burmistrz R. wyjaśnił, że w związku z rozwiązaniem stosunku pracy postanowił wypłacić powódce jednorazową odprawę pieniężną w kwocie 31.860 zł oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop w kwocie 30.909,05 zł.

Powołując się na tak ustalony stan faktyczny sprawy, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że roszczenie powódki opierało się na założeniu, zgodnie z którym podstawą wyliczenia należnych jej świadczeń w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, to jest odprawy pieniężnej (na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (na podstawie art. 171 § 1 k.p.) powinna być uchwała Nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza R.. Zdaniem Sądu Rejonowego, założenie to było jednak błędne, gdyż powołana uchwała nie uwzględniała zmiany stanu prawnego, która nastąpiła w dniu 19 maja 2018 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936). Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do tego rozporządzenia dotychczasowe regulacje obowiązywały do dnia 30 czerwca 2018 r., natomiast począwszy od dnia 1 lipca 2018 r. wchodziły w życie nowe tabele określające poziom wynagrodzeń zasadniczych pracowników samorządowych zatrudnionych

na podstawie wyboru. W przypadku pracowników piastujących funkcję burmistrza w gminach powyżej 15 tys. do 100 tys. mieszkańców wynagrodzenie zasadnicze mogło być zatem ustalone na poziomie od 3.600 zł do 4.800 zł (do dnia 30 czerwca 2018 r. stawki te kształtowały się na poziomie od 4.500 zł do 6.000 zł). W związku z tymi unormowaniami, w przypadku kiedy przyznane wcześniejszą uchwałą rady gminy (rady miejskiej) wynagrodzenie było wyższe niż nowe stawki, powinno dojść do odpowiedniej zmiany uchwały w sprawie wynagrodzenia. Zmiany te winny być dokonane w terminie określonym w nowym rozporządzeniu, to jest do dnia 30 czerwca 2018 r. Rada Miejska w R., z przyczyn niewyjaśnionych, nie podjęła jednak uchwały dostosowującej dotychczasowy poziom wynagrodzenia powódki do uregulowań zawartych w przepisach powołanego wyżej rozporządzenia. W efekcie aż do chwili rozwiązania z powódką stosunku pracy jej wynagrodzenie zasadnicze było wyliczane na podstawie uchwały Rady Miejskiej w R. Nr [...] z dnia 24 lutego 2015 r. Właściwy organ nadzoru także nie podejmował w tym zakresie żadnych działań na podstawie art. 91 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i taki stan rzeczy istniał aż do dnia 5 grudnia 2018 r., kiedy to Rada Miejska w R. przy ponownym wyznaczaniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego dla burmistrza miasta uwzględniła zapisy powołanego rozporządzenia, ustalając wynagrodzenie burmistrza w kwocie 4.000 zł.

Sąd Rejonowy zauważył równocześnie, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 marca 2008 r., II PK 225/07, stwierdził: ustalanie wynagrodzenia przez radę gminy dotyczy określenia wysokości wynagrodzenia wójta tej gminy w ramach zasad ustalonych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu, będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. Uchwała ta, kreująca jeden z warunków koniecznych umowy o pracę (art. 29 § 1 pkt 3 k.p.), jest zatem niczym innym jak postanowieniem umowy o pracę. Rada miejska przy ustalaniu wynagrodzenia burmistrza miasta, musi więc uwzględniać zarówno minimalną, jak i maksymalną wysokość składników wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, którą określa Rada Ministrów na podstawie delegacji ustawowej, to jest na zasadzie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. W tym zakresie kompetencje

radę gminy (radę miejskiej) zostały zatem ograniczone. Organ władzy publicznej ma zaś obowiązek działania w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd powszechny, w tym przypadku sąd pracy rozstrzygający spory o roszczenia ze stosunku pracy, został z kolei upoważniony do oceny, czy ustalone powódce wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych wynikających z powołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. Ocenie podlega także prawidłowość wypłaty na rzecz powódki świadczeń należnych jej po ustaniu stosunku pracy.

Uwzględniając powyższe rozważania, Sąd Rejonowy uznał, że wypłacenie powódce zarówno odprawy pieniężnej, jak i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, obliczonych przy wzięciu pod uwagę uchwały Rady Miejskiej w R. z dnia 24 lutego 2015 r., byłaby bezpodstawną. Świadczenia te należałoby wówczas uznać za nienależne, a więc spełnione bez podstawy prawnej, ponieważ powołana uchwała, mimo że do dnia 5 grudnia 2018 r. pozostawała w obrocie prawnym, była niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Uregulowania zawarte w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, podobne jak i inne przepisy płacowe, muszą natomiast podlegać wykładni ścisłej.

Ostatecznie Sąd Rejonowy uznał, że nie można konstruować prawa podmiotowego do otrzymania świadczeń pracowniczych na podstawie uchwał organów gminy, które nie zostały zmienione wbrew obowiązującym przepisom prawa. Dlatego nie znalazł sąd podstaw do uwzględnienia powództwa.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Nowym Sączu wyrokiem z dnia 6 lipca 2020 r., wydanym na skutek apelacji wniesionej przez powódkę od wyroku Sądu pierwszej instancji, zmienił ten wyrok w punktach I i II oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 11.741,54 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 lipca 2019 r. do dnia zapłaty, a także kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy nietrafnie uznał, że na etapie postępowania sądowego przed sądem powszechnym nie można konstruować

prawa podmiotowego do otrzymania świadczeń pracowniczych na podstawie uchwał organów gminy, które nie zostały zmienione wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Sąd drugiej instancji stwierdził przy tym, że w orzecznictwie przyjmuje się, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności np. decyzji administracyjnej jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Rozstrzygnięcie kończące to postępowanie następuje w drodze decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) podejmowanej przez organ administracji publicznej (art. 156 § 1 k.p.a.), toteż orzekanie w tej kwestii przez sąd powszechny (stwierdzenie nieważności decyzji) byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej. Z tej przyczyny również w niniejszej sprawie sąd powszechny (cywilny) nie jest więc uprawniony do oceny, czy uchwała Nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Burmistrza R. była niezgodna z prawem (czy nieważna) w sposób wiążący. Przepisem wykluczającym kompetencję sądów powszechnych do pomijania obowiązujących uchwał rady gminy, których legalność nie została podważona lub gdy w inny sposób nie wyeliminowano ich z obrotu prawnego, jest art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z Konstytucją organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2). Ustrojodawca w sposób enumeratywny wymienił organy uprawnione do wykonywania nadzoru nad działalnością samorządu. Partycypacja innych organów w działalności jednostek samorządowych czy nawet w realizacji samych procedur nadzorczych wobec samorządu nie czyni z nich zaś organów nadzoru w rozumieniu art. 171. Do organów nadzoru nie należy zaliczać także sądów administracyjnych sprawujących kontrolę legalności działalności administracji publicznej, w tym również organów samorządu terytorialnego (zob. art. 184 Konstytucji). Poza zakresem organów nadzorczych znajduje się również sąd powszechny.

Sąd Okręgowy podkreślił też, że jeżeli sąd orzekający stwierdzi niekonstytucyjność aktu niższej rangi niż ustawa, może odmówić jego stosowania z

tego powodu. Jednak w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z oceną konstytucyjności przepisów prawnych, tylko oceną legalności aktów administracyjnych, które tej rangi nie mają. Sąd powszechny, podlegając tylko Konstytucji i ustawom, winien uwzględnić wskazane w Konstytucji organy uprawnione do wykonywania nadzoru nad działalnością samorządu i legalnością aktów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd powinien, nawet w wypadku stwierdzenia niezgodności z konstytucją lub ustawą aktów prawotwórczych organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, a także innych upoważnionych do stanowienia miejscowych norm prawnych, poinformować organy sprawujące nadzór nad podmiotami, które wydały zakwestionowany akt prawny, np. wojewodę, sprawującego nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego, który korzysta z różnych prawnych środków nadzoru. Zawiadomienie takie będzie podstawą do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie takiego aktu prawotwórczego z systemu prawa.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 powołanej ustawy. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 3 ustawy). Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1). Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ustawy).

Sąd drugiej instancji stwierdził, że nie przesądza, jakie byłoby rozstrzygnięcie organu nadzoru w tym konkretnym przypadku, czy też jaka byłaby podstawa zaskarżenia uchwały, gdyż pozostaje to poza kręgiem jego uprawnień. Zauważył jednak, iż istnieje określona procedura podważania obowiązywania konkretnej uchwały rady gminy. Procedura ta musi zostać wszczęta przed właściwym organem nadzoru, ewentualnie przed sądem administracyjnym. Niewystąpienie na drogę postępowania administracyjnego niweluje natomiast możliwość pominięcia uchwały i jej zapisów w czasie jej obowiązywania.

Uwzględniając ten wątek rozważań, Sąd drugiej instancji przypomniał, że do chwili rozwiązania stosunku pracy z powódką jej wynagrodzenie zasadnicze było wyliczane na podstawie uchwały Rady Miejskiej w R. Nr [...] z dnia 24 lutego 2015 r. Aby więc przyjąć założenie pozwanego o pominięciu zapisów tej uchwały, należałoby uprzednio wszcząć odpowiednie postępowanie administracyjne w celu stwierdzenia jej nieważności i wyeliminowania z obrotu prawnego. Uchwała ta funkcjonowała wszakże w spornym okresie w obrocie prawnym, nie została ona uchylona, nie stwierdzono również jej nieważności. Stosowne postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte w trakcie trwania stosunku pracy powódki E.P.. Nie można było zatem twierdzić, iż wypłata wynagrodzenia na poziomie wskazanym w uchwale była bezpodstawna. W trakcie trwania stosunku pracy obowiązywała wprawdzie sprzeczna z prawem uchwała, ale jednak to ona ustalała wynagrodzenie na określonym poziomie, w związku z czym zastosowanie kolejnej uchwały, która weszła w życie po ustaniu stosunku pracy (zgodnej z przepisami prawa), było spóźnione.

Przyjmując zatem, że wysokość kwoty żądanej w pozwie nie była kwestionowana, Sąd Okręgowy uwzględnił apelację powódki i zasądził od pozwanego na jej rzecz tę właśnie kwotę.

Pozwany Urząd Miejski w R. wniósł do sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 6 lipca 2020 r., ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest:

- art. 8 ust. 2 w związku z art. art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (dalej jako ustawa o pracownikach samorządowych), przez ich błędną wykładnię polegającą na

przyjęciu, że wysokość wynagrodzenia burmistrza ustalona przez radę gminy (tu: Radę Miejską w R.) w drodze uchwały, mimo jej oczywistej sprzeczności z prawem, a to powszechnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami - postanowieniami Tabeli B stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (dalej jako rozporządzenie), określającej minimalną i maksymalną wysokość wynagrodzenia zasadniczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, powinna stanowić podstawę ustalenia wysokości świadczeń na rzecz powódki, podczas gdy w miejsce sprzecznych z rozporządzeniem zapisów uchwały zastosowanie winny znaleźć odpowiednie postanowienia Tabeli B tego rozporządzenia;

- art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że świadczenie należne powódce winno zostać ustalone w oparciu o uchwałę rady miejskiej pozostającą w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, podczas gdy wymieniony przepis wyraźnie wskazuje upoważnienie dla Rady Ministrów do określania warunków wynagradzania pracowników samorządowych, a nie dla organów gminy, które nie mogą ustanawiać innych, szczególnych zasad wynagradzania niemieszczących się w warunkach określonych przepisami powszechnie obowiązującymi;

- art. 8 ust. 2 w związku z art. 43 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 177 Konstytucji RP, przez uznanie, że prawidłowość ustalenia wynagrodzenia burmistrza R. nie podlega kontroli sądu powszechnego, podczas gdy sprawa o zapłatę świadczeń wypłacanych w związku z ustaniem zatrudnienia jest sprawą ze stosunku pracy i na mocy art. 43 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych właściwym do jej rozpoznania, w tym do oceny prawidłowości ustalenia wysokości wynagrodzenia, jest sąd powszechny;

- art. 58 § 1 k.c., przez jego niezastosowanie i nieuznanie uchwały nr [...] Rady Miejskiej w R. z dnia 24 lutego 2015 r. za nieważną wobec jej sprzeczności z ustawą, a to wydanymi na podstawie delegacji ustawowej postanowieniami Tabeli B stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników

samorządowych, mimo dostrzeżenia przez Sąd pierwszej instancji sprzeczności tej uchwały z prawem.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżący - w razie uznania, że podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywista - wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji powódki w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz skarżącego kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych oraz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych; ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna nie jest uzasadniona, choć nie sposób podzielić części rozważań Sądu drugiej instancji mających potwierdzić prawidłowość rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku.

Wstępnie Sąd Najwyższy przypomina, że w myśl art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wynagrodzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustala rada gminy, w drodze uchwały (por. także art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). W orzecznictwie Sądu Najwyższego zgodnie przyjmuje się zaś, że ustalanie wynagrodzenia przez radę gminy dotyczy określenia wysokości wynagrodzenia wójta tej gminy (burmistrza miasta) w ramach zasad ustalonych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu, wydanym na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych i będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. Uchwała ta, kreująca jeden z warunków koniecznych umowy o pracę (art. 29 § 1 pkt 3 k.p.), jest zatem niczym innym jak postanowieniem umowy o pracę (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2008 r., II PK 225/07, LEX nr 461651).

Odnosząc te wstępne uwagi do ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych, mających wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), trzeba więc stwierdzić, że wynagrodzenie przysługujące powódce zostało ustalone właśnie w ten sposób na podstawie uchwały Rady Miejskiej w R. z dnia 24 lutego 2015 r., przy czym konkretne kwoty określające poszczególne składniki tego wynagrodzenia były w pełni zgodne z przepisami obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1786). Wynagrodzenie tak ustalone stanowiło przy tym element stosunku pracy łączącego strony, o którym mowa w art. 29 § 1 pkt 3 k.p. w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a co za tym idzie wiązało obie strony tego stosunku. Z poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych wynika również, że wynagrodzenie to było wypłacane powódce do czasu ustania jej stosunku pracy, to jest do dnia 22 listopada 2018 r., mimo że już w dniu 19 maja 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936), które przewidywało obniżenie poszczególnych składników wynagrodzenia między innymi wójtów i burmistrzów poczynając od dnia 1 lipca 2018 r. (§ 3 pkt 1 rozporządzenia oraz załącznik nr 1 do tego rozporządzenia), co nie znalazło wszakże odzwierciedlenia w stosownej uchwale Rady Miejskiej w R., gdyż uchwała dostosowująca wysokość wynagrodzenia burmistrza miasta do nowych stawek została podjęta dopiero w dniu 5 grudnia 2018 r., a zatem z całą pewnością nie mogła dotyczyć powódki, która nie była już wtedy pracownikiem pozwanego. Do czasu rozwiązania stosunku pracy z powódką Rada Miasta R. nie dokonała natomiast zmiany wysokości wynagrodzenia powódki, choć z uwagi na regulacje powołanego wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. bez wątpienia powinna to uczynić. W świetle utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego taka zmiana jest zresztą z całą pewnością możliwa nie tylko w przypadku zmiany przepisów płacowych, ale także z inicjatywy samej rady, na przykład z powodu złej oceny jakości pracy burmistrza (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 kwietnia 2018 r., III PK 33/17, LEX nr 2499772 oraz z dnia 13 listopada 2019 r., II PK 47/18, OSNP 2020 nr 10, poz. 105 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Nie ma jednak racji skarżący, podnosząc, że skoro uchwała Rady Miasta w R. z dnia 24 lutego 2015 r., na podstawie której zostało ustalone przysługujące powódce wynagrodzenie, poczynając od dnia 1 lipca 2018 r. była sprzeczna z powszechnie obowiązującym prawem (rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych), to przepisy tego rozporządzenia powinny stanowić podstawę do określenia wysokości świadczeń należnych powódce w związku z ustaniem stosunku pracy (odprawy z art. 40 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, do którego prawo wynikało z art. 171 § 1 k.p.). Przy czym nie chodzi o to, że - jak przyjął Sąd drugiej instancji - wspomniana uchwała nadal pozostawała w obrocie prawnym, gdyż uprawniony organ nie uchylił jej bądź nie stwierdził jej nieważności. Jeszcze raz należy bowiem przypomnieć, że uchwała ta ukształtowała wysokość wynagrodzenia powódki, wobec czego tak ukształtowane wynagrodzenie stało się wiążącym obie strony elementem stosunku pracy, którego zmiana mogłaby wprowadzić nastąpić, ale wyłącznie w następstwie podjęcia przez radę miasta odpowiedniej uchwały, której skuteczność wymagałaby zresztą zachowania odpowiedniego okresu wypowiedzenia (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2006 r., II PK 27/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 344). Niepodjęcie przez radę miasta takiej uchwały do chwili rozwiązania łączącego strony stosunku pracy oznaczało z kolei, że dotychczasowa wysokość wynagrodzenia ustalonego dla powódki nadal obowiązywała, mimo zmiany przepisów, na podstawie których została ustalona. Do takiego wniosku musi zaś prowadzić odwołanie się do zasady uprzywilejowania pracownika wynikającej z art. 18 k.p., którą zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa pracy rozumie się w ten sposób, że tylko postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne. Pracodawca może natomiast na podstawie art. 18 § 1 k.p. przyznać pracownikowi świadczenia korzystniejsze niż wynikają z przepisów prawa pracy (nawet powszechnie obowiązujących), jeśli takie postanowienia znajdują się w umowie lub obowiązujących u pracodawcy przepisach określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy i uwzględniają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (por.

m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 czerwca 2007 r., III PK 17/07, LEX nr 551138; z dnia 21 lipca 2009 r., II PK 21/09, LEX nr 533106; z dnia 12 marca 2020 r., II PK 197/18, OSNP 2021 nr 3, poz. 25; z dnia 21 kwietnia 2021 r., II PSKP 23/21, LEX nr 3232216). Istotą regulacji art. 18 § 1 i 2 k.p. jest bowiem zagwarantowanie nienaruszania umową o pracę standardów wynikających z przepisów prawa pracy, ale przy równoczesnej swobodzie stron w kształtowaniu w umowie warunków zatrudnienia w sposób korzystniejszy dla pracownika. W konsekwencji normy prawne konstruowane z przepisów prawa pracy mają, co do zasady, charakter jednostronnie bezwzględnie obowiązujący (semiimperatywny), czyli dopuszczają odstępstwa jedynie na korzyść pracowników. Owe korzystniejsze postanowienia umowne mogą więc wprowadzać do stosunku pracy uprawnienia pracownicze w rozmiarach większych niż przewidziane przepisami prawa pracy, a nawet ustanawiać prawo do świadczeń nieprzewidzianych tymi przepisami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., II PK 228/18, LEX nr 3107045).

Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że ustalenie wynagrodzenia w akcie kreującym stosunek pracy rodzi ten skutek, że wynagrodzenie to staje się istotnym elementem stosunku pracy, wiążącym obie strony tego stosunku, a jego zmiana, nawet w przypadku zmiany przepisów, na podstawie których zostało ustalone, jest możliwa jedynie w następstwie dokonania przez pracodawcę przewidzianych prawem czynności, przy czym taką zmianę w przypadku burmistrza miasta musi poprzedzać podjęcie przez radę miasta stosownej uchwały.

Dodatkowym argumentem potwierdzającym prawidłowość rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku jest również charakter świadczeń dochodzonych przez powódkę oraz sposób ich obliczania. Zarówno odprawa przysługująca burmistrzowi, którego stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji, jak i ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy są bowiem świadczeniami pochodnymi względem wynagrodzenia należnego pracownikowi w czasie trwania zatrudnienia, przysługującymi po rozwiązaniu stosunku pracy. Oba są też obliczane w taki sam sposób (według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy),

a więc na podstawie wynagrodzenia przysługującego pracownikowi i faktycznie mu wypłaconego (§ 15 i § 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop).

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy uznaje, że nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy są rozważania Sądu Okręgowego dotyczące uprawnień sądu powszechnego w zakresie oceny ważności uchwał organów gminy, w tym uchwały ustalającej wynagrodzenie burmistrza. Mimo to rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym wyroku, choć niesłusznie oparte na tych rozważaniach, ostatecznie odpowiada prawu, ponieważ nie narusza powołanych w rozpoznawanej skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego.

Końcowo Sąd Najwyższy zauważa też, że skarżący, powołując jako przesłankę przyjęcia jego skargi kasacyjnej występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, na podstawie art. 398¹¹ § 1 k.p.c. wniósł o rozpoznanie tej skargi na rozprawie. Mimo to skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w związku z regulacją art. 15zzs⁷ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Dlatego, opierając się na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 w związku z § 9 ust. 1 i § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[as]