

Wyrok z dnia 20 czerwca 2001 r.

I PKN 488/00

Do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 KP.

Przewodniczący SSN Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2001 r. sprawy z powództwa Tadeusza B. przeciwko Gminie M. o wynagrodzenie, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu z dnia 16 marca 2000 r. [...]

z m i e n i ł zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił apelację powoda; zasądził od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 1.500 (jeden tysiąc pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Jaworze wyrokiem z 9 listopada 1999 r. oddalił powództwo Tadeusza B. przeciwko Gminie M. o uznanie za bezskuteczną zmiany wysokości wynagrodzenia dokonanej uchwałą [...] Rady Gminy z 31 sierpnia 1999 r. i ustalenie prawidłowej wysokości jego wynagrodzenia za pracę.

Sąd Rejonowy ustalił, że Rada Gminy M. uchwałą [...] z 29 października 1998 r. dokonała wyboru powoda Tadeusza B. na Wójta Gminy M. Przewodniczący Rady Gminy, działając na podstawie § 49 Statutu Gminy uchwalonego uchwałą [...] z 31 stycznia 1996 r., ustalił powodowi warunki pracy i płacy. Uchwałą [...] z 9 sierpnia 1999 r. Rada Gminy wprowadziła zmiany w Statucie Gminy, w wyniku których - zgodnie z nowym brzmieniem § 49 - ustalenie warunków pracy i płacy pracownikom samorządowym z wyboru miało należeć do Rady Gminy a nie (jak dotychczas) do Przewodniczącego Rady. Uchwałą [...] z 9 sierpnia 1999 r. Rada Gminy wypowiedziała powodowi dotychczasowe warunki płacy, zaś uchwałą [...] z 31 sierpnia 1999

r. ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy M. w nowej - istotnie niższej - wysokości. Wypowiedzenie warunków płacy dotyczyło dodatku służbowego w wysokości 60 %. Powód twierdził, że wypowiedzenie mu warunków płacy obejmujące dodatek służbowy było bezpodstawne, ponieważ art. 42 KP nie ma zastosowania do stosunku pracy powstałego z wyboru. Oddalając powództwo Sąd Rejonowy stwierdził, że faktycznie do powoda jako pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące rozwiązania umowy o pracę, ani przepisy dotyczące uprawnień pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę lub wypowiedzenia warunków umowy o pracę. Wójt gminy jest zatrudniany na podstawie wyboru. Zgodnie z treścią § 49 Statutu pozwanej Gminy M., ustalenia warunków pracy i płacy pracowników samorządowych z wyboru dokonuje Rada Gminy. Rada gminy może - co do zasady - w każdym czasie podjąć stosowną uchwałę w przedmiocie ustalenia warunków pracy i płacy wójta, w granicach określonych obowiązującymi przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 111, poz. 493 ze zm.). Wynagrodzenie przyznane powodowi uchwałą [...] z 31 sierpnia 1999 r. mieściło się w granicach wyznaczonych przepisami tego rozporządzenia. Dokonanie przez pracodawcę wypowiedzenia zmieniającego warunki wynagrodzenia było w tej sytuacji zbędne.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu w wyniku apelacji powoda wyrokiem z 16 marca 2000 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego i zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 16.007,12 zł z ustawowymi odsetkami tytułem wyrównania wynagrodzenia za pracę. Na łącznie zasądzoną kwotę składało się wyrównanie za poszczególne miesiące: za październik 1999 r. - 2.022 zł, za listopad 1999 r. - 4.469 zł, za grudzień 1999 r. - 4.897,70 zł, za styczeń 2000 r. - 4.618,42 zł.

Sąd Okręgowy przyjął, że powód domagając się ustalenia wysokości wynagrodzenia w istocie zmierzał do uzyskania (zasądzenia na jego rzecz) wynagrodzenia w wysokości, jaką otrzymywał przed zmianami wprowadzonymi przez Radę Gminy M. uchwałami z 9 sierpnia i z 31 sierpnia 1999 r. Istotą sporu było zatem to, czy powodowi przysługuje wyrównanie wynagrodzenia za okres od chwili jego zmiany na niekorzyść powoda (od jego obniżenia) na podstawie uchwał podjętych przez Radę Gminy M. Do stosunku pracy na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące rozwiązania lub wygaśnięcia umowy o pracę

oraz przepisy dotyczące uprawnień przysługujących pracownikowi w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę. Powodowi nie przysługiwało zatem roszczenie o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia mu warunków płacy ani o odszkodowanie z tego tytułu. Powód zmierzał do zasądzenia na jego rzecz wyrównania wynagrodzenia, którego mógł się domagać na podstawie art. 80 KP i art. 13 KP w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.). Sąd Okręgowy wyraził pogląd, że skoro do stosunku pracy powstałego z wyboru nie stosuje się wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 § 1 KP (np. warunki wynagrodzenia), to jedyną prawną formą dokonania takich zmian jest porozumienie stron. W rozpoznawanej sprawie nie miało to miejsca. W wyniku uchwał podjętych przez Radę Gminy M. wynagrodzenie powoda zostało znacznie zmniejszone. Skoro Rada Gminy nie mogła bez zgody powoda jako Wójta Gminy obniżyć skutecznie jego wynagrodzenia w ramach istniejącego stosunku pracy z wyboru, to zasadne jest jego roszczenie o zasądzenie wyrównania zaniżonego wynagrodzenia w kwocie stanowiącej różnicę między wynagrodzeniem, jakie otrzymywał przed uchwałą Rady Gminy w sprawie wypowiedzenia warunków płacy, a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym przez pracodawcę w okresie od października 1999 r. do stycznia 2000 r. włącznie.

Kasację od wyroku Sądu Okręgowego wniosła strona pozwana. Co prawda, w kasacji wadliwie oznaczono zaskarżony wyrok (podając, że chodzi o wyrok Sądu Okręgowego-Sądu Pracy w Legnicy z 9 listopada 1999 r. [...], zamiast o wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 16 marca 2000 r. [...]), jednak należało to potraktować jako oczywistą omyłkę pisarską autora kasacji, ponieważ w innych miejscach tego samego pisma prawidłowo oznaczono Sąd, za pośrednictwem którego wnoszona jest kasacja, oraz podano prawidłową sygnaturę akt sprawy.

Jako podstawę kasacji strona pozwana wskazała naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: 1) art. 73 i 78 Kodeksu pracy oraz art. 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) w wyniku przyjęcia, że jedyną prawnie dopuszczalną formą zmiany wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru jest jego zmiana w drodze porozumienia stron oraz że rada gminy nie ma prawa dokonać jednostronnej zmiany wynagrodzenia w czasie trwania mandatu pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru; 2) art. 20 i 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w wyniku przyjęcia, że powodowi przysługiwała legitymacja do wystąpienia z

roszczeniami takimi jak w rozpoznawanej sprawie; 3) art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w wyniku ustalenia, że Rada Gminy M. naruszyła prawo zmniejszając powodowi wynagrodzenie.

Skarżąca wniosła o „uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia - przy uwzględnieniu kosztów postępowania za pierwszą i drugą instancję”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja ma usprawiedliwione podstawy. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) stanowi w art. 31 ust. 1, że w kwestiach w niej nie uregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Wynika stąd *a contrario* wniosek, będący potwierdzeniem reguły ustalonej w art. 5 KP, że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, jako unormowania szczególne, mają w sprawach z zakresu stosunku pracy pracownika samorządowego pierwszeństwo stosowania przed ogólnymi regulacjami powszechnego ustawodawstwa pracy. W przepisach ustawy o pracownikach samorządowych nie została wprost uregulowana kwestia przesłanek dopuszczalności i trybu (sposobu) ewentualnego obniżenia pracownikowi samorządowemu wynagrodzenia za pracę. W stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę znajdują zatem zastosowanie ogólne reguły Kodeksu pracy dotyczące rozwiązywania umów o pracę oraz wypowiedzenia warunków pracy i płacy (wypowiedzenia zmieniającego - art. 42 KP). Powód nie był jednak pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, lecz na podstawie wyboru. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgoda, że do stosunku pracy na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności regulujące wypowiedzenie warunków pracy i płacy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 1997 r., II SA 941/97, PP 1998 nr 1, s. 42, wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1979 r., I PR 93/79, OSNCP 1980, nr 6, poz. 122, uchwała Sądu Najwyższego z 18 lutego 1994 r., I PZP 60/93, PiZS 1994 nr 7, s. 78).

Sąd Okręgowy ostatecznie przyjął - na podstawie art. 477¹ § 1 KPC - że powód wystąpił z roszczeniem o zasądzenie różnicy w wysokości wynagrodzenia między stanem sprzed zmian dokonanych w wyniku podjęcia przez Radę Gminy M.

uchwały [...] z 9 sierpnia 1999 r. w sprawie wypowiedzenia warunków płacy Wójtowi Gminy oraz uchwały [...] z 31 sierpnia 1999 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy M. oraz stanem po tych zmianach. Wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji tego rodzaju roszczenie powoda nie znajduje podstawy prawnej w art. 80 Kodeksu pracy. Przepis ten nie ma bowiem zastosowania do sytuacji powoda jako pracownika i nie może być zastosowany w związku z treścią art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych jest kompleksowo uregulowana w art. 20 ust. 1 i 2 tej ustawy oraz w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 493 ze zm.). Oznacza to zatem, że brak jest przesłanek do zastosowania w stosunku do powoda - na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych - przepisów Kodeksu pracy dotyczących wysokości wynagrodzenia, skoro ustawa o pracownikach samorządowych oraz przepisy wykonawcze do niej regulują tę kwestię wyczerpująco.

Pogląd Sądu Okręgowego, że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego może dojść tylko za jego zgodą w drodze porozumienia stron stosunku pracy, nie znajduje oparcia ani w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, ani w przepisach Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Jest to regulacja analogiczna do przewidzianej w art. 78 § 1 KP, zgodnie z którym wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy. Obydwa te przepisy określają podstawowe kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, nie mogą być jednak podstawą do domagania się przez pracownika wyższego wynagrodzenia za pracę i nie kreują roszczenia o takie wynagrodzenie, jeżeli pracodawca określił je zgodnie z przepisami płacowymi dotyczącymi określonej grupy pracowników (w przypadku powoda chodzi o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych), a także zgodnie z zasadami konstytucyjnymi (art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 2 Konstytucji) oraz podstawowymi zasadami prawa pracy (np. art. 11² KP, art. 11³ KP lub art. 13 KP). Przepis art. 13 KP, mający niewątpliwie zastosowanie do powoda, stanowi, że pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę, a warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w

dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalenie najniższego wynagrodzenia za pracę. Również ten przepis nie kreuje roszczenia o wynagrodzenie wyższe od otrzymywanego przez pracownika w sytuacji, gdy faktycznie wypłacone wynagrodzenie mieści się w granicach wyznaczonych przez przepisy płacowe dotyczące określonej grupy pracowników. Sąd Okręgowy nie przedstawił jakiegokolwiek jurydycznej argumentacji, która mogłaby uzasadniać pogląd co do tego, że wynagrodzenie przyznane powodowi w wyniku uchwał Rady Gminy M. z 9 sierpnia i z 31 sierpnia 1999 r. nie było godziwe, w szczególności nie było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa pracy dotyczącymi wynagrodzeń pracowników samorządowych, na przykład było niższe od najniższego wynagrodzenia za pracę przewidzianego w tych przepisach dla pracownika zatrudnionego na stanowisku wójta gminy czyli takim, jakie zajmował powód. Art. 80 KP, na który powołał się w swojej argumentacji Sąd Okręgowy, nie dotyczy sytuacji będącej przedmiotem oceny materialnoprawnej w rozpoznawanej sprawie.

Pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swobodnego ustalania wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych przez art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydanego w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 20 ust. 2 tej ustawy. Stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją - w rozpoznawanej sprawie funkcją wójta gminy. Jedynym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej przez powoda pracy na stanowisku wójta była - stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Rada Gminy jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Do niej również należało określanie wysokości wynagrodzenia wójta na podstawie § 49 Statutu pozwanej Gminy M. Po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym wprowadzonej ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.), stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należy wybór i odwołanie zarządu, ustalanie wynagrodzeń przewodniczącego zarządu (którym może być również wójt gminy), stanowienie o kierunkach działania zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej

statutowe (przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym) lub ustawowe (po tej nowelizacji) kompetencje. Uchwały Rady Gminy M. z 9 sierpnia i z 31 sierpnia 1999 r. dotyczące wysokości wynagrodzenia powoda jako wójta nie zostały zakwestionowane w trybie nadzoru jako sprzeczne z prawem i przez to nieważne (na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że brak jest również z tego punktu widzenia podstaw do kwestionowania ich skuteczności. Zmiana wysokości wynagrodzenia powoda odbyła się zgodnie ze statutowymi kompetencjami Rady Gminy M., bez naruszenia przepisów Kodeksu pracy o pracownikach zatrudnionych na podstawie wyboru oraz przepisów ustaw o samorządzie gminnym oraz o pracownikach samorządowych. Został przy tym zachowany miesięczny okres „wypowiedzenia” warunków płacy, ponieważ uchwała Rady Gminy została podjęta 9 sierpnia 1999 r. ze skutkiem na dzień 30 września 1999 r., co pozwoliło powodowi jako pracownikowi dostosować się do tej zmiany.

Biorąc powyższe pod rozwagę i uznając, że doszło jedynie do naruszenia prawa materialnego, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹⁵ KPC zmienił zaskarżony wyrok i orzekł co do istoty sprawy.

=====