344.

Wyrok z dnia 9 października 2006 r.
II PK 27/06

Rada miasta może obniżyć wynagrodzenie burmistrza ustalone na początku jego kadencji z zachowaniem okresu równego okresowi wypowiedzenia.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Józef Iwulski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 października 2006 r. sprawy z powództwa Zdzisława C. przeciwko Urzędowi Miasta w K. o wynagrodzenie i ustalenie, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 lipca 2005 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok w punktach 1), 3) i 4) w całości oraz w punkcie 2) w zakresie dotyczącym żądania zasądzenia dodatku specjalnego i w tej części przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego;

o d d a l i ł skargę kasacyjną w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2005 r. [...] Sąd Okręgowy–Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni zasądził od pozwanego Urzędu Miasta w K. na rzecz powoda Zdzisława C. kwotę 4.400 zł tytułem wyrównania wynagrodzenia za okres od 1 grudnia 2003 r. do marca 2005 r. wraz z ustawowymi odsetkami do dnia zapłaty od kwoty 275 zł od każdego kolejnego miesiąca, poczynając od dnia 2 stycznia 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r. oraz kwotę 21,37 zł tytułem wyrównania 13-tej pensji wraz z ustawowymi odsetkami od 2 lutego 2005 r. do dnia zapłaty (pkt I) oraz oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II). Sąd Okręgowy ustalił, że powód był burmistrzem miasta K. w latach 1998–2002. W wyborach, jakie odbyły się 27 października 2002 r., został ponownie wybrany burmistrzem tego miasta. Uchwałą z dnia 4 grudnia 2002 r., Rada Miasta ustaliła powodowi wynagrodzenie w łącznej kwocie 9.037 zł, w skład którego wchodziło wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 4.200 zł, dodatek funkcyjny w kwocie 1.775 zł, dodatek za wysługę lat w kwocie 672 zł i dodatek specjalny na okres do 30 listopada 2003 r. w kwocie 2.390 zł. Kolejną uchwałą z dnia 26 listopada 2003 r. ustalono powodowi wynagrodzenie miesięczne w kwocie 7.554 zł, obejmujące wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 4.200 zł, dodatek funkcyjny w kwocie 1.500 zł, dodatek specjalny w kwocie 1.140 zł oraz dodatek za wysługę lat w kwocie 714 zł. Uchwała Rady z dnia 26 listopada 2003 r. doprowadziła do obniżenia ogólnej kwoty wynagrodzenia powoda o 1.483 zł.

Zdaniem Sądu Okręgowego, za nieprawidłowe należało uznać obniżenie przez Radę kwoty dodatku funkcyjnego o 275 zł, bowiem do stosunku pracy z wyboru (w oparciu o który powód został zatrudniony) nie ma zastosowania art. 42 k.p. o wypowiedzeniu warunków płacy, a przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) także nie przewidują możliwości dokonania wypowiedzenia zmieniającego wobec pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru. Uprawnienia kontrolne Rady Miasta wynikające z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) mogą być realizowane tylko w granicach określonych przepisami prawa, a żaden przepis nie upoważnia Rady do obniżenia wynagrodzenia burmistrzowi w trakcie trwania kadencji. Zatem jednostronna zmiana warunków zatrudnienia na niekorzyść pracownika dokonana przez pracodawcę samorządowego – zdaniem Sądu Okręgowego – była pozbawiona podstawy prawnej. W związku z tym, Sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo w tej części (co do dodatku funkcyjnego).

Za bezzasadne natomiast Sąd Okręgowy uznał żądanie w zakresie wyrównania wynagrodzenia z powodu obniżenia wysokości dodatku specjalnego. Sąd zwrócił uwagę, że dodatek ten został powodowi przyznany na czas określony stosownie do § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 61, poz. 707 ze zm.). Czasowe ograniczenie przyznania dodatku specjalnego oznacza, że po upływie ustalonego okresu dodatek ten przestał powodowi przysługiwać. Przyznanie tego dodatku uchwałą Rady Miasta z dnia 26 listopada 2003 r. miało – w ocenie Sądu Okręgowego – jedynie potwierdzać, że powodowi należy się taki składnik wynagrodzenia, co nie rodziło jednak konieczności przyznania dodatku w poprzedniej wysokości. Zdaniem Sądu Okręgowego, w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. nie ma podstaw prawnych do przyjęcia, że dodatek specjalny dla burmistrzów powinien być przyznany na czas nieokreślony. Sprzeczność pierwszej uchwały Rady Miasta z dnia 4 grudnia 2002 r. z postanowieniami nowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 33, poz. 264 ze zm.), jaka zaistniała z dniem 1 stycznia 2003 r., dotyczy – w ocenie Sądu – czasowego ograniczenia dodatku specjalnego jedynie w minimalnej wysokości, przewidzianej w tym rozporządzeniu. Sąd Okręgowy nie zgodził się natomiast z powodem, że z dniem 1 stycznia 2003 r. powinien mu przysługiwać na czas nieoznaczony dodatek specjalny w maksymalnej wysokości. W ocenie Sądu Okręgowego, uchwała Rady Miasta z dnia 26 listopada 2003 r., przyznająca powodowi dodatek specjalny na czas nieokreślony w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, jest zgodna z prawem i nie narusza zakazu obniżenia wynagrodzenia pracownikowi zatrudnionemu na podstawie wyboru. Sąd Okręgowy oddalił też powództwo w zakresie ustalenia, że powodowi na stanowisku burmistrza przysługuje od 1 kwietnia 2005 r. wynagrodzenie brutto w wysokości 9.121 zł. Zdaniem Sądu, istniejącą między stronami niepewność w tym zakresie można usunąć w drodze powództwa o świadczenie, wobec czego powód nie wykazał interesu prawnego w rozumieniu art. 189 k.p.c., niezbędnego do uwzględnienia powództwa o ustalenie.

Od wyroku Sądu Okręgowego apelacje złożyły obie strony. Wyrokiem z dnia 19 lipca 2005 r. [...] Sąd Apelacyjny–Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku oddalił apelację powoda, a w uwzględnieniu apelacji pozwanego zmienił wyrok Sądu Okręgowego w pkt I w ten sposób, że oddalił powództwo oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 3.727,67 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję. Sąd Apelacyjny, odmiennie niż Sąd Okręgowy, uznał, że podstawą prawną

przepisy o wypowiedzeniu wynikających z umowy warunków płacy (art. 42 § 1 k.p.) nie mają zastosowania do stosunku pracy z wyboru (art. 73 k.p.). Ten trafny pogląd wynika ze stwierdzenia, iż niemożliwe jest uznanie, aby nieprzyjęcie przez pracownika oferty nowych warunków płacy powodowało rozwiązanie stosunku pracy z wyboru, skoro ten rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 k.p.). Pogląd ten jest powszechnie przyjęty w orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003 nr 22, poz. 541). Wobec tego powstaje problem, czy w ogóle jest dopuszczalna zmiana wysokości wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru. Nie powinno być wątpliwości, że może to nastąpić na podstawie porozumienia stron stosunku pracy, w każdym razie w zakresie podwyższenia wynagrodzenia. Zasadnicza trudność polega jednak na rozwiązaniu zagadnienia, czy pracodawca może jednostronnie (bez zgody pracownika) obniżyć wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru. Problem ten był już wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie. Został on zasygnalizowany przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02 (OTK-A 2003 nr 9, poz. 100; Samorząd Terytorialny 2004 nr 6, s. 59 z glosą P. Chmielnickiego), ale nie był przedmiotem szczegółowych ocen Trybunału. Utrwalone w tym zakresie jest natomiast orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 24 września 1997 r., II SA 941/97 (Prawo Pracy 1998 nr 1, s. 42), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 k.p.); nie ma więc do niego zastosowania wypowiedzenie warunków pracy i płacy (art. 42 § 1–3 k.p.). W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że nie prowadzi to jednak do niezmienialności, niewzruszalności statusu pracowniczego wójta. Przekształcenia w tym zakresie wymagają podjęcia działań skutkujących w sferze mandatu, a więc odwołania przez radę dotychczasowych warunków sprawowania mandatu i powołania na nowych warunkach. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął więc dopuszczalność zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika zatrudnionego na podstawie powołania (w istocie wyboru), ale jako metodę dokonania tego wskazał „zmianę warunków sprawowania mandatu". Ten pogląd nie został w późniejszym orzecznictwie podtrzymany. W wyroku z dnia 11 września 2004 r., OSK 873/04 (*LexPolonica* nr 1400241), Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy związanym z pełnioną przez niego funkcją. Skoro do rady gminy należy ustalanie wysokości wynagrodzenia temu pracownikowi to do niej należy również jej zmiana. Odebranie radzie gminy kompetencji ustalenia wynagrodzenia dla pracownika samorządowego przez zmianę tego wynagrodzenia w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustalone kompetencje. Taka wykładnia jest przyjmowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W tezie wyroku z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00 (OSNP 2003 nr 10, poz. 242), stwierdzono, że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 k.p. W jego uzasadnieniu wywiedziono natomiast, że pogląd, iż do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru może dojść tylko za jego zgodą w drodze porozumienia stron stosunku pracy, nie znajduje oparcia ani w przepisach Kodeksu pracy, ani w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Jest to regulacja analogiczna do przewidzianej w art. 78 § 1 k.p. Przepisy te określają podstawowe kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, choć nie mogą być podstawą domagania się przez pracownika wyższego wynagrodzenia za pracę. 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 rozporządzeń wydanych 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. Organem uprawnionym do oceny jakości pracy świadczonej na stanowisku z wyboru jest organ stanowiący gminy. Do tego organu należy określanie wysokości wynagrodzenia pracownika, gdyż stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy wybór i odwołanie zarządu, ustalanie wynagrodzeń przewodniczącego zarządu, stanowienie o kierunkach działania zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta (w tym przypadku) w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej kompetencje. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę poglądy te podziela. Przepisem kompetencyjnym w zakresie dokonywania czynności z zakresu prawa pracy (wskazującym organ właściwy do ich dokonywania) jest art. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym, wobec burmistrza dokonuje ich organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Takiego charakteru (w każdym razie wyłącznie takiego) nie ma natomiast art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Stwierdza się w nim, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta (burmistrza). Chodzi w nim jednak nie tyle o wskazanie organu właściwego do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy (choć także), ile o przyznanie uprawnienia (kompetencji w znaczeniu materialnoprawnym) do kształtowania wynagrodzenia burmistrza w granicach określonych w art. 20 ust. 1 tej ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 78 § 1 k.p., a więc stosownie do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, a także odpowiadającego rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu oraz uwzględniającego ilość i jakość świadczonej pracy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza przy tym uprawnienia organu stanowiącego (pracodawcy) do ustalenia wynagrodzenia burmistrza jeden raz na początku kadencji i na cały okres jej trwania. Stosunek pracy z wyboru na kadencję jest stosunkiem prawnym długotrwałym, w czasie którego wskazane okoliczności, uwzględniane przy określeniu wysokości wynagrodzenia za pracę, ulegają wielokrotnym zmianom, co podlega ocenie pracodawcy. Jednostronna zmiana (obniżenie) wynagrodzenia burmistrza może być więc dokonana przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach uprawnienia do ustalenia jego wynagrodzenia. W tym zakresie skarga kasacyjna jest niezasadna.

Trafny jest natomiast zarzut skargi dotyczący obniżenia wynagrodzenia powoda bez zachowania okresu wypowiedzenia. Wynagrodzenie powoda (dodatki funkcyjny i specjalny) zostało obniżone uchwałą Rady Miasta z dnia 26 listopada 2003 r. ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2003 r. (jak to się mówi „z dnia na dzień"). Problem prawnej oceny tej sytuacji został zasygnalizowany w uzasadnieniach wskazanych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2004 r., OSK 873/04 oraz Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, z tym że w stanie faktycznym tej sprawy „został 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". Systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 k.p.) prowadzi do wniosku, że zasadą (prawa pracy) jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowa-

dzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. W zależności od źródła uprawnienia płacowego jest to realizowane różnymi metodami. W przypadku, gdy uprawnienie płacowe pracownika wynika z aktów prawnych powszechnie obowiązujących to rolę taką spełniają odpowiednie przepisy przejściowe ustanawiające ich *vacatio legis* (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK 1992 cz. I, poz. 8; PiP 1993 nr 2, s. 98 z glosą C. Jackowiaka i z dnia 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1995 nr 1, poz. 3 oraz Sądu Najwyższego wyrok z dnia 21 czerwca 1994 r., I PRN 38/94, OSNAPiUS 1994 nr 10, poz. 163; z dnia 27 września 1994 r., I PRN 36/94, OSNAPiUS 1995 nr 2, poz. 18 i z dnia 9 listopada 1994 r., I PRN 96/94, OSNAPiUS 1995 nr 11, poz. 130). Jeżeli natomiast źródłem uprawnienia płacowego jest układ zbiorowy pracy (regulamin wynagradzania) lub umowa o pracę, to konieczne jest dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, a więc zachowanie okresu wypowiedzenia dla wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia (art. 241^{13} § 2 i 42 k.p.). Przyjęcie istnienia takiej zasady można odczytać w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy czym charakterystyczne jest, że odnosi się jej stosowanie do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 k.p. W uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r., III ZP 5/98 (OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 647), Sąd Najwyższy przyjął, że wynagrodzenie mianowanego nauczyciela, zawyżone w stosunku do przepisów płacowych nie podlega zmianie w trybie art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, lecz wymaga uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. Wykluczając stosowanie do nauczycieli mianowanych art. 42 k.p., Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały stwierdził, że art. 42 § 2 k.p. trzeba wobec nauczycieli mianowanych stosować „odpowiednio", a skoro brakuje do tego ustawowego upoważnienia, to w grę wchodzi jedynie zastosowanie powołanego przepisu w drodze analogii. Wynika stąd, że zawyżone wynagrodzenie za pracę mianowanego nauczyciela jest w braku jego zgody dostosowywane do wysokości zgodnej z przepisami płacowymi przez uprzedzenie ze strony pracodawcy z zachowaniem okresów równych ogólnym okresom wypowiedzenia. Jak łatwo zauważyć, opisana sytuacja jest analogiczna do występującej w rozpoznawanej sprawie. Skoro do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 k.p., a jest w nim dopuszczalne jednostronne obniżenie przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika, to może to nastąpić tylko z zachowaniem okresu uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w drodze analogii w takiej sytuacji stosować ten przepis, ale wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika.

Z tych względów na podstawie art. 398^{14} (w części oddalającej skargę kasacyjną), art. 398^{15} § 1 (w części ją uwzględniającej) oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.