



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 kwietnia 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa A. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Aresztowi Śledczemu w Z.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 22 kwietnia 2026 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Zielonej Górze

z dnia 9 lipca 2024 r., sygn. akt IV Pa 128/24,

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie I i w tym zakresie
przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi
Okręgowemu w Zielonej Górze, pozostawiając temu Sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Bohdan Bieniek Piotr Prusinowski Dawid Miąsik

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2024 r., oddalił powództwo A. C. (pkt I) i orzekł o kosztach procesu (pkt II).

W sprawie ustalono, że powódka domagała się od pozwanego - Skarbu Państwa – Dyrektora Aresztu Śledczego w Z. zasądzenia: (-) różnicy dodatku służbowego stanowiącego część niewypłaconego uposażenia z podwyżki uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (SW) za okres od stycznia do sierpnia 2022 r. w kwocie 2.968 zł wraz z odsetkami; (-) części dodatku służbowego w kwocie 416 zł od 1 września 2022 r., ustalonego w oparciu o § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej - jako kwoty stanowiącej składnik realizacji podwyżki dla funkcjonariuszy Służby Więziennej od 1 stycznia 2022 r.

Powódka (w stopniu kapitana) pełniła służbę w Areszcie Śledczym w Z. na stanowisku starszego wychowawcy w dziale penitencjarnym. W trakcie służby przyznano jej dodatek służbowy w kwocie 300 zł, który był następnie podwyższany.

We wspólnym komunikacie Ministerstwa Sprawiedliwości, Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Związków Zawodowych z dnia 10 lutego 2022 r. podano, że każdy funkcjonariusz SW otrzyma, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2022 r., podwyżkę uposażenia nie niższą niż 624,00 zł brutto (z nagrodą roczną nie niższą niż 677.00 zł brutto). Średnio podwyżka uposażenia wynieść miała 637.00 zł brutto, a wraz z nagrodą roczną średnio na etat funkcjonariusza ok. 690.00 zł brutto. Wskazano też, że strony pozostają w rozbieżności co do składników uposażenia (dodatek za stopień, dodatek służbowy i wysługę lat), które zrealizują podwyżkę.

Podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników SW zostały zrealizowane ze środków zagwarantowanych ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw oraz ustawą budżetową na 2022 r.

Szczegółowy sposób realizacji podwyżek dla funkcjonariuszy Służby Więziennej został określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wydanym na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej

(obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 2025 r. poz. 1750, dalej jako u.SW), zmieniającym rozporządzenie w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, uwzględniającym rozróżnienie elementów składkowych dodatku służbowego na dwie części: a) „motywacyjną” - realizowaną na dotychczasowych zasadach, b) „modernizacyjną” - ustaloną zgodnie z zasadami realizacji podwyżki uposażeń funkcjonariuszy od 1 stycznia 2022 r.

W przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat z uwzględnieniem okresów dotychczas nieuwzględnionych lub nieudokumentowanych, dodatek służbowy miał podlegać odpowiedniej modyfikacji w części modernizacyjnej, ustalonej zgodnie z zasadami realizacji podwyżki uposażeń. Realizacja podwyżki dla funkcjonariuszy Służby Więziennej odbyła się w całym kraju według jednakowych zasad. W przypadku funkcjonariuszy, u których od 1 stycznia 2022 r. nastąpiła zmiana wysokości dodatku za wysługę lat (na skutek doliczenia „stażu cywilnego” i okresu odbywania studiów wyższych) odpowiednio zmniejszano przyznany dodatek służbowy, tak by suma podwyżki z tych dwóch składników uposażenia oraz dodatku za stopień nie przekraczała 624 zł.

Pismem z 28 marca 2022 r. Dyrektor Aresztu Śledczego w Z. ustalił powódce uposażenie (od 1 stycznia 2022 r.), a jako podstawę prawną wskazał: art. 57 i 58 ust. 1 u.SW; § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz § 1, 2 ust. 1, § 3 i 4 ust. 1, § 6 i 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Uposażenie zostało ustalone na następujących zasadach: (-) zasadnicze według 11 grupy zaszeregowania w kwocie 3.712 zł miesięcznie; (-) dodatek za wysługę lat w wysokości 25% uposażenia zasadniczego, to jest w kwocie 928 zł, w tym kwota 371 zł wynikała z dokumentów potwierdzających wysługę lat zaliczoną od 1 stycznia 2022 r.; (-) dodatek za stopień w kwocie 1.738 zł miesięcznie; (-) dodatek służbowy: a) ustalony w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia w kwocie 700 zł; b) ustalony w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w kwocie 45 zł zgodnie z zasadami realizacji podwyżki od 1 stycznia 2022 r., łącznie w wysokości 745 zł miesięcznie.

W piśmie podano, że łączny wzrost dodatków do uposażenia zasadniczego o

charakterze stałym, stanowiący realizację podwyżki uposażenia z dniem 1 stycznia 2022 r., wyniósł 624 zł.

U pozwanego były osoby, u których nie dochodziło do zmiany dodatku za wysługę lat i im przyznano maksymalną kwotę dodatku służbowego w części modernizacyjnej, czyli 416 zł. Były też takie osoby, które nie otrzymały w ogóle podwyżki dodatku służbowego, ponieważ cała kwota podwyżki została przeznaczona na dodatek za wysługę lat; łączny wzrost uposażenia mógł wówczas przekraczać pułap 624 zł.

Różnicowanie dodatku służbowego odbyło się bez analizy jakości pracy, doświadczenia i stażu funkcjonariuszy. Jedynym czynnikiem mającym wpływ na różnicowanie dodatku służbowego było doliczenie (lub nie) do stażu pracy - okresu zatrudnienia poza służbą lub studiów (tzw. cywilny staż pracy), który dotąd nie podlegał zaliczeniu do dodatku stażowego funkcjonariuszy SW. Dyrektor pozwanego zakładu nie miał żadnego wpływu na rozdział środków pieniężnych przyznanych jednostce w celu zrealizowania podwyżki uposażenia oraz wzrostu dodatku stażowego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. Pracownicy kadr pozwanego otrzymali dokładne wytyczne, w jaki sposób mają naliczyć uposażenia wraz z dodatkami.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, powództwo było niezasadne. Przemawia za tym treść § 9 rozporządzenia z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, bowiem ów składnik wynagrodzenia ulega odpowiedniemu obniżeniu z części określonej w § 6 pkt 2. Sąd dostrzegł wadliwość nowych przepisów, niemniej wskazał, że słuszne uwagi formułowane przez Rządowe Centrum Legislacji i Ministra Finansów, w których wskazano na braki w zakresie § 2 i 6 rozporządzenia, w tym niezrozumiałe brzmienie ostatniego z powołanych przepisów, w żaden sposób nie uzupełniają podstawy prawnej obliczenia części modernizacyjnej dodatku służbowego. Cytowane przez Sąd pierwszej instancji przepisy, w tym § 6 rozporządzenia były jedyną podstawą prawną, w oparciu o którą można było ocenić roszczenia. Tymczasem kwota spornego świadczenia mieściła się w granicach przez te przepisy wyznaczonych.

Zdaniem Sądu Rejonowego, nie ma znaczenia obietnica gwarantująca

podwyżkę uposażenia (niezależnie od wzrostu dodatku za wysługę lat) na poziomie 624 zł. To, że ustawodawca kwestie te uregulował w sposób odmienny niż pierwotnie zakładano, a jednocześnie dopuścił się legislacyjnej niestaranności, nie mogło stanowić źródła roszczenia powódki. Nie miała ona bowiem prawa do abstrakcyjnie rozumianej „podwyżki”, a jedynie do takich składników uposażenia i w takiej wysokości, jaką przewidują obowiązujące przepisy prawa.

Sąd zauważył także, że o ile powódka wykazała, iż na skutek realizacji podwyżki w Służbie Więziennej oraz równolegle wprowadzonych zasad naliczania dodatku za wysługę lat znalazła się w gorszej sytuacji niż funkcjonariusze z porównywalnym, a nawet mniejszym zakresem zadań, samodzielności i odpowiedzialności, o tyle mechanizm ten nie uzasadnia zasądzenia odszkodowania z art. 18^{3d} k.p. Przyczyną ustalenia powódce dodatku służbowego w kwocie niższej niż funkcjonariuszom na podobnych stanowiskach było to, że wolą ustawodawcy w tym samym czasie doszło do wzrostu jej dodatku za wysługę lat, co stanowiło realizację dawno podnoszonego postulatu zrównania sytuacji SW z innymi służbami mundurowymi. W efekcie należało uznać, że pozwany kierował się „obiektywnymi powodami” w rozumieniu art. 18^{3a} § 1 k.p. (nie miał wpływu na wysokość przyznanych środków), a tym samym nie działał bezprawnie, co wyklucza także zasądzenie odszkodowania z art. 471 k.c.

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze, wyrokiem z dnia 9 lipca 2024 r., oddalił apelację powódki, dzieląc ustalenia i wywody prawne Sądu pierwszej instancji.

Sąd Okręgowy wskazał, że przepisy u.SW i rozporządzenia gwarantowały wszystkim funkcjonariuszom uzyskanie co najmniej minimalnej zakładanej kwoty podwyżki (624 zł). Realizując ją, Minister Sprawiedliwości rozdzielił powyższą kwotę na trzy dodatki do uposażenia zasadniczego o charakterze stałym (za wysługę lat, za stopień i służbowy), co znalazło swoje odzwierciedlenie w § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Treść nowego rozporządzenia wskazuje przy tym wprost na dwie części dodatku służbowego (motywacyjną i modernizacyjną), z których druga posiada charakter fakultatywny. Ponadto w myśl § 9 tego rozporządzenia, w przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat w trybie określonym w § 2 pkt 2, dodatek służbowy

ulega odpowiedniemu obniżeniu z części określonej w § 6 pkt 2. Ani rozporządzenie w sprawie dodatków stałych, ani żaden inny przepis prawa nie określają zasad realizacji podwyżki. Jedyne przepisy, które konkretyzują te zasady to § 6 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi, że dodatek służbowy może (a więc nie musi) składać się z części ustalonej zgodnie z realizacjami podwyżki uposażeń funkcjonariuszy od 1 stycznia 2022 r. Po wtóre, kwota 416 zł na etat stanowiła jedynie maksymalny próg wysokości części dodatku służbowego, a ta norma nie określa minimalnego pułapu.

W ocenie Sądu Okręgowego, kwota spornego świadczenia mieściła się w granicach wyznaczonych przez powyższe przepisy, które stanowiły jedyną podstawę prawną dla oceny zasadności roszczenia powódki.

Odnosnie do zarzutu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu w zakresie równego wynagrodzenia jak i do dyskryminacji pośredniej, Sąd drugiej instancji wskazał, że stanowisko powódki sprowadzało się faktycznie do twierdzenia, iż mimo doliczenia jej zgodnie z nowymi regulacjami dodatkowego stażu pracy (z okresu poprzedzającego służbę), jej wynagrodzenie nie było wyższe od wynagrodzenia funkcjonariuszy, którym takiego stażu nie doliczono, a realizowany cel – podniesienie wynagrodzeń co najmniej o zakładaną kwotę – osiągnięto w odniesieniu do tej drugiej grupy funkcjonariuszy przez wprowadzenie dodatku służbowego. Areszt Śledczy nie miał żadnej możliwości, aby wpłynąć na wydatkowanie środków pieniężnych przeznaczonych na podwyżki, a tym samym na ukształtowanie uposażenia powódki. Podobny mechanizm miał miejsce we wszystkich pozostałych jednostkach na terenie kraju. Dalej Sąd ten wskazał, że dyskryminacja w sferze zatrudnienia rozumiana jest jako bezprawne pozbawienie lub ograniczenie praw wynikających ze stosunku pracy albo nierównomierne traktowanie pracowników ze względu na wymienione w przepisie kryteria dyskryminacyjne, a także przyznawanie z tych względów niektórym pracownikom mniejszych praw niż te, z których korzystają inni pracownicy, znajdujący się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie narusza jednak zasady równości usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną. Dlatego nie stanowi dyskryminacji z art. 11³ k.p. nierówność niepodyktowana przyczynami uznanymi za dyskryminujące, nawet jeżeli pracodawcy można przypisać naruszenie zasady równego traktowania.

W kontekście stażu pracy Sąd drugiej instancji odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 marca 2019 r., II PK 310/17; z dnia 7 lutego 2018 r., II PK 22/17), w których wskazywano, że różnicowanie płacy zasadniczej tylko ze względu na staż pracy czy doświadczenie zawodowe może być uznane za nierówne traktowanie pracowników w sytuacji, gdy doświadczenie zawodowe nie jest elementem istotnym przy ocenie wykonywania zadań służbowych. Oznacza to – zdaniem Sądu drugiej instancji – że brak zróżnicowania wynagrodzenia z uwagi na staż pracy nie może samoistnie świadczyć o nierównym traktowaniu lub dyskryminacji. Zasadą jest bowiem jednakowe wynagrodzenie za jednakową pracę. Dłuższy staż pracy może być natomiast w pewnych sytuacjach kryterium pozwalającym uzasadnić wyższe zarobki.

Ponadto Sąd podniósł, że - wprowadzając tzw. dodatek modernizacyjny - ustawodawca zmniejszył dysproporcje płacowe między funkcjonariuszami posiadającymi staż pracy przed służbą i takiego stażu nieposiadającymi. Celem było to, żeby funkcjonariusze, którzy nie mieli wypracowanego takiego stażu, otrzymali z kolei wyższy dodatek modernizacyjny, czyli wyrównanie dysproporcji płacowych. Tego rodzaju cel jest niewątpliwie zgodny z zasadą prawa do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę. Pracodawca, posługując się kryterium stażu pracy, ma prawo usprawiedliwić różnicowanie wynagrodzenia za pracę pracowników wykonujących taką samą (jednakową) pracę, ale nie może być w żaden sposób (oczywiście poza wiążącymi go regulacjami płacowymi znajdującymi oparcie w przepisach prawa) do takiego różnicowania przymuszany. Innymi słowy, kryterium stażu pracy (zakładowego i pozazakładowego) może w pewnych sytuacjach uzasadniać wypłacanie pracownikowi wyższego wynagrodzenia, ale samoistnie – bez oparcia w obowiązujących regulacjach płacowych – nie daje roszczenia o wypłatę wyższego wynagrodzenia w porównaniu do innych pracowników wykonujących jednakową pracę, lecz legitymujących się niższym stażem pracy. Generalnie brak zróżnicowania zarobków z uwagi na staż pracy nie jest samoistnie nierównym traktowaniem ani dyskryminacją w przypadku, gdy praca jest jednakowa i o jednakowej wartości. Jednocześnie powódka nie wykazała, aby jej praca była „więcej warta” w związku z dłuższym stażem pracy poza służbą niż praca funkcjonariuszy takiego stażu nieposiadającymi.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik powódki, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w punkcie I. W podstawach skargi kasacyjnej wskazał na naruszenie przepisów prawa procesowego, a mianowicie: (-) art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 i art. 328 § 2 k.p.c., przez błędne dokonanie oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i przyjęcie ustaleń o zgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej z ustawą delegacyjną, to jest art. 58 ust. 3 u.SW, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; (-) art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 i art. 328 § 2 k.p.c., przez niezastosowanie art. 45 Konstytucji RP w związku z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 178, 92 i art. 8 Konstytucji RP, przez zaniechanie dokonania kontroli zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, a w szczególności § 6 i 9 tegoż rozporządzenia zarówno z przepisami Konstytucji RP, k.p. i ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz z przepisami prawa międzynarodowego - czym naruszono prawo do rzetelnego i sprawiedliwego procesu, a także rzetelnej procedury sądowej; (-) art. 233 k.p.c. w związku z art 18^{3b} § 1 k.p., przez dowolną ocenę materiału dowodowego, dokonaną w sposób wybiórczy, a częściowo nawet nielogiczny i sprzeczny z doświadczeniem życiowym z negatywnymi konsekwencjami dla skarżącej oraz przerzucenie ciężaru dowodowego na skarżącą mimo, że ta wykazała dyskryminację.

Dalej wskazał na błędną wykładnię art. 9 pkt 9 ustawy modernizacyjnej, przez uznanie, że podwyżka uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej została zrealizowana w oparciu o jej postanowienia, albowiem wynikała ona między innymi z realizacji postanowień zawartych w art. 9 pkt 8 przywoływanej ustawy, zgodnie z którym wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej jest realizowane przez podwyższenie wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej - co

ma kluczowe znaczenie dla wydanego wyroku i wskazuje, z jakich przepisów ustawowych wynika gwarantowana kwota podwyżki i jaki cel miała ona osiągnąć; tym samym pominięto w wydanym wyroku treść art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na 2022 r. oraz art. 10 ust. 5 ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” w związku z § 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażanie funkcjonariuszy Służby Więziennej, które wskazują na obowiązek realizacji podwyżki uposażeń wyłącznie w kwocie 624 zł miesięcznie dla funkcjonariuszy Służby Więziennej - tym samym dodatek za wysługę lat w Służby Więziennej nie mógł być jej składnikiem, bo takie rozwiązanie powodowałoby przekroczenie zabezpieczonej ustawowo kwoty na jej realizację; (-) błędne uznanie, że brak możliwości innego podziału środków finansowych przez Dyrektora Aresztu Śledczego w Z. skutkuje przyjęciem tezy, że pozwany nie odpowiada za skutek w postaci ukształtowania uposażenia powoda (zwłaszcza w części stanowiącej dodatek służbowy) w sposób niekorzystny wobec funkcjonariuszy wykonujących podobną pracę lub pracę o podobnej wartości, albowiem pozwany Skarb Państwa, w oparciu o posiadane środki finansowe i obowiązujące przepisy, nie był w stanie zrealizować podwyżki uposażeń w inny sposób; (-) błąd w ustaleniach faktycznych oraz obrazę przepisów postępowania mającą wpływ na treść orzeczenia, to jest art. 233 § 1 k.p.c., przez uznanie, że: a) ogólnopolskie organizacje związkowe reprezentujące funkcjonariuszy SW wyraziły zgodę na sposób realizacji podwyżki uposażeń od dnia 1 stycznia 2022 r. w postaci obniżenia dodatku służbowego kosztem dodatku stażowego, w sytuacji gdy takiej zgody nie wyraziły i temu sprzeciwiały się; b) przyznanie dodatku służbowego w kwocie 416 zł miało charakter fakultatywny i dodatek ten nie jest należny skarżącej; c) pozbawienie skarżącej dodatku służbowego w kwocie 416 zł nie skutkowało naruszeniem zasady równego traktowania w zatrudnieniu i nie prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji płacowej; d) błędne uznanie, że wskazywany przez skarżącą staż cywilny, poprzedzający przyjęcie do służby, nie jest kryterium dyskryminacyjnym, mającym wpływ na ukształtowanie dodatku służbowego, w sytuacji kiedy jest to okoliczność faktyczna, dotycząca skarżącej (oraz

innych funkcjonariuszy pozwanego dyskryminowanych z tego powodu); e) skarżąca nie wskazała grupy pracowników, z którymi porównuje swoje wynagrodzenie, w sytuacji kiedy z zawnioskowanego dowodu w postaci funkcjonariuszy, którzy otrzymali dodatek służbowy w pełnej kwocie, to jest 624 zł wynika, na jakich stanowiskach pełnili służbę, jakie mieli stopnie służbowe, staż, zakres obowiązków (tożsame ze skarżącą); f) dyrektor pozwanej jednostki nie miał swobody i wpływu na zasady rozliczania dodatku służbowego co miało znosić jego odpowiedzialność odszkodowawczą wobec skarżącej, w sytuacji kiedy powództwo skierowane jest przeciwko Skarbowi Państwa nie zaś dyrektorowi pozwanej jednostki, zaś zasady rozliczania dodatku służbowego skutkują nierównym traktowaniem grupy funkcjonariuszy posiadających staż cywilny przed służbą.

Skarżący wskazał również na naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: (-) art. 18^{3d} k.p., przez jego niezastosowanie i oddalenie powództwa o odszkodowanie; (-) art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez uznanie, że § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie wprowadza skutku w postaci nierównego traktowania funkcjonariuszy ze względu na staż cywilny przed służbą; (-) art. 18^{3d} k.p., przez jego niezastosowanie wskutek błędnego uznania, że § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (dalej jako rozporządzenie z 15 marca 2022 r. albo rozporządzenie) oraz pozostałe przepisy tego rozporządzenia nie wychodzą poza delegację ustawową z art. 58 ust. 3 u.SW, w sytuacji kiedy rozporządzenie wprowadza dodatkowy warunek obniżenia dodatku służbowego nieznanym ustawie; (-) art. 18^{3a} § 4 k.p., przez przyjęcie, że zastosowanie mechanizmu podwyżek, na podstawie rozporządzenia z dnia 23 marca 2022 r. było obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od Skarbu Państwa na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie oraz zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym wraz z odsetkami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie, choć nie wszystkie jej zarzuty są zasadne. Wstępnie należy przypomnieć, że podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Dlatego wszelkie procesowe wątki podniesione w skardze kasacyjnej, w szczególności odwołujące się do treści art. 233 § 1 k.p.c. nie mogą przynieść spodziewanego rezultatu. Podobnie rzecz dotyczy naruszenia art. 382 k.p.c., który – co wyjaśniono już w orzecznictwie - nie może stanowić samodzielnego uzasadnienia podstawy kasacyjnej naruszenia prawa procesowego, skoro zawiera ogólną dyrektywę kompetencyjną, wyrażającą istotę postępowania apelacyjnego i dlatego konieczne jest wytknięcie przy konstruowaniu tego zarzutu także innych przepisów normujących postępowanie rozpoznawcze, które sąd drugiej instancji naruszył; tym innym przepisem nie może być jednak art. 233 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2019 r., I PK 68/18, OSNP 2020 nr 7, poz. 66). Powiązanie art. 382 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c. jest zupełnie błędne, bowiem ta druga norma z istoty rzeczy nie ma (nie może mieć) wpływu na treść wyroku, skoro określa termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku doręczanego stronie z urzędu.

O wiele ciekawiej rysuje się problem wykładni prawa materialnego, choć i na tym polu skarżąca gubi podstawową kwestię, a mianowicie na jakiej podstawie - w odniesieniu do powódki - mają mieć zastosowanie przepisy k.p. Z ustaleń w sprawie wynika, że była ona (jest) funkcjonariuszem Służby Więziennej. W odniesieniu do tej grupy zawodowej przepisy k.p. nie mają zastosowania, a w skardze kasacyjnej brak jest jakiegokolwiek ciągu podstaw prawnych, które by uzasadniały stosowanie przepisów prawa pracy, czy też innych norm prawa materialnego do funkcjonariuszy. Samoistne powołanie w tej mierze przepisów Konstytucji RP nie konwaliduje tego

uchybień. Z samego faktu, że sprawa toczy się przed sądem pracy nie oznacza, że stosuje się przepisy k.p. do oceny zgłoszonych roszczeń przez funkcjonariusza, który – co bezsporne – pracownikiem nie jest.

Idąc dalej, powódka domagała się wypłacenia „modernizacyjnej” części dodatku służbowego w kwocie 416 zł jako kwoty stanowiącej składnik realizacji podwyżki dla funkcjonariuszy Służby Więziennej od 1 stycznia 2022 r. Wskazywała przy tym, że wysokość przysługującego jej dodatku służbowego, wynikającego z realizacji podwyżki uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej w 2022 r. miała wynieść łącznie 624 zł. W tym kontekście warto wskazać, że oczekiwana kwota 624 zł podana została jedynie w komunikacie Ministerstwa Sprawiedliwości, Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Związków Zawodowych z 10 dnia lutego 2022 r.; natomiast warunki i tryb przyznawania funkcjonariuszowi Służby Więziennej dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego, w tym dodatku służbowego, reguluje rozporządzenie z dnia 15 marca 2022 r., wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 58 ust. 3 u.SW.

Wątpliwości potęguje (sygnalizowały to już sądy powszechne) zbieg podwyżki wynagrodzeń ze zmianą sposobu obliczania dodatku za wysługę lat (vide art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025", o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025" oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r., poz. 2448, dalej jako ustawa modernizacyjna). Zgodnie z art. 30 ust. 2 tej ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 58 ust. 3 u.SW zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 19 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznaczało to, że zmiany wprowadzone ustawą modernizacyjną doprowadziły do zmiany dotychczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r. poz. 2044) na rozporządzenie z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby

Więziennej (Dz.U. z 2022 r., poz. 663). Godne podkreślenia jest też to, że rozporządzenie z 2011 r. przewidywało jednolity dodatek służbowy (§ 4 ust. 1), a jego wysokość ustalano kwotowo; kwota dodatku służbowego nie mogła przekroczyć 50% otrzymywanego uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień. W § 5 rozporządzenia z 2011 r. wymieniono podstawy obniżenia dodatku służbowego (nieprzydatność do służby, nieprzydatność na zajmowanym stanowisku albo niewywiązywanie się z obowiązków służbowych; prawomocne ukaranie karą dyscyplinarną; skazanie prawomocnym wyrokiem sądu). *Prima facie* widoczne jest, że wówczas - mimo identycznego brzmienia art. 58 ust. 3 u.SW - ograniczono kryteria obniżenia dodatku służbowego do zdarzeń związanych wyłącznie z przydatnością do służby, wypełnianiem zadań służbowych i ewentualną karalnością, a ponadto przedmiotem regulacji był dodatek stażowy, którego konstrukcja była tożsama z brzmieniem art. 58 ust. 1 pkt 3 u.SW.

Oczywiście kluczowe znaczenie dla wyniku analizowanej sprawy mają przepisy rozporządzenia z dnia 15 marca 2022 r. Zgodnie z § 2 ust. 1 tego rozporządzenia ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat dokonuje się na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach osobowych funkcjonariusza, na dzień przyjęcia do służby, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia okresów służby i pracy wykonywanej przed przyjęciem do służby. W myśl § 2 ust. 2 funkcjonariuszowi, na jego pisemny udokumentowany wniosek, ustala się wysokość dodatku za wysługę lat, uwzględniając okresy dotychczas nieuwzględnione lub nieudokumentowane. Regulacje te nie zmieniły się w stosunku do poprzedniego rozporządzenia.

Z kolei § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 15 marca 2022 r. stanowi, że wysokość dodatku służbowego ustala się kwotowo. Kwota dodatku służbowego nie może przekroczyć 60% otrzymywanego uposażenia zasadniczego i dodatku za stopień, z zastrzeżeniem ust. 2-4. W § 4 ust. 5 uregulowano minimalne kwoty dodatku służbowego, zaś w § 5 ust. 1 uznaniowe kryteria ustalania jego wysokości na stanowiskach kierowniczych i na pozostałych stanowiskach służbowych. W § 6 rozporządzenia stwierdzono, że dodatek służbowy: 1) składa się z części ustalonej na podstawie § 5; (to jest na podstawie uznaniowych kryteriów); 2) może składać się z części ustalonej zgodnie z zasadami realizacji podwyżki uposażeń funkcjonariuszy

od 1 stycznia 2022 r., której wysokość nie może przekroczyć kwoty 416 zł (ta część jest określana w sprawie jako „dodatek modernizacyjny”).

W § 7 ust. 1 i 2 uregulowano przesłanki obniżenia dodatku służbowego - zarówno o charakterze uznaniowym, związane z przebiegiem służby (przewidziane w § 5), jak i obligatoryjne przesłanki obniżenia wynikające z nieprzydatności do służby i prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną lub skazania prawomocnym wyrokiem sądu. W § 8 zastrzeżono, że obniżenie dodatku służbowego z przyczyn, o którym mowa w § 7 ust. 1 i 2, następuje z części dodatku służbowego określonego w § 6 pkt 1, to jest z części ustalonej uznaniowo.

Dalej kluczowe pozostaje brzmienie § 9 rozporządzenia, zgodnie z którym w przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat w trybie określonym w § 2 ust. 2 (czyli z uwzględnieniem okresów dotychczas nieuwzględnionych lub nieudokumentowanych), dodatek służbowy ulega odpowiedniemu obniżeniu z części określonej w § 6 pkt 2, to jest z części określanej potocznie jako „dodatek modernizacyjny”. Zatem rozporządzenie objęło swym zakresem nie tylko regulację dodatków służbowych, ale także dodatki stażowe, mając na celu podzielenie środków finansowych przeznaczonych na podwyżki uposażeń od 1 stycznia 2022 r. na oba te dodatki. W treści rozporządzenia wprowadzono mechanizm polegający na tym, że w przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat z uwzględnieniem okresów dotychczas nieuwzględnionych lub nieudokumentowanych, dodatek służbowy będzie podlegał odpowiedniej modyfikacji w części modernizacyjnej, ustalonej zgodnie z zasadami realizacji podwyżki uposażeń. W przypadku funkcjonariuszy, u których od dnia 1 stycznia 2022 r. nastąpiła zmiana dodatku za wysługę lat, na skutek doliczenia stażu cywilnego i okresu studiów wyższych, odpowiednio zmniejszony został dodatek służbowy tak, aby suma podwyżki z tych dwóch składników uposażenia oraz dodatku za stopień nie przekraczała 624 zł.

Pozwany zatem dokonał zmiany wynagrodzenia powódki w części dotyczącej dodatku służbowego w ten sposób, że wzrost wysokości tego dodatku, wskutek zaliczenia do stażu pracy zatrudnienia „cywilnego”, zaliczył na poczet podwyżki zagwarantowanej w komunikacie. Tego rodzaju procedowanie zwalcza (zasadnie) skarga kasacyjna.

Po pierwsze, art. 58 ust. 1 pkt 3 u.SW przewiduje tylko dodatek służbowy, w postaci jednorodnej, który ma charakter obligatoryjny („funkcjonariusze otrzymują”). Dodatek służbowy zajmuje szczególne miejsce wśród dodatków do uposażenia, gdyż odzwierciedla jakość wykonywanych zadań (czynności służbowych funkcjonariusza). Zgodnie z § 5 rozporządzenia, przy ustalaniu wysokości dodatku służbowego uwzględnia się: 1) na stanowiskach kierowniczych - prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych, rodzaj wykonywanych zadań i zakres ponoszonej odpowiedzialności, skuteczność w zarządzaniu posiadanymi środkami, terminowość i efektywność podejmowanych działań lub decyzji, umiejętność organizacji pracy, kierowania i sprawowania nadzoru, inicjatywę oraz zaangażowanie, a także posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku; 2) na pozostałych stanowiskach służbowych - prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych, w szczególności inicjatywę i samodzielność w realizacji zadań służbowych, terminowość i efektywność podejmowanych działań, posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku, a także powierzenie nowych lub dodatkowych obowiązków służbowych lub wystąpienie innej istotnej zmiany warunków służby związanej ze zwiększeniem obowiązków, wymagającej zaangażowania funkcjonariusza w wykonywanie zadań służbowych. W przypadku okresowego powierzenia nowych lub dodatkowych obowiązków służbowych lub wystąpienia okresowej, innej istotnej zmiany warunków służby wymagającej zwiększenia zaangażowania funkcjonariusza w wykonywanie zadań służbowych, można ustalić dodatek służbowy na czas określony.

Po wtóre, dodatek służbowy (w odróżnieniu od innych dodatków) nie jest determinowany elementami stosunku służby ulokowanymi po stronie zatrudniającego podmiotu (miejsce pełnienia służby, powierzona funkcja, przyznany stopień, stopień obciążenia obowiązkami), ale jest kształtowany przez elementy stosunku służby ulokowane po stronie funkcjonariusza, zależne od jego woli, jego osobistego podejścia do obowiązków i nakładu pracy, jaki postanawia włożyć w realizację poleceń. Dodatek służbowy kształtuje sytuację dochodową funkcjonariusza przy współudziale jego woli. Tylko niektóre świadczenia przysługujące funkcjonariuszom wyposażone są w tę cechę (zob. wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2007 r., II FPS 3/07, ONSAiWSA 2008 nr 3, poz. 45).

Po trzecie, rozporządzenie, mimo jasnego brzmienia art. 58 ust. 1 pkt 3 u.SW, wprowadza w treści § 6 odmienną (nową) konstrukcję dodatku służbowego, rozdzielając go na dwie części - jedną obligatoryjną, o wysokości ustalonej uznaniowo, a drugą fakultatywną, o wysokości, która nie może przekroczyć kwoty 416 zł („dodatek modernizacyjny”). Co do każdej z tych części przewidziano również odrębne kryteria obniżenia (§ 7-9). Oznacza to, że rozporządzenie w konsekwencji wprowadziło dwa rodzaje dodatku służbowego, które w istocie łączy tylko nazwa. Ponadto kryteria przyznania i ustalania wysokości „dodatku modernizacyjnego”, który *expressis verbis* ma charakter fakultatywny, w ogóle nie zostały uregulowane (poza obniżeniem i maksymalną wysokością - § 9).

Po czwarte, rozporządzenie w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SW ani żaden inny przepis prawa, nie określał zasad podwyżki. Zarówno dodatek służbowy, jak i dodatek za wysługę lat są dodatkami stałymi do uposażenia funkcjonariuszy, określonymi w akcie rangi ustawowej i zgodnie z u.SW są od siebie niezależne.

Jednakże akt prawny (tu rozporządzenie) nie może abstrahować od delegacji ustawowej i tworzyć autonomicznych podstaw do przyznania dodatku, zwłaszcza odwoływać się do pozanormatywnych zdarzeń (na przykład porozumień dotyczących zasad realizacji podwyżki uposażeń). Jego zakres regulacji wyznacza ustawa (tu ustawa o Służbie Więziennej). W razie kolizji na tym tle sądy powszechne są uprawnione do oceny czy dany akt prawny (rozporządzenie) jest zgodny z Konstytucją. Dane uprawnienie akceptowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, to znaczy utrwalil się pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998 Nr 4, poz. 262). Wymagania odnośnie do przedmiotu i zakresu przepisu upoważniającego określa art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym upoważnienie ustawowe

powinno zawierać między innymi „wytyczne dotyczące treści aktu”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r. w sprawie K 10/99 (OTK 1999 Nr 7, poz. 162) stwierdził, że wytyczne (w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP) są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniem co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Wszelkie upoważnienia ustawy w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę "wytycznych dotyczących treści aktu", są sprzeczne z Konstytucją (por. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998 Nr 1, poz. 4).

Nie inaczej rzecz widzi Sąd Najwyższy, który wskazał, że sąd ma obowiązek dokonania oceny czy przepis aktu wykonawczego jest zgodny z ustawą lub czy nie wykracza poza ustawowe upoważnienie, na podstawie którego został wydany. Przepisu aktu wykonawczego niezgodnego z ustawą sąd nie może stosować. Zasada ta, na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, wskazująca, że Konstytucja jest najwyższym prawem i że Jej przepisy stosuje się bezpośrednio, stanowi podstawę przyznania sądom kompetencji do odmowy zastosowania takiego przepisu rozporządzenia (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: z dnia 3 grudnia 1998 r., III CZP 38/98, OSNC 1999 nr 5, poz. 88; z dnia 24 lutego 2011 r., I PZP 6/10, OSNP 2011 nr 21 - 22, poz. 268). Podobnie rzecz widzi orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki z dnia 11 kwietnia 2017 r., I OSK 1904/15, LEX nr 2378324; z dnia 29 listopada 2022 r., III OSK 2652/21, LEX nr 3438141) oraz doktryna (por. M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 8 (red.) P. Tuleja, Warszawa 2023; R. Hauser, J. Trzcinski: O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008 r., z. 2).

Sumując powyższe, prawo sądu do odmowy zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu rozporządzenia nie podlega kwestionowaniu i jest powszechnie akceptowane. Jeżeli więc sąd stwierdzi, że akt normatywny rangi rozporządzenia wykonawczego jest sprzeczny z ustawą odmawia jego zastosowania. Sprzeczność z normą ustawową oznacza zarówno przekroczenie lub naruszenie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, jak i naruszenie innych przepisów ustawowych.

Zgodnie z treścią art. 58 ust. 3 u.SW, Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb przyznawania dodatków do uposażenia zasadniczego o charakterze stałym, w szczególności wysokość tych dodatków, sposób ich obliczania, a w przypadku dodatku służbowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, także warunki jego obniżania, uwzględniając zakres obowiązków służbowych i ich specyfikę. Powołany przepis zawiera wytyczne dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, wskazując na konieczność uwzględniania przez Ministra Sprawiedliwości zakresu obowiązków służbowych oraz ich specyfiki. Należy w tym miejscu podkreślić, że wymóg zamieszczania w przepisach upoważniających wytycznych dotyczących treści rozporządzenia ma charakter konstytucyjny, został bowiem wprost wyrażony w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyżej cytowane wyroki Trybunału Konstytucyjnego). Chodzi naturalnie o obowiązek formułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co oznacza wymóg zamieszczenia w ustawie wskazówek odnośnie do materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Dodatkowo Trybunał wskazuje, że „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 142). Wytyczne są zatem wiążącymi dla organu upoważnionego wskazówkami determinującymi treść aktu wykonawczego, których organ ten nie może ani zignorować, ani zmodyfikować.

Jak zostało to już wyżej stwierdzone, art. 58 ust. 3 u.SW zawiera jednoznaczne wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości, dotyczące możliwości obniżenia dodatku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej jedynie w wyniku uwzględniania zakresu obowiązków służbowych oraz ich specyfiki. Są to zatem jedyne kryteria, którymi wskazany wyżej organ mógł kierować się ustalając przesłanki obniżania dodatku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wprowadzenie natomiast kryterium pozaustawowego, w postaci uwzględnienia wysokości dodatku za wysługę lat, ustalonego w trybie § 2 ust. 2 rozporządzenia, stanowi – pomijając w

tym miejscu kwestię rozłącznego charakteru obu dodatków – przekroczenie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 58 ust. 3 ustawy.

Z powyższych względów § 9 rozporządzenia uznać należy za przepis niekonstytucyjny, a co za tym idzie – odmówić jego stosowania w sprawach dotyczących ustalaniu wysokości dodatku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ponieważ zaś możliwe jest ustalenie wysokości przedmiotowego dodatku z pominięciem kwestionowanego § 9 rozporządzenia, nie zachodzi przypadek nieusuwalnej luki w prawie, wymagającej interwencji prawodawcy. Zresztą odpowiednie odwołanie się do celu ustawy modernizacyjnej ujawnia, że cały pakiet zmian miał na celu wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (art. 9 ustawy). Ten cel nie może być osiągnięty, gdy dodatek za wysługę lat stanowi uznaniowy pretekst do ograniczenia wysokości dodatku „modernizacyjnego” poza ustawowym kryterium.

W dalszej części, należy stwierdzić, że choć argument strony pozwanej, sprowadzający się do twierdzenia, że „nie może zostać uznana za przejaw naruszenia przepisów odnoszących się do nakazu równego traktowania podwyżka dokonana w takiej samej wysokości”, która sprawiła, że tożsama ilość środków trafiła do każdego funkcjonariusza nie zasługuje na aprobatę, ponieważ to stanowisko nie uwzględnia wytycznych zawartych w art. 58 ust. 3 u.SW. Cel ustawy modernizacyjnej nie eliminuje kryterium, jakim powinien kierować się pozwany przy ustalaniu spornego dodatku, zwłaszcza gdy funkcjonariusz nie złożył pisemnego wniosku o doliczenie innych okresów aktywności zawodowej do wysługi lat.

W końcu nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko skarżącej odwołujące się do naruszenia art. 18^{3a} § 4 i 18^{3d} k.p. W tej mierze należy zwrócić uwagę na art. 220 u.SW, który wskazuje kognicję sądu pracy w zakresie roszczeń nieprzekazanych na drogę innych postępowań. Oddanie określonych spraw do kognicji sądów pracy nie oznacza jednak, że taka sprawa staje się sprawą z zakresu prawa pracy, a uczestniczące w niej strony uzyskują status pracownika i pracodawcy. O ile są to - zgodnie z art. 1 k.p.c. – sprawy cywilne w znaczeniu procesowym (a nie materialnym), o tyle funkcjonariusz Służby Więziennej wykonuje swoje obowiązki w oparciu o służbowy stosunek zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym, wobec czego nie jest pracownikiem, zaś jednostki organizacyjne Służby Więziennej, w

których funkcjonariusz wykonuje swoje obowiązki służbowe, mimo że ich dyrektorzy posiadają niektóre uprawnienia charakterystyczne dla reprezentantów pracodawców, nie są pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p. (zob. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1; z dnia 22 września 2016 r., III PZP 7/16, OSNP 2017 nr 4, poz. 37). Pojęcie sprawy z zakresu prawa pracy zostało zdefiniowane w art. 476 § 1 k.p.c. Kluczowe znaczenie ma zapis punktu 2, to znaczy „do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy”. Artykuł 220 u.SW określa jedynie właściwość sądu pracy dla określonych spraw funkcjonariuszy, ale nie daje podstawy, by stosować wobec nich przepisy prawa pracy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r., III PK 7/15, LEX nr 1816597). Sądem właściwym w odniesieniu do czynności, które dotyczą istoty stosunku służbowego, a więc jego nawiązania i co do zasady ustania oraz niektórych zmian jego treści jest sąd administracyjny, a w pozostałym zakresie, nieprzekazanym na drogę innych postępowań, jest to sąd pracy. Sprawy rozpoznawane przez sąd pracy dotyczą przede wszystkim kwestii majątkowych, a więc związanych z uposażeniem funkcjonariuszy, korzystaniem z uprawnień rodzicielskich, czasem pracy oraz wydaniem świadectwa służby i opinią służbową, po wyczerpaniu drogi służbowej (por. E. Mazurczak-Jasińska [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 11, Stosunek Służbowy, Warszawa 2011, s. 481-482).

Ustawa o Służbie Więziennej zawiera jedynie dwa odwołania do Kodeksu pracy: art. 117 ust. 4, który odsyła w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, natomiast art. 157 ust. 4 – w zakresie mobbingu. W ustawie nie ma natomiast odesłania generalnego do stosowania Kodeksu pracy w sprawach funkcjonariuszy w niej nieuregulowanych. To oznacza, że jeśli sprawa dotyczy uposażenia na gruncie zarzutu nierównego traktowania, to roszczenia funkcjonariusza Służby Więziennej o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie mogą być konstruowane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, gdyż u.SW nie zawiera żadnego odesłania do ich stosowania (por. M. Tomaszewska: Przeciwdziałanie dyskryminacji i nierównemu traktowaniu w służbach mundurowych [w:] K.W. Baran, J. Dobkowski, W. Witoszko (red.), Zatrudnienie funkcjonariuszy publicznych na podstawie stosunku służbowego, Warszawa 2024, s. 192-194).

Stosowne instrumenty ochronne reguluje natomiast ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (jednolity tekst: Dz.U. z 2025 r. poz. 1452), adresowana również do osób nieposiadających statusu pracowników - w tym funkcjonariuszy. Zgodnie z art. 2 tej ustawy obejmuje ona osoby fizyczne oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które posiadają zdolność prawną. Funkcjonariusze spełniają przesłankę podmiotową, gdyż nawiązanie stosunku służbowego skorelowane jest z pełną zdolnością do czynności charakteryzujących osoby fizyczne.

W doktrynie zgodnie się przyjmuje, że ustawa ta jest podstawą prawną obowiązywania zasady równego traktowania w zatrudnieniu administracyjnoprawnym (zob. T. Kuczyński: Zasada równego traktowania w zatrudnieniu niepracowniczym [w:] Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora G. Goździewicza, pod red. M. Szablowskiej-Juckiewicz, B. Rutkowskiej, A. Napiórkowskiej, Toruń 2017, s. 92; T. Kuczyński: Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku służbowym, PiZS 2017, nr 10, s. 2; M. Grześków: Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020, s. 142–143).

Zgodnie z treścią art. 13 ustawy wdrożeniowej każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. W sprawach naruszenia zasady równego traktowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Przez naruszenie zasady równego traktowania wobec funkcjonariusza zatrudnionego na podstawie administracyjnoprawnej, w znaczeniu przepisu art. 13 ustawy, należy rozumieć zachowania podmiotu zatrudniającego, polegające na: 1) dyskryminacji w zakresie warunków zatrudnienia, czyli na etapie rekrutacji, warunków pracy i wynagradzania oraz zwalniania; 2) dyskryminacji w związku z ciążą, urlopem macierzyńskim, urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopem ojcowskim, urlopem rodzicielskim lub wychowawczym; 3) mniej korzystnym traktowaniu funkcjonariusza, który skorzystał z uprawnień przysługujących z tytułu dyskryminacji; 4) mniej korzystnym traktowaniu funkcjonariusza, który udzielił w jakiegokolwiek formie wsparcia osobie korzystającej z uprawnień z tytułu dyskryminacji

oraz 5) mniej korzystnym traktowaniu funkcjonariusza, który odrzucił molestowanie lub molestowanie seksualne lub im się nie podporządkował (zob. R. Babińska-Górecka: Skutki prawne naruszenia nakazu równego traktowania w zatrudnieniu administracyjnoprawnym [w:] System Prawa Pracy. Tom XII. Zatrudnienie administracyjnoprawne, red. K. W. Baran, P. Szustakiewicz, E. Ura, Warszawa 2023, LEX). Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w art. 13 ustawy wdrożeniowej jest zatem bezprawność zachowania (działania lub zaniechania) podlegającego na naruszeniu zasady równego traktowania w zakresie wyżej wskazanym.

Istotne jest to, że ustawa nie realizuje ogólnego zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, tak jak wynika to z treści art. 32 ust. 2 Konstytucji czy z Kodeksu pracy, gdzie w odniesieniu do stosunków pracy przyjęto otwarty katalog kryteriów dyskryminacyjnych (art. 11³ k.p.). Określa natomiast środki ochrony prawnej dla osób, które doznały dyskryminacji ze względu na wymienione w niej kryteria, czyli płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Poszkodowanym przysługuje roszczenie odszkodowawcze na zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym, z tym zastrzeżeniem, że „odszkodowanie” na gruncie ustawy wdrożeniowej stanowi zarówno instrument naprawienia szkód majątkowych, jak i środek zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe za doznaną krzywdę (zob. M. Czechowski: Prawne aspekty przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w służbach mundurowych, PiP 2022, nr 6, s. 128-141).

Podsumowując, należy wskazać, że o ile sprawa, której przedmiotem jest roszczenie funkcjonariusza o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, stanowi sprawę cywilną w rozumieniu procesowym, rozpoznawaną z mocy przepisu szczególnego przez sąd pracy, to nie stanowi ona "sprawy z zakresu prawa pracy" w rozumieniu art. 476 § 1 k.p.c. Roszczenie funkcjonariusza nie może zaś być konstruowane na podstawie przepisów materialnego prawa pracy (przepisy Działu I, Rozdziału IIa Kodeksu pracy), ale – o ile zostaną wykazane przesłanki ustawy wdrożeniowej- to niezbędny w sprawie (w postępowaniu kasacyjnym) stanie się poprawnie skonstruowany ciąg podstaw prawnych (w rozpoznawanej skardze takiego wątku brak).

Summa summarum, sąd pracy po stwierdzeniu niekonstytucyjności rozporządzenia rozstrzyga sprawę na bazie u.SW i rozporządzenia z 15 marca 2022 r. Tym samym zbędne staje się poszukiwanie alternatywnych norm (podstaw) prawnych, skoro istnieją wewnętrzne mechanizmy korygujące sposób określenia spornego dodatku.

Kończąc, można też zauważyć, że ze skargi kasacyjnej, w szczególności jej wniosku o przyjęcie do rozpoznania, wynika, iż sprawa (sprawy) funkcjonariuszy mają charakter powszechny (świadczy o tym ilość orzeczeń przytoczonych w skardze kasacyjnej), co może wskazywać na systemowy spór w Służbie Więziennej. O ile tak rzeczywiście jest, że podmioty zatrudniające funkcjonariuszy stosowały ten sam wadliwy mechanizm, polegający na tym, że w przypadku ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat z uwzględnieniem okresów dotychczas nieuwzględnionych lub nieudokumentowanych, dodatek służbowy podlegał odpowiedniej modyfikacji w części modernizacyjnej, ustalonej zgodnie z zasadami realizacji podwyżki uposażeń (§ 9 rozporządzenia), o tyle w każdej indywidualnej sprawie należy zweryfikować czy tak faktycznie było. Wartość dodatku służbowego różniła się w zależności od ustalenia wysokości dodatku za wysługę lat z uwzględnieniem okresów dotychczas nieuwzględnionych lub nieudokumentowanych. Jednocześnie, wobec wszystkich funkcjonariuszy, „pracodawca” odstąpił od stosowania kryteriów obniżania wartości dodatku służbowego, zgodnie z którym warunkami, które mają być brane pod uwagę w przypadku obniżenia wartości dodatku służbowego są: zakres obowiązków służbowych i ich specyfika. Pozwany, ustalając wysokość dodatku służbowego, nie oparł się na żadnych obiektywnych kryteriach (np. jakości świadczonej służby, absencji chorobowej poszczególnych funkcjonariuszy, ich zaangażowania, bądź ich braku), a na pewno ich dotychczas nie wykazał.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[r.g.]

[a.ł.]

