



Sygn. akt II PSKP 107/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa A. K. G.
przeciwko Urzędowi Miejskiemu w K.
o wynagrodzenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 25 maja 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w S.
z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt V Pa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Okręgowemu w S., pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w C., wyrokiem z dnia 15 listopada 2019 r., zasądził od Urzędu Miejskiego w K. na rzecz powódki A. K. G. kwotę 26.650 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie tytułem dodatku funkcyjnego.

W sprawie ustalono, że w dniu 16 maja 2011 r. powódkę powołano na stanowisko skarbnika, zaś porozumieniem z dnia 1 czerwca 2015 r. przyznano jej dodatek funkcyjny w wysokości 2.050 zł. W okresie od dnia 23 września 2016 r. do dnia 9 lutego 2017 r. powódka przebywała na urlopie macierzyńskim, a od dnia 10 lutego 2017 r. do dnia 21 września 2017 r. korzystała z urlopu rodzicielskiego.

Uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w K. z dnia 1 grudnia 2016 r. odwołano powódkę z funkcji skarbnika, co było równoznaczne z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia. Z uwagi na udzielony powódce urlop rodzicielski do dnia 21 września 2017 r. okres wypowiedzenia rozpoczął swój bieg w dniu 1 października 2017 r.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, istotna była wykładnia § 23 Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miejskiego w K. (dalej jako regulamin), wprowadzonego w życie zarządzeniem nr (...) Burmistrza K. z dnia 2 stycznia 2015 r. Przepis ten stanowił, że pracodawca może przyznać skarbnikowi na czas określony dodatek funkcyjny. Dalej regulamin stanowił, że dodatek funkcyjny jest wypłacany miesięcznie przez okres zatrudnienia na stanowisku skarbnika, w tym jest wypłacany również za czas nieobecności w pracy z powodu choroby pracownika lub członka jego rodziny oraz za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Sąd Rejonowy przyjął, że skoro powódka została odwołana ze stanowiska skarbnika gminy, to utraciła uprawnienie do sprawowania tej funkcji. Jednak była zatrudniona na tym stanowisku do dnia 31 grudnia 2017 r. i dlatego przysługiwało jej prawo do dodatku funkcyjnego na podstawie zakładowego źródła prawa pracy.

Sąd Okręgowy w S., wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2020 r., oddalił apelację pozwanego. Zdaniem Sądu Okręgowego, zarzuty przedstawione w apelacji nie zasługiwały na uwzględnienie. Podstawą uprawnienia powódki do dodatku funkcyjnego były postanowienia obowiązującego u pozwanego regulaminu, w szczególności zapis w jego treści, że pracownik zachowuje prawo do tego dodatku w okresie „innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy”, a w tym katalogu mieści się urlop macierzyński i rodzicielski, z których to powódka korzystała od 23 września 2016 r. do 21 września 2017 r. W konsekwencji zachowała prawo do

dodatku funkcyjnego w okresie tej usprawiedliwionej nieobecności, podobnie jak w okresie biegu wypowiedzenia, czyli do 31 grudnia 2017 r.

Sąd Okręgowy odwołał się również do uzasadnienia prawomocnego wyroku z dnia 7 grudnia 2018 r. z powództwa A. K. G. przeciwko Urzędowi Miejskiemu w K. o odszkodowanie, w którym Sąd Okręgowy w S. wyraził pogląd, że na podstawie obowiązującego u pozwanego pracodawcy regulaminu (§ 23 ust. 5), powódka zachowała prawo do dodatku funkcyjnego w okresie urlopu macierzyńskiego, a także po okresie odwołania z funkcji skarbnika, zaś pozwany bezpodstawnie zaprzestał wypłacania jej tego świadczenia z dniem odwołania z funkcji skarbnika.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik pozwanego, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości. W podstawach skargi kasacyjnej wskazał na naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie: (-) art. 233 § 1 k.p.c. i art. 387 § 2¹ k.p.c. w następstwie czego doszło do nieprzestrzegania kompetencji rozpoznawczych i kontrolnych sądu odwoławczego i niespełnienia jego procesowej funkcji (art. 382 k.p.c.), bowiem pominięto część materiału zebranego w postępowaniu i nie dokonano wyczerpujących ustaleń oraz nie rozważono w sposób wszechstronny zebranego materiału dowodowego, co doprowadziło do pominięcia w uzasadnieniu sądu drugiej instancji okoliczności sprzeciwiających się objęciu powódki postanowieniami regulaminu; (-) art. 381 k.p.c., przez jego niezastosowanie i pominięcie aspektu nieważnej czynności prawnej.

W odniesieniu do prawa materialnego skarżący wskazał na naruszenie: (-) § 23 regulaminu w związku z art. 58 § 1 k.c. oraz art. 77² § 5 i 239 § 3 pkt 3 k.p. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 530), polegające na przyjęciu, że pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania mogą być objęci regulaminem wynagradzania oraz iż jego postanowienia dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, jak zastępca burmistrza, skarbnik są ważne i skuteczne.

Mając powyższe na uwadze, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi Okręgowemu w S. oraz orzeczenie o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna. Celem postępowania kasacyjnego nie jest kontestowanie dokonanej w sprawie oceny dowodów, bowiem zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Skarżący ignoruje to obostrzenie, gdyż nawet kumulacja norm prawa procesowego (art. 233 § 1 oraz art. 387 § 2¹ k.p.c.) nie konwaliduje tego zakazu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 listopada 2015 r., II UK 34/15, LEX nr 1977827; z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366; z dnia 13 stycznia 2010 r., II CSK 372/09, LEX nr 577688).

Po wtóre, w sprawie nie doszło do odmiennej rekonstrukcji faktów, gdyż Sąd drugiej instancji nie uzupełnił postępowania dowodowego i powielił ustalenia Sądu Rejonowego. Można generalnie stwierdzić, że poza sporem pozostawała podstawa zatrudnienia powódki, stanowisko, miejsce pracy, okres zatrudnienia, treść regulaminu i okresy absencji związane z realizacją przez powódkę uprawnień rodzicielskich. W związku z tym nie można skutecznie zarzucać Sądowi Okręgowemu uchybień, jakie rzekomo miały powstać podczas sporządzania pisemnych motywów rozstrzygnięcia. Ze wszech miar poddaje się ono kontroli kasacyjnej, bo zawiera wszelkie elementy prawem przewidziane, co nie oznacza ostatecznie, że zaprezentowany w nich pogląd jest prawidłowy, gdyż przez pryzmat tego przepisu nie ocenia się stopnia poprawności zaskarżonego rozstrzygnięcia, lecz tylko to czy zawiera niezbędne – bo prawem przewidziane – komponenty.

Ocena dowodów niezgodna z oczekiwaniami strony nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 382 k.p.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 kwietnia 2010 r., II PK 315/09, LEX nr 603415 oraz z dnia 9 września 2010 r., II UK 98/10, LEX nr 707423 i orzeczenia w nich powołane). Wskazany jednak przepis może być wyjątkowo usprawiedliwiony, kiedy skarżący wykaże, że sąd drugiej instancji bezpodstawnie nie uzupełnił postępowania dowodowego lub pominął część

zebranego materiału, jeżeli uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy, albo kiedy - mimo przeprowadzenia postępowania dowodowego - orzekł wyłącznie na podstawie materiału zgromadzonego przez sąd pierwszej instancji lub oparł swoje rozstrzygnięcie na własnym materiale, pomijając wyniki postępowania dowodowego przeprowadzonego przez sąd pierwszej instancji (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 lipca 2000 r., V CKN 256/00, LEX nr 52657; z dnia 13 września 2001 r., I CKN 237/99, LEX nr 52348; z dnia 10 stycznia 2008 r., IV CSK 339/07, LEX nr 492178; z dnia 24 kwietnia 2008 r., IV CSK 39/08, LEX nr 424361).

W analizowanym przypadku mamy do czynienia z taką wadą. Przede wszystkim z ustaleń faktycznych wynika, że powódka świadczyła pracę na podstawie powołania. Niemniej powódka już wcześniej pozostawała w zatrudnieniu u pozwanego (umowa o pracę na stanowisku podinspektora), a z dokonanych ustaleń nie wynika, co stało się z tym węzłem obligacyjnym, powodując jednocześnie sytuację, w której prawo materialne zastosowano do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego sprawy. Sąd drugiej instancji pominął kwestię czy w związku z wykreowaniem nowego stosunku pracy z powołania doszło do ustania zatrudnienia umownego, a pośrednio czy po ustaniu zatrudnienia na stanowisku skarbnika, powódka domagała się dopuszczenia do pracy na stanowisku zajmowanym przed powołaniem. Naturalnie materiał dowodowy, zwłaszcza zgromadzone w aktach sprawy odpisy orzeczeń (wyrok Sądu Okręgowego w S. z dnia 7 grudnia 2018 r., V Pa (...)) pozwalałyby na rekonstrukcję omawianego wątku, lecz z pisemnych motywów zaskarżonego orzeczenia nie wynika, by zgromadzone tam informacje stały się częścią spornego postępowania. O ile zaś były znane Sądowi Okręgowemu z urzędu, to winien w uzasadnieniu swego stanowiska odwołać się do tego rodzaju wiadomości. Nabiera to istotnego znaczenia, bowiem w aktach osobowych znajduje się porozumienie zmieniające umowę o pracę z dnia 1 czerwca 2015 r., chociaż od maja 2011 r. powódka zajmowała stanowisko skarbnika. W przytoczonym porozumieniu ustalono jej dodatek funkcyjny na kwotę 2.050 zł., a jako podstawę wskazano regulamin, wskazując, że na skutek tego porozumienia doszło do modyfikacji warunków płacowych umowy o pracę. Stąd może powstać wątpliwość czy faktycznie doszło do unicestwienia umowy o pracę, czy też to porozumienie *de facto* dotyczyło już stosunku pracy z powołania, lecz w

treści oświadczenia umieszczono nieadekwatną terminologię do faktycznie korygowanego składnika wynagrodzenia. *Per saldo*, nie można wykluczyć istnienia dwóch równoległych zobowiązań pracowniczych, przy czym pierwsze z nich (umowne) nie było realizowane w okresie powołania. Swoją drogą takie rozwiązanie jest akceptowalne pod warunkiem, że strony tak się umówią (por. B. Cudowski: *Wielość zatrudnienia pracowniczego u jednego pracodawcy*, Państwo i Prawo 2005 nr 3, s. 93). Strony dysponują swobodą ukształtowania swojej sytuacji prawnej. W ramach tej kompetencji możliwe jest udzielenie pracownikowi urlopu bezpłatnego na okres zatrudnienia na podstawie powołania. Skorzystanie z tej sposobności oznacza, że nie dochodzi do rozwiązania, ani przekształcenia dotychczasowej umowy o pracę. Trwa ona równolegle ze stosunkiem pracy nawiązanym na podstawie art. 68 § 1 k.p. Odwołanie ze stanowiska, w rozumieniu art. 70 § 1 i § 3 k.p., nie wpływa na istnienie umowy o pracę, w ramach której pracownik korzysta z urlopu bezpłatnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2014 r., II PK 5/14, OSNP 2016 nr 5, poz. 58).

Pewność podstawy prawnej zatrudnienia wywiera wpływ na wykładnię przepisów prawa materialnego, jakie zostały powołane w skardze kasacyjnej. Spór był osadzony w pragmatyce pracowniczej, to jest w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 530, dalej jako u.p.s.). Zgodnie z jej art. 4 ust. 1 pkt 2 na podstawie powołania są zatrudniani: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu oraz skarbnik województwa. Idąc dalej, pracodawca samorządowy ma obowiązek przyjąć regulamin wynagradzania (art. 39 ust. 1 u.p.s.). Ten akt obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. *A contrario* nie może obejmować pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania. Innymi słowy mówiąc, nie ma podstaw prawnych do ustalania w regulaminach wynagradzania zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. W tym samym kierunku wypowiada się doktryna (zob. A. Rycak [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz do art. 36*, Lex-online).

Powoływany przez sądy powszechne regulamin należy oceniać kompleksowo, a przede wszystkim przez pryzmat § 3 ust. 1, zgodnie z którym ten

akt określa zasady wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom zatrudnionym w urzędzie na podstawie umowy o pracę. Tymczasem w § 23 ust. 1 regulaminu przewidziano, że pracodawca może przyznać dodatek funkcyjny także osobom zatrudnionym na podstawie powołania (zastępca burmistrza, sekretarz), a więc nie jest kompatybilny ze wskazanym wyżej § 3. Już tego rodzaju wątpliwość wymaga – przy dokonywaniu wykładni § 23 ust. 5 regulaminu, to jest prawa do dodatku funkcyjnego za czas nieobecności w pracy z powodu choroby pracownika oraz w razie innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy – uwzględnienia dostrzeżonych mankamentów, zwłaszcza przez pryzmat art. 39 ust. 1 u.p.s., który wyraźnie stanowi o prawie pracodawcy do określenia w regulaminie wynagradzania uprawnień pracowników wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.s., czyli pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (wyłącznie). Koresponduje z tym rozwiązaniem regulacja zawarta w art. 77² § 5 k.p., która wyklucza opcję ustalenia regulaminu wynagradzania w stosunku do pracowników urzędu gminy zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania (zob. art. 239 § 3 k.p.). W praktyce oznacza to, że regulaminy wynagradzania mogą być wprowadzane w urzędach samorządowych, ale tylko wobec pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Dalsze wątpliwości potęguje załącznik nr 2 do regulaminu wynagradzania. Z jego treści wynika, że maksymalny poziom dodatku funkcyjnego w odniesieniu do skarbnika został określony według stawki 7 (czyli do 160% najniższego wynagrodzenia, o którym mowa w § 2 pkt d regulaminu). Tymczasem składniki wynagrodzenia i ich maksymalne kwoty regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1786; obecnie reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. poz. 1960). Z uwagi na zakres temporalny sporu w grę wchodzi oczywiście rozporządzenie z 2009 r. Ów akt określał maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (§ 1 pkt 4 oraz zamieszczone do rozporządzenia tabele) oraz warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym

minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach (§ 1 pkt 5). Naturalnie art. 36 ust. 4 u.p.s. przewiduje możliwość przyznania dodatku funkcyjnego wszystkim pracownikom, bez względu na podstawę zatrudnienia. Jednak ustawa o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenie nie regulują zasad przyznania dodatku funkcyjnego w odniesieniu do pracowników umownych, bo te – zgodnie z wyżej opisaną kompetencją – określa regulamin wynagradzania. Powstaje więc kwestia, czy skoro pracodawca przeniósł do regulaminu wynagradzania postanowienie o dodatku funkcyjnym pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, to jednocześnie do tego świadczenia mogą mieć zastosowanie reguły wynikające § 23 ust. 5 regulaminu, który – co jeszcze raz należy powtórzyć - może obejmować tylko pracowników umownych.

Odpowiedź jest negatywna. Ograniczenia podmiotowe autonomicznych źródeł prawa pracy (tu regulaminów), wynikają w omawianej sytuacji z decyzji ustawodawcy. Ograniczenia te zostały spowodowane szczególnym charakterem zatrudnienia określonych grup pracowników (pracowników sfery publicznej). W tym przypadku państwo chce bardziej kontrolować kształtowanie warunków pracy i płacy, ograniczając kompetencje aktów autonomicznych (zob. Ł. Pisarczyk: *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022, s. 339). Oznacza to, że ustalanie wynagrodzeń pozaumownych pracowników samorządowych ma charakter regulacji w zasadzie jednostronnej, a kompetencje w tym zakresie zostały zastrzeżone dla Rady Ministrów. Poza kompetencją Sądu jest obecnie ocena czy ograniczenia te zostały sformułowane w sposób zbyt szeroki.

Z drugiej strony, istnieje prawna możliwość (poza obowiązkiem wprowadzenia regulaminu wynagradzania) zawierania układów zbiorowych dla pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W praktyce takie układy nie są jednak zawierane. Jako przyczyny takiego zjawiska wskazuje się w doktrynie brak całkowitej swobody stron w kształtowaniu treści układów zbiorowych w samorządowej sferze zatrudnienia, w szczególności w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń (G. Goździewicz: *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 51-55).

Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.s. pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Oznacza to, że oprócz świadczeń obligatoryjnych ustawodawca daje pracodawcy samorządowemu możliwość wprowadzenia świadczeń fakultatywnych, przy czym warunki ich przyznawania powinny znaleźć się w regulaminie wynagradzania (art. 39 u.p.s.). Jednakże, ponieważ niektóre z dodatków fakultatywnych dotyczą wszystkich zatrudnionych, bez względu na podstawę zatrudnienia, to w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie wyboru i powołania, których nie obejmują regulaminy wynagradzania, będą one wynikać z indywidualnych uzgodnień (zob. K. Walczak: Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, K.W. Baran red. Warszawa 2021, LEX). I tak w przypadku pracowników umownych dodatek funkcyjny jest dodatkiem fakultatywnym, który może zostać wprowadzony przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania. W przypadku zaś samorządowych pracowników powołanych, dodatek funkcyjny jest dodatkiem obligatoryjnym. Z treści art. 37 ust. 1 pkt 5 u.p.s. wynika, że dodatek funkcyjny obligatoryjnie przysługuje pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania. Należy pamiętać, że świadczenia obligatoryjne to te, które są ustalone w aktach powszechnie obowiązujących, to jest w ustawach oraz rozporządzeniach. W konsekwencji, w odniesieniu do pracowników powołanych, rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w załączniku nr 2 (z 2009 r.) określa maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego. Powoduje to, że dodatek funkcyjny staje się obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia pracownika powołanego, a przesłanki jego nabycia nie mogą być alternatywnie ustalone przez pracodawcę w regulaminie wynagradzania.

Osobom tym można również przyznać, na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.s., fakultatywny dodatek specjalny (w odróżnieniu od obligatoryjnego dodatku o tej samej nazwie przyznawanego osobom zatrudnionym na podstawie wyboru) oraz na podstawie art. 36 ust. 6 u.p.s. nagrodę. Konkretną wysokość wynagrodzenia w szerokim tego słowa znaczeniu (z uwzględnieniem wartości dodatku funkcyjnego)

w przypadku osób zatrudnionych na podstawie powołania określa w stosunku do skarbnika gminy - wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z art. 7 pkt 1 u.p.s.

Tych zależności nie dostrzegł Sąd drugiej instancji, co uzasadnia także zarzut dokonania błędnej wykładni przepisów prawa materialnego wskazanych w skardze kasacyjnej. W tej sytuacji Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.