



Sygn. akt III PK 14/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z powództwa B.J.
przeciwko Sądowi Rejonowemu w G.
o zaległe wynagrodzenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 30 listopada 2016 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w S.
z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt IV Pa .../15,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 września 2015 r. Sąd Okręgowy w S., IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, oddalił apelację powódki B.J. od wyroku Sądu Rejonowego w S. z dnia 9 marca 2015 r., oddalającego powództwo przeciwko Sądowi Rejonowemu w G. o wynagrodzenie. Powódka wywiodła, że jest

zatrudniona w Sądzie Rejonowym w G. jako starszy kurator zawodowy od dnia 1 lipca 2004 r. i jej wynagrodzenie zasadnicze - zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. o kuratorach sądowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 795 ze zm. - dalej „ustawa o kuratorach sądowych”) - powinno być odpowiednie do rangi stopnia służbowego i stanowić wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustaloną według zasad określonych w art. 14 ust. 1 a i ust. 1 b tej ustawy, określa ustawa budżetowa. Roszczenie obejmuje kwotę, o jaką powinno być podwyższone wynagrodzenie powódki w latach 2011 - 2013 według wskaźnika inflacji na poziomie 102,3% w 2011 r., 102,8%, w 2012 r. i 102,7%, w 2013 r., gdyż nie zostało w ogóle zwaloryzowane po 2009 r. Powódka rozszerzyła żądanie o kwotę 908,69 zł z ustawowymi odsetkami należną z tytułu braku waloryzacji wynagrodzenia w styczniu i lutym 2015 r.

Sądy obu instancji uznały roszczenie powódki za nieuzasadnione, stwierdzając, że na podstawie przepisów ustaw budżetowych na lata 2011 - 2013 i 2015, które utrzymały średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w dotychczasowej wysokości 100%, nie był realizowany mechanizm ustalania wynagrodzenia kuratorów zawodowych. Mechanizm ten był określony w art. 14 ust. 1b ustawy o kuratorach sądowych przez odesłanie do art. 6 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 966 - dalej „ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej”) i polegał na określaniu wynagrodzenia na dany rok budżetowy na podstawie wynagrodzenia z roku poprzedniego po jego zwaloryzowaniu średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (ustalonym w ustawie budżetowej). Ze względu na treść ustaw budżetowych z lat 2011 - 2013 i 2015 oraz ustaw tzw. ołobudżetowych, które utrzymywały wynagrodzenia na poziomie nie wyższym niż w latach poprzednich, wynagrodzenia kuratorów sądowych pozostawały na niezmiennym poziomie.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd pierwszej instancji trafnie zastosował w zakresie zasad wzrostu wynagrodzeń za pracę regułę kolizyjną *lex posterior derogat legi priori*, zgodnie z którą późniejszy akt ustawowy uchyla moc obowiązującą aktu wcześniejszego, choćby nie uchylał obowiązywania przepisów

ustawy o kuratorach sądowych ani ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Sąd Okręgowy wskazał na brak normy prawnej pozwalającej na ukształtowanie wysokości waloryzacji wynagrodzenia za pracę kuratorów sądowych inaczej niż na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń określonego w ustawie budżetowej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2015 r., P 44/13, OTK-A 2015 nr 2, poz. 21). Nie znalazł też podstaw do waloryzacji wynagrodzeń powódki na podstawie art. 358¹ § 3 k.c. w związku z art. 300 k.p. ani na podstawie art. 105 ustawy o kuratorach sądowych, ponieważ „takie działanie byłoby sprzeczne z zasadami prawa pracy”.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła nieprawidłowe zastosowanie art. 316 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., polegające na wydaniu wyroku na podstawie nieaktualnego stanu prawnego, tj. nieobowiązujących w chwili orzekania ustaw budżetowych na rok 2011, 2012 i 2013, oraz na błędnym zastosowaniu prawa późniejszego „w sposób eliminujący zastosowanie obowiązujących przepisów ustawy o kuratorach sądowych oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń”, a także art. 386 § 4 k.p.c. przez nieuchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji oraz nieprzekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, pomimo nieprzeanalizowania materialnoprawnych podstaw żądań powódki decydujących o istnieniu i wysokości roszczenia.

Oparła skargę kasacyjną również na podstawie naruszenia art. 14 ust. 1, 1a i 1b ustawy o kuratorach sądowych w związku z art. 2 pkt 4, art. 4 ust. 2, art. 5 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w związku z art. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. w związku z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w związku z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w związku z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej w związku z art. 14 i art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. - ustawa budżetowa na 2015 r. przez nieprawidłową wykładnię i zastosowanie, wskutek niezastosowania

obowiązkowej waloryzacji jej wynagrodzenia w oparciu o przepisy ustaw budżetowych, nieobowiązujących w czasie orzekania oraz nieuwzględnieniu tego, że niezrealizowanie waloryzacji w danym roku budżetowym nie wyłącza możliwości sądowej waloryzacji należnych pracownikowi świadczeń, oraz art. 358¹ § 3 k.c. w związku z art. 300 k.p. w związku z art. 105 oraz art. 14 ust. 1, 1a i 1b ustawy o kuratorach sądowych w związku z art. 2 pkt 4, art. 5 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń przez ich nieprawidłowe zastosowanie przez nierozważenie i niezastosowanie mechanizmu sądowej waloryzacji należnego powodce wynagrodzenia za pracę (waloryzacji *ex aequo et bono*). Ponadto zarzuciła naruszenie art. 18^{3b} § 1 pkt 2 w związku z art. 18^{3c} § 1 i 2, art. 18^{3a} § 1 i 2 i art. 18^{3d} k.p. w związku z art. 105 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1, 1a i 1b ustawy o kuratorach sądowych w związku z art. 2 pkt 4, art. 5 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń przez nieprawidłowe zastosowanie i nieuwzględnienie okoliczności, że ustawowe zobowiązanie do waloryzacji wynagrodzenia pracownika i równoczesne wykluczanie przeprowadzenia tej waloryzacji prowadzi do nieprzejrzystego ukształtowania systemu wynagrodzeń kuratorów sądowych, prowadzące do naruszenia zakazu nierównego traktowania pracowników oraz dyskryminacji pracowników przez arbitralność i dowolność w kształtowaniu wysokości wynagrodzenia.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Regulacja wynagradzania kuratorów sądowych ma charakter ustawowy; wygródzenie zasadnicze kuratorów sądowych jest równe i stanowi odpowiednio do rangi stopnia służbowego wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość, ustalona według zasad określonych w ust. 1a i ust. 1b, określa ustawa budżetowa (art. 14 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych). Wykładnia językowa tego przepisu jedynie *prima facie* nie pozostawia wątpliwości, że ustawa budżetowa powinna ustanawiać wysokość kwoty bazowej według zasad określonych w ust. 1 i 1b ustawy o kuratorach sądowych, czyli że kwota bazowa ustalona w 2003 r. w konkretnej

wysokości na 1.667,70 zł (ust. 1a) powinna w każdym kolejnym roku kalendarzowym podlegać ustawowej waloryzacji corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Zastosowanie tego ustawowo określonego wskaźnika waloryzacji miało zapewniać realny wzrost wynagrodzenia zasadniczego kuratorów sądowych adekwatny do wskaźnika inflacji (wzrostu cen towarów i usług).

Równocześnie jednak, bo zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej, wskaźnik ten jest ustalany corocznie w kolejnych ustawach budżetowych, co oznacza, że nie ma podstaw do ukształtowania waloryzacji wynagrodzeń kuratorów sądowych z pominięciem lub „w oderwaniu” od średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń corocznie ustalanego w kolejnych ustawach budżetowych. Według twierdzeń skarżącej, w latach 2009 i 2010 ustawy budżetowe ukształtowały sporny wskaźnik na poziomie niższym od wskaźnika inflacji, a w latach 2011 - 2013 i 2015 w ogóle nie zmieniały tego wskaźnika, co ograniczało lub „zamrażało” wzrost wynagrodzeń tej kategorii pracowników sektora publicznego.

Notoryjne jest, że w wymienionych okresach wystąpiły istotne perturbacje budżetowe wynikające ze światowego kryzysu finansowego, który spowodował załamanie lub co najmniej istotne długotrwałe spowolnienie globalnego oraz krajowego rozwoju gospodarczego. Te uwarunkowania sprawiły, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń ustalany na podstawie przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie ulegał zmianie albo jego wysokość pozostawała niepełna (ograniczana), a następnie była „zamrażana” w przepisach kolejnych corocznych ustaw budżetowych przez ustalanie kwoty bazowej na niepełnym lub dotychczasowym (niezmienianym) poziomie. W ocenie Sądu Najwyższego, interpretacja ustawowych regulacji prawnych wynagradzania pracowników sektora publicznego nie może pomijać stanu i możliwości finansów publicznych, które usprawiedliwiały czasowe ograniczenie lub „zamrożenie” ustawowych podwyżek wynagrodzeń i wyłączały automatyczny ich wzrost nie tylko w sferze budżetowej, lecz także w tych sektorach publicznych, w których wynagrodzenia są ustalane w nawiązaniu lub z uwzględnieniem okresowo

ograniczonego lub „zamrożonego” średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, o którym mowa w przepisach pragmatyk w związku z przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej odsyłającymi do przepisów i parametrów ustaw budżetowych.

Corocznie uchwalane ustawy budżetowe obowiązują w kolejnych latach budżetowych, co jednak nie znaczy - jak bezzasadnie twierdzi skarżąca - że z upływem roku budżetowego przestają obowiązywać. Wszelkie roszczenia z danego roku budżetowego podlegają weryfikacji na podstawie przepisów ustawy budżetowej obowiązującej w takim terminowym (rocznym) okresie obowiązywania właściwej rocznej ustawy budżetowej. Roszczenia skarżącej zmierzały w istocie rzeczy do jurysdykcyjnego zanegowania regulacji kolejnych ustaw budżetowych, które nie uwzględniały mechanizmu ustawowej waloryzacji wynagrodzeń zasadniczych kuratorów sądowych w spornych okresach. Sąd Najwyższy uznał, że sądy powszechne nie mają kompetencji do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów ustaw budżetowych ani nie mają jurysdykcyjnego, kreatywnego wpływu na korygowanie przepisów ustaw budżetowych, choćby pozostawały one w normatywnej kolizji z regulacjami innych równorzędnych aktów prawnych. Jedynym sposobem zweryfikowania wysokości wynagrodzeń kuratorów sądowych jest stosowanie spornych przepisów ustawy o kuratorach sądowych z uwzględnieniem odpowiednich przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz przepisów ustaw budżetowych lub okołobudżetowych, co sprawia że nawet potencjalne stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów wymienionych ustaw ograniczających lub „zamrażających” wzrost płac w sektorach publicznych prowadziłoby wyłącznie do powstania luki normatywnej wymagającej interwencji ustawodawcy, który sporny stan rzeczy mógłby uregulować w sposób odbiegający od oczekiwań zainteresowanych (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2015 r., P 44/13, OTK-A 2015 nr 2, poz. 21).

Za usprawiedliwione w celu usunięcia ujawnionych kontrowersji kolizyjnych pomiędzy regulacjami ustaw ustrojowych oraz ustaw budżetowych w zakresie realizacji mechanizmów ustawowego wzrostu wynagrodzeń Sąd Najwyższy uznawał stosowanie zasady pierwszeństwa przepisów ustaw budżetowych lub „okołobudżetowych” (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 12 kwietnia 1994 r., I PRN

12/94, OSNAPiUS 1994 nr 4, poz. 61; 13 marca 1997 r., I PKN 55/97, OSNAPiUS 1997 nr 13, poz. 325). Przepisy ustrojowe same w sobie nie mają wystarczającego waloru normatywnego w zakresie regulującym wzrost wynagrodzeń, ponieważ na zasadzie podwójnego („piętrowego”) odesłania nakazują stosować przepisy ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej (art. 14 ust. 1b ustawy o kuratorach sądowych), która dalej odsyła do parametrów ostatecznie określanych w corocznych ustawach budżetowych (art. 6 ust. 1 i 9 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej). Te „końcowe” parametry nie mogą być pomijane przy ustalaniu i weryfikacji wysokości wynagrodzeń zatrudnionych we wszystkich sektorach publicznych dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny nie podważy nazbyt długiego okresu ograniczania lub „zamrażania” ustawowych mechanizmów waloryzacji wynagrodzeń w sferze publicznej według zasad przewidzianych w pragmatykach służbowych lub pracowniczych. Sądy powszechne nie mogą korygować ani „naprawiać” ustaw budżetowych lub okołobudżetowych w celu usunięcia potencjalnych kolizji z ustrojowymi mechanizmami waloryzacji wynagrodzeń kuratorów sądowych. Oznacza to, że zweryfikowanie wysokości wynagrodzenia kuratorów sądowych wymaga uwzględnienia odpowiednich przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, która odsyła do przepisów corocznych ustaw budżetowych lub okołobudżetowych.

Istotne jest także to, że przedstawiony i kontestowany przez skarżącą stan rzeczy dotknął nie tylko kuratorów sądowych, ale w podobny sposób także innych zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości, w tym sędziów, prokuratorów oraz pracowników administracyjnych, nie doszło zatem do nierównego traktowania ani dyskryminacji płacowej skarżącej w porównaniu do innych zatrudnionych w sektorze publicznym, którzy są wynagradzani z uwzględnieniem regulacji corocznych ustaw budżetowych.

Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Sądu drugiej instancji, że mechanizm ustawowej waloryzacji wynagrodzeń za pracę, które wynikają z przepisów rangi ustawowej, wyłącza waloryzację ustawowo określonych wynagrodzeń za pracę na podstawie art. 358¹ § 3 k.c. gdyż przepisy Kodeksu cywilnego mogą być stosowane odpowiednio w stosunkach pracy wyłącznie w sprawach nieunormowanych

przepisami prawa pracy i pod warunkiem ich niesprzeczności z zasadami prawa pracy (art. 300 k.p.). Z tego względu w razie uregulowania w przepisach prawa pracy konkretnego ustawowo określonego mechanizmu ustalania i waloryzacji istotnych elementów wynagrodzeń za pracę, zastosowanie innego niż ustawowy sposobu ustalania i zasadzania wzrostów ustawowo kształtowanych wynagrodzeń za pracę nie może opierać się na art. 358¹ § 3 k.c. Waloryzacja takich świadczeń na podstawie wskazanego przepisu i tak byłaby możliwa tylko w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania (umownego lub pozaumownego), podczas gdy na ogół przyjmuje się, że nawet utrzymująca się dłużej nieznaczna (ekonomicznie „umiarkowana”) inflacja jest objęta normalnym ryzykiem kontraktowym, które w przypadkach niewykonania lub nienależytego wykonywania zobowiązań pieniężnych znajduje zaspokajanie w ramach odsetek. Oznacza to, że ustawowe mechanizmy waloryzacji wynagrodzeń za pracę obowiązujące w niektórych sektorach publicznej sfery zatrudnienia według wskaźników lub kwot bazowych wynikających z przepisów corocznych ustaw budżetowych lub okołobudżetowych wyłączają zastosowanie mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń za pracę przewidzianego w art. 358¹ § 3 k.c. w celu skorygowania lub zastąpienia waloryzacji ustawowej, ukształtowanej przepisami pragmatyk służbowych lub pracowniczych. Prezentując ten pogląd, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w pełni podzielił stanowisko zajęte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2016 r., III PK 15/16, dotychczas niepubl.) i mając to na względzie, orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).