

**Wyrok z dnia 23 października 2006 r.**

**I PK 28/06**

**Zarządzenie Nr 4 Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz.Urz. MF Nr 3, poz. 16 ze zm.) nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa, ale stanowi źródło prawa pracy (art. 9 § 1 k.p.).**

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 października 2006 r. sprawy z powództwa Ryszarda K. przeciwko Urzędowi Skarbowemu w B. i Izbie Skarbowej w Ł. o premię, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 12 lipca 2005 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Sąd Rejonowy w Bełchatowie wyrokiem z dnia 4 listopada 2004 r. zasądził na rzecz Ryszarda K. od Urzędu Skarbowego w B. 13.500 zł z odsetkami, oddalił powództwo w stosunku do tego pozwanego w pozostałej części, a w stosunku do Izby Skarbowej w Ł. w całości.

Powód Ryszard K. dochodził od obu pozwanych kwoty 16.000 zł tytułem przyznanej a niewypłaconej premii. Pozwani wnosili o oddalenie powództwa. Sąd Rejonowy ustalił, że powód został mianowany na stanowisko naczelnika Urzędu Skarbowego w B. 1 sierpnia 1991 r., a 23 kwietnia 2001 r. został zatrzymany pod zarzutem popełnienia przestępstwa, a mianowicie tego, że w okresie od sierpnia 1999 r. do stycznia 2001 r. zażądał od Leszka K. w związku z pełnieniem przez siebie funkcji publicznej korzyści majątkowej i osobistej poprzez zatrudnienie swojej córki Anny C.

„na umowę zlecenie w charakterze nadzoru medycznego”. Naczelnicy Urzędów Skarbowych oraz pozostali pracownicy tych Urzędów otrzymywali premie kwartalne przyznawane na zasadach określonych w zarządzeniu Ministra Finansów Nr 14 z 29 marca 2001 r. w sprawie rodzaju wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów Nr 3, poz. 16). Na mocy tego zarządzenia powodowi przyznano 13.500 zł premii za pierwszy kwartał 2001 r., decyzja w tym przedmiocie została zatwierdzona przez dyrektora Izby Skarbowej w Ł. 10 maja 2001 r. Pismem datowanym na ten sam dzień wstrzymano powodowi wypłatę premii na podstawie § 15 ust. 4 powołanego zarządzenia do czasu zakończenia postępowania karnego. Z końcem maja 2002 r. powód został odwołany z funkcji naczelnika Urzędu Skarbowego w B. i rozwiązano z nim stosunek pracy.

Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, że uregulowania zawarte w zarządzeniu nr 4 Ministra Finansów są niekonstytucyjne, gdyż „zgodnie z art. 91 Konstytucji” źródłami prawa są: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe ustawy oraz rozporządzenia. Źródłami prawa specyficznymi dla prawa pracy są ponadto układy zbiorowe pracy, inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty, z tym że nie mogą być one mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. „Zgodnie z art. 77 k.p.”, zasady wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są objęci ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, określa w drodze rozporządzenia w zakresie niezastrzeżonym w odrębnych przepisach do właściwości innych organów Minister Pracy i Polityki Socjalnej na wniosek właściwego ministra. W ocenie Sądu Rejonowego przepis § 15 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 r. nie mógł być podstawą zawieszenia wypłaty premii powodowi, przyznanej „w istocie” za wyniki pracy. Przepisy „w randze” zarządzeń nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, bowiem zarządzenia nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zarządzenie, na które powołuje się strona pozwana jest jedynie zarządzeniem wewnętrznym. Skoro jednak na jego podstawie przyznano powodowi premię, należy uznać ją za nagrodę w rozumieniu art. 105 k.p. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, powód winien otrzymać przyznaną mu nagrodę, gdyż powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy nie przewidują możliwości wstrzymania czy też zawieszenia wypłaty należności pracowniczej, a z chwilą jej przyznania przez pracodawcę nabiera ona charakteru roszczeniowego i

może być skutecznie dochodzona przed sądem pracy. Nagroda może być dochodzona tylko od pracodawcy a nie od innego podmiotu, choćby to on (jak w rozpoznawanej sprawie Izba Skarbowa w Ł.) przyznał nagrodę i zdecydował o wstrzymaniu jej wypłaty.

Wyrok ten zaskarżył powód w części oddalającej powództwo w stosunku do Urzędu Skarbowego w B., a także pozwany Urząd Skarbowy w B.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Piotrkowie Trybunalskim wyrokiem z dnia 12 lipca 2005 r. orzekł, co następuje: z apelacji powoda zmienił zaskarżony wyrok w punkcie drugim w ten sposób, że umorzył postępowanie o zasądzenie kwoty 2000 zł i oddalił apelację w pozostałej części, z apelacji pozwanego Urzędu Skarbowego w B. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w ten sposób, że oddalił powództwo.

Zmiana wyroku Sądu pierwszej instancji dotyczyła tylko sposobu orzeczenia co do kwoty cofniętego przez powoda roszczenia z jego zrzeczeniem się. Powód cofnął pozew ze zrzeczeniem się roszczenia co do kwoty przekraczającej 14.000 zł (a nie jak twierdził w apelacji co do kwoty przekraczającej 13.500 zł).

Natomiast apelacja pozwanego Urzędu została uwzględniona w całości. Sąd drugiej instancji uznał zarządzenie nr 4 Ministra Finansów z 29 marca 2001 r. za źródło prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Sąd przytoczył treść tego przepisu i podkreślił, że zarządzenia ministrów są źródłami prawa wewnętrznego o ile mają umocowanie w ustawie. Zarządzenie Nr 4 z 29 marca 2001 r. ma umocowanie w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 96, poz. 489 ze zm.) i określa zagadnienia, do unormowania których ustawowa delegacja upoważniła Ministra Finansów. Zarządzenie to nie jest sprzeczne z art. 93 Konstytucji, gdyż nie odnosi się do ogółu obywateli, nie stanowi podstawy do wydawania w stosunku do nich władczych decyzji przez organy podległe Ministrowi Finansów. Określa ono nie obowiązki obywateli lecz uprawnienia szczególne dla pracowników urzędów i izb skarbowych. Sąd Okręgowy nie dopatrył się też sprzeczności zarządzenia z art. 77 k.p., zaznaczając, że wywody Sądu Rejonowego odnoszą się w istocie do art. 77<sup>3</sup> k.p. Z przepisu tego nie wynika, zdaniem Sądu drugiej instancji, wyłączna właściwość Ministra Pracy i Polityki Socjalnej ustalania zagadnień związanych z uprawnieniami pracowniczymi pracowników sfery budżetowej. Inne organy, o ile ich uprawnienia zostały określone w odrębnych przepisach, mają również prawo do wydawania aktów prawnych regulujących zasady wynagradzania i

przyznawania innych świadczeń związanych z pracą. Takim organem był Minister Finansów w zakresie, w jakim ustawa o urzędach i izbach skarbowych zastrzegła do jego właściwości prawo unormowania prawa do premii wypłacanej ze środków finansowych pochodzących z dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych. Zgodnie z § 15 ust. 4 zarządzenia nr 4, organ przyznający premię miał prawo i obowiązek zawiesić jej wypłatę za okres, którego dotyczy wszczęte przeciwko powodowi postępowanie karne. Okres ten obejmuje styczeń 2001 r., a więc pierwszy miesiąc kwartału, za który przyznano sporną premię. Pracownik może być pozbawiony premii po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego. W ocenie Sądu Okręgowego żądanie wypłaty premii jest przedwcześnie. Powód będzie miał prawo domagać się wypłaty przyznanej i wstrzymanej premii dopiero po zakończeniu postępowania karnego i wydaniu kolejnej decyzji o wypłaceniu premii bądź o pozbawieniu go premii. Wywody Sądu Rejonowego dotyczące uznania spornego świadczenia za nagrodę Sąd drugiej instancji uznał za zbędne i nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Powód wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku w części uwzględniającej apelację pozwanego, zarzucając mu naruszenie art. 87 Konstytucji RP, przez jego niezastosowanie, czego skutkiem było przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, że zarządzenie Nr 4 Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii, a w szczególności § 15 ust. 4 mógł stanowić konstytucyjną podstawę do zawieszenia premii, art. 92 ust. 1, art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji, przez ich niewłaściwą wykładnię, czego skutkiem było przyjęcie, że zarządzenie Nr 4 (§ 15 ust. 4) mogło być podstawą decyzji w przedmiocie zawieszenia powodowi premii, jak również że delegacja ustawowa przewidziana w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych stanowiła konstytucyjną podstawę do regulowania zasad przyznawania premii, w tym również wprowadzenia instytucji zawieszenia prawa do premii (wynagrodzenia) nieznaney powszechnie obowiązującym przepisom, art. 9 § 1 i 2 w związku z art. 18 § 1 i 2 k.p., przez ich niezastosowanie, czego skutkiem było przyjęcie, że wymienione wyżej zarządzenie może być źródłem prawa pracy i podstawą zawieszenia powodowi wypłaty premii, a co za tym idzie naruszenie zasady, że akty niższego rzędu nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż akty wyższego rzędu, podczas gdy te ostatnie (Kodeks pracy) nie przewidują instytucji zawieszenia przyznanej już premii (wynagrodzenia), a także art.

77<sup>3</sup> k.p., przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że wyżej wymienione zarządzenie może regulować kwestie premii powoda, podczas gdy kwestie te powinny być regulowane w drodze rozporządzenia. W skardze kasacyjnej podniesiono ponadto zarzuty naruszenia przepisów postępowania, którym uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 386 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c., przez uwzględnienie apelacji strony pozwanej i oddalenie powództwa bez rozpoznania istoty sprawy, to jest bez zbadania, czy świadczenie, którego wypłata została powodowi zawieszona, jest premią czy nagrodą, art. 385 k.p.c., przez jego niezastosowanie i nieoddalenie apelacji mimo, że apelacja pozwanego jest w całości bezzasadna i opierała się przede wszystkim na naruszeniu prawa materialnego, to jest art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych oraz § 15 ust. 4 zarządzenia przytoczonego w poprzednio wymienionych zarzutach, które nie są konstytucyjnym źródłem prawa ani źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c., przez oparcie podstawy prawnej wyroku o przepisy wyżej powołanego zarządzenia, podczas gdy zarządzenie to nie mogło być materialną podstawą rozstrzygnięcia oraz o przepis nieistniejący w 2001 r., to jest art. 7 ust. 3 ustawy o urzędach i izbach skarbowych i przyjęcie w konsekwencji, że roszczenie powoda jest przedwczesne. W uzasadnieniu skargi podniesiono, między innymi, że Sąd Okręgowy nie rozważył, że ustawa o urzędach i izbach skarbowych pochodzi sprzed wejścia w życie Konstytucji, a art. 7 ust. 3 tej ustawy został do niej dodany w 2004 r.

Skarga zawiera wniosek o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw. Rozważania zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją (jej art. 87 ust. 1, gdyż kontekst przywołania jej art. 92 ust. 1 nie jest jasny) § 15 ust. 4 zarządzenia Nr 4 Ministra Finansów z 29 marca 2001 r. (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów Nr 3, poz. 16 ze zm.) należy rozpocząć od zbadania materii regulowanej tym aktem prawnym. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że ustawa zawierająca delegację do wydania zarządzenia pochodzi sprzed wejścia w życie Konstytucji. Od 17 października 1997 r. akty

prawne muszą pozostawać z nią w zgodzie (z uwzględnieniem okresów przejściowych ustanowionych w Konstytucji). Przepis art. 7 ustawy dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U Nr 106, poz. 489, obecnie: jednolity tekst: Dz.U z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) w tekście pierwotnym, mającym zastosowanie w sprawie, w ustępie 1 stanowił, że środki finansowe w wysokości 20% dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych resortu finansów, z wyłączeniem przedsiębiorstw, oraz na premie dla pracowników podległych Ministrowi Finansów, a w szczególności dla pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów. Drugi ustęp zawierał delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze zarządzenia, rodzajów wpływów, które uznaje się za dodatkowe w rozumieniu ust. 1, a także sposobu ich rozdysponowania oraz zasady przyznawania premii. Treść przepisu art. 7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych wskazuje na to, że dotyczy on gospodarki finansowej resortu finansów oraz uprawnień zatrudnionych w nim (w szerokim rozumieniu tego słowa, uwzględniającym jednostki organizacyjne i urzędy podległe Ministrowi Finansów bezpośrednio lub pośrednio) pracowników. Delegacja do wydania zarządzenia obejmuje materię wewnętrzną w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Zarządzenie Nr 4 Ministra Finansów z 29 marca 2001 r. wydane na podstawie upoważnienia z art. 7 ust. 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych reguluje również zagadnienia wewnętrzne i nie stanowi podstawy decyzji wobec obywateli ani innych podmiotów (art. 93 ust. 3 Konstytucji). Wskazuje na to już jego tytuł „w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii”. Sąd Najwyższy nie dostrzegł (ani nie twierdzi się tego w skardze kasacyjnej), by Minister Finansów uregulował zarządzeniem materię wykraczającą poza delegację ustawową. Podnosząc zarzut sprzeczności § 15 ust. 4 zarządzenia z Konstytucją powód twierdzi, że jest to akt prawny powszechnie obowiązujący a pracownicy urzędów skarbowych - tak jak powód - będący adresatami zarządzenia w pewnej jego części są obywatelami. Nie są to słuszne argumenty. Zarządzenie ma ściśle określoną tematykę i takież krąg adresatów. Nie reguluje zagadnień wykraczających poza resort finansów. Nie nakłada obowiązków ani nie reguluje praw osób pozostających poza tym resortem, ani nie obejmuje problematyki, w której wydawane są decyzje administracyjne przez jednostki i urzędy tego resortu. Decyzja w przedmiocie zawieszenia wypłaty premii stanowi akt woli pracodawcy skierowany do pracownika, czyli może być

nazwana decyzją tylko w znaczeniu potocznym, a nie jest z pewnością decyzją administracyjną (w rozumieniu prawa administracyjnego). Okoliczność, że pracownicy są obywatelami nie ma znaczenia dla oceny charakteru prawnego aktu do nich adresowanego. O tym, że jest to akt o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji decyduje rodzaj zagadnień w nim uregulowanych. Ma on charakter wewnętrzny wówczas, gdy jego problematyka obejmuje tylko zagadnienia niewykraczające poza jednostki podległe ministrowi wydającemu zarządzenie. Taki charakter ma zarządzenie nr 4 Ministra Finansów. Trzeba przy tym zauważyć, że gdyby podzielić zarzut sprzeczności zarządzenia z Konstytucją z tego względu, że jako akt prawny powszechnie obowiązujący został wydany w niewłaściwej formie (do czego nie ma jednak podstaw) to trudno byłoby obronić prezentowaną przez powoda tezę, że niezgodność ta dotyczy tylko zawieszenia wypłaty premii a nie dotyczy jej przyznania, zważywszy zwłaszcza okoliczność, że premia przyznawana jest z funduszy publicznych. To, czy sporne świadczenie ma charakter premii czy nagrody ma tylko pośrednie znaczenie dla oceny zasadności roszczenia powoda i tak należy rozumieć stwierdzenie zawarte w zaskarżonym wyroku, że rozważania na ten temat są „zbędne i nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej”. Są one o tyle nieprzydatne, że spór dotyczył wyłącznie wymagalności „premi” już przyznanej czyli inaczej mówiąc zgodności z prawem zawieszenia jej wypłaty. W takiej sytuacji, gdyby świadczenie miało charakter nagrody nie miałyby to znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Nagroda przyznana nabiera bowiem charakteru roszczeniowego, takiego jaki ma premia. Można jedynie zauważyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym świadczenie z art. 7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych nazywane jest nagrodą, przy innej konstrukcji pochodzenia środków tworzących fundusz, z którego jest wypłacana i odmiennym ukształtowaniu przesłanek jej przyznania (chodzi obecnie o przyczynienie się do ujawnienia przestępstw i wykroczeń a nie o przyczynienie się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów). Podobnie, nie dyskwalifikuje zaskarżonego rozstrzygnięcia powołanie się w uzasadnieniu na aktualne brzmienie art.7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, podzielonego obecnie na trzy - a nie jak poprzednio, na dwa - ustępy. Wykładnia tego przepisu dokonana przez Sąd Okręgowy jest prawidłowa również w odniesieniu do brzmienia mającego zastosowanie w sprawie. Istota zagadnienia w spornym zakresie nie uległa bowiem jakościowej zmianie.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów Kodeksu pracy nie są zasadne. Nie może być zaaprobowana główna teza przedstawiona w skardze jakoby przepisy prawa pracy regulowały zagadnienie premii (nagrody) w kontekście braku możliwości zawieszenia jej wypłaty. Nie wskazuje się zresztą, poza art. 77<sup>3</sup> k.p., z jakim przepisem prawa pracy sprzeczne jest postanowienie § 15 ust. 4 zarządzenia nr 4 Ministra Finansów. W kwestii art. 77<sup>3</sup> k.p. stanowisko Sądu Okręgowego zasługuje na aprobatę. W art. 77<sup>3</sup> § 1 k.p. ustanowiona została zasada właściwości i sposobu regulowania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej ale jednocześnie przewidziany został w nim wyjątek i właśnie on występuje w rozpoznawanej sprawie. Ustawa o urządach i izbach skarbowych zastrzegła do kompetencji Ministra Finansów i określiła formę zarządzenia dla uregulowania kwestii przewidzianych w art. 7 świadczeń pracowniczych osób zatrudnionych w jednostkach i urządach podległych temu ministrowi. Zarządzenie mieści się w katalogu źródeł prawa pracy z art. 9 § 1 k.p.

Omówione zagadnienia przedstawione zostały w skardze kasacyjnej zarówno w kontekście zarzutów naruszenia prawa materialnego jak i naruszenia przepisów postępowania. W żadnym jednak aspekcie nie są one słuszne. Pracodawcy powoda nie można postawić zarzutu niewypłacenia powodowi premii w dniu jej przyznania bez dostatecznej podstawy prawnej, a w konsekwencji wyrok oddalający powództwo odpowiada prawu.

Z tych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

=====