

Sygn. akt VI Pa 108/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 kwietnia 2017r.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim

w składzie następującym:

Przewodniczący : SSO Ewa Michalska /spr./

Sędziowie: SO Barbara Janiak

SO Robert Bogusz

Protokolant: st.sekr.sądowy Aneta Symeryak

po rozpoznaniu w dniu 21 marca 2017 roku w Gorzowie Wielkopolskim na rozprawie

sprawy z powództwa A. D. (1), K. T., B. K. (1) i

L. M. (1)

przeciwko Wojewódzkiemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej w G. o wynagrodzenie za pracę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2014 roku, sygn. akt IV P 610/12

I. Oddala apelację.

II. Nie obciąża powodów kosztami procesu za postępowania odwoławcze.

SSO Robert Bogusz SSO Ewa Michalska SSO Barbara Janiak

Sygn. akt VI Pa 108/16

UZASADNIENIE

Powodowie wystąpili z pozwami przeciwko Wojewódzkiemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej w G., żądając zasądzenia kwot 40.946 zł dla K. T., 30.034 zł dla L. M. (1), 39.827 zł dla A. D. (1) i 30.034 zł dla B. K. (1) wraz z ustawowymi odsetkami i zasądzenia zwrotu kosztów procesu.

Wskazali, iż w dniu 29.10.2009r. pracodawca wydał zarządzenie nr 14, do którego załącznik stanowi tabela płac dla pracowników korpusu służby cywilnej oraz tabela dodatków. Wskazano 9 kategorii zawodowych, gdzie specjalista ds. kontroli mieści się w kategorii VI a starszy specjalista kontroli w kategorii VII oraz kwotę bazową określoną na 1874 zł mnożoną przez określone współczynniki: minimalne, średnie lub maksymalne, różne dla poszczególnych kategorii. Według powodów zarządzenie nr 14 stanowi dokument będący źródłem wewnętrznego prawa pracy i rodzi obowiązki po stronie pracodawcy, który zarządzenie to wydał, więc powinni otrzymywać wynagrodzenie zgodne z tabelą ustaloną zarządzeniem nr 14, zatem domagają się wyrównania ich miesięcznego wynagrodzenia oraz dodatku stażowego do wynagrodzenia, jakie powinni dostawać zgodnie z zarządzeniem nr 14.

Pozwany Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w G. wniósł o oddalenie powództw i zasądzenie kosztów procesu.

Zdaniem pozwanego tabela płac miała charakter pomocniczy, przedstawiający docelową politykę płac w urzędzie, a harmonogram dostosowania rzeczywistych wynagrodzeń pracowników do założeń wynikających z tabeli płac jest uzależniony od możliwości finansowych urzędu, ponadto przedmiotowe zarządzenie nie stanowi źródła prawa a (...) Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej nie miał upoważnienia do jego wydania.

Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim **wyrokiem z dnia 10 stycznia 2014 r.** w sprawie IV P 610/12 oddalił powództwa i zasądził od powodów K. T., A. D. (1), B. K. (1) i L. M. (1) na rzecz pozwanego po 900 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, w pozostałej części nie obciążył powodów kosztami zastępstwa procesowego.

Sąd Rejonowy zważył, iż zarządzenie nr 14 nie ma statusu źródła prawa pracy i w jego drodze pracodawca nie może regulować praw i obowiązków pracowników. Jednostronne czynności (akty) pracodawcy są źródłem prawa jedynie wtedy, gdy tak kwalifikuje je przepis, np. dotyczący regulaminu pracy (art. 104 § 2 w zw. z art. 9 k.p.). Nie ma w tym zakresie takiej swobody interpretacyjnej, jaka istnieje w odniesieniu do porozumień (umów, uzgodnień) zawieranych przez szeroko rozumianego pracodawcę ze stroną pracowniczą (związkową) ze względu na umocowanie z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Nadto, zdaniem Sądu, rację miał pozwany wskazując, iż w niniejszej sprawie brak było podstaw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego do wydania przez pozwanego zarządzenia kształtującego wysokość wynagrodzenia. Pracodawca mógł natomiast wydać jednostronne oświadczenie woli; takie oświadczenie nie jest źródłem prawa w rozumieniu art. 9 k.p., ale może tworzyć jednak prawa podmiotowe dla pracowników. Do takiego oświadczenia należy odpowiednio stosować art. 18 kp, czyli nie może być ono mniej korzystne dla pracowników niż przepisy prawa pracy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że treść takiego oświadczenia staje się elementem stosunku pracy. Zatem zarządzenie pracodawcy nie jest źródłem prawa pracy (art. 9 k.p.), lecz oświadczeniem woli. Może ono przyznawać pracownikom dodatkowe uprawnienia i po choćby domniemanej zgodzie pracownika wchodzi ono do treści stosunku pracy (art. 29 § 1 k.p.). Jeżeli na jego podstawie pracownik nabywa prawo do dodatkowych świadczeń, to nie narusza to przepisu art. 18 k.p

Okoliczność, że powodowie postrzegali sporne zarządzenie jako źródło prawa pracy nie przesądza, że można nadać temu zarządzeniu status źródła prawa pracy. Sąd Rejonowy uznając, że zarządzenie nr 14 nie jest źródłem prawa pracy (art. 9 k.p.), lecz oświadczeniem woli, uznał, że w sprawie należało ustalić, jaka była treść oświadczenia woli pracodawcy wyrażona w tym zarządzeniu. Konieczne więc było uzyskanie i zweryfikowanie wykładni oświadczenia woli strony pozwanej zawartego w zarządzeniu nr 14 (art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p.).

Zdaniem powodów przytoczone zarządzenie nr 14 miało charakter kategoryczny i wskazywało w sposób jednoznaczny, iż powodom od dnia wejścia w życie tego zarządzenia należy się wynagrodzenie, którego wysokość została określona w sposób bezwarunkowy. Pozwany natomiast prezentował stanowisko, iż tabela płac i dodatków przedstawia docelową politykę płac w urzędzie, a harmonogram dostosowywania rzeczywistych wynagrodzeń pracowników do założeń wynikających z tabeli płac jest uzależniony od możliwości finansowych urzędu i rozłożony w długim okresie czasu. Wobec odmiennych twierdzeń stron w ocenie Sądu w sprawie konieczne było zatem uzyskanie i zweryfikowanie wykładni oświadczenia woli Wojewódzkiego Inspektora Wojewódzkiej Inspekcji Handlowej dotyczącego wynagradzania pracowników strony pozwanej zawartego w Zarządzeniu nr 14 (art. 65 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Przeprowadzone postępowanie dowodowe i jego analiza doprowadziła Sąd Rejonowy do przekonania, iż zapisy spornego Zarządzenia należy interpretować tak, jak czyni to strona pozwana i że nie można zgodzić się ze stanowiskiem powodów. Zarządzenie nr 14 zostało wprowadzone jako zakończenie procesu wartościowania stanowisk pracy, natomiast tabele stanowiły wskaźnik tego, co powinno być w przyszłości realizowane. Wszyscy mieli świadomość, że gdyby były przekazywane środki z budżetu, to istniała by szansa na realizację wyników wartościowania zgodnie z zarządzeniem. Jednakże pozwana wyjaśniła, iż podpisując zarządzenie było prawie pewne, iż nie będzie środków na sfinalizowanie całego procesu wartościowania, a jeżeli uruchomione zostaną przewidziane transze, to

pracodawca będzie podążać w kierunku realizacji tego zarządzenia i że jest to proces rozłożony na lata. Nadto, że z pewnością nie było wolą pracodawcy ustalenie i wypłacanie pracownikom wynagrodzeń w wysokości określonej tabelami do zarządzeń od momentu podpisania zarządzenia.

Zdaniem Sądu Rejonowego zeznania świadków i stron, w kontekście postawy powodów, przez długi - blisko 3 letni okres czasu nie kwestionujących wypłaty wynagrodzenia w wysokości niższej niż wynikałoby to z tabeli, a jednocześnie mających świadomość, że ich wynagrodzenia w tabeli się nie mieszczą, świadczą o tym, iż powodowie w pełni rozumieli treść oświadczenia woli pracodawcy zawartego w Zarządzeniu nr 14 i jego intencje przy wydaniu spornego zarządzenia, w szczególności, że intencją i celem wprowadzenia spornego zarządzenia nie było natychmiastowe dostosowanie wynagrodzeń pracowników do tabeli i wynikająca z tego natychmiastowa podwyżka dla pracowników z niektórych kategorii zaszerzegowania. Sposób wykonania zobowiązania oraz inne zachowania przejawione przez strony ex post mogą wskazywać na sposób rozumienia złożonego oświadczenia woli i taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, iż sporne zapisy należy interpretować tak, jak czyni to strona pozwana i że wolą pozwanego, wydającego oświadczenie woli zawarte w zarządzeniu, nie było niewątpliwie przyznanie natychmiastowe i bezwarunkowe podwyżki skutkujące ewentualnym powstaniem indywidualnych roszczeń po stronie pracowników i że nie można zgodzić się ze stanowiskiem powodów, że od momentu wejścia w życie Zarządzenia nr 14 powodom należy się wynagrodzenie wg tabel stanowiących załącznik do tego zarządzenia. Wynagrodzenia członków służby cywilnej reguluje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 09 grudnia 2009r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. 2009, Nr 211, poz.1630 ze zm.), wydane na podstawie art. 99 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, podstawą jego obliczenia jest iloczyn mnożnika i kwoty bazowej. Mnożnik określony jest w załączniku do rozporządzenia, a kwota bazowa określona jest corocznie w ustawie budżetowej. Wynagrodzenie powodów było określone w granicach wyznaczonych rozporządzeniem wydanym na podstawie ustawy, wynagrodzenia pracowników Inspektoratu mieściły się w widełkach określonych w Rozporządzeniu a więc były zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Apelację od całości wyroku złożyli powodowie. Wnieśli o jego zmianę poprzez uwzględnienie wszystkich powództw w całości (ewentualnie jak w wyliczeniach wariantowych przygotowanych na zobowiązania Sądu) oraz zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów sądowych wraz z kosztami zastępstwa według norm przepisanych za obie instancje, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji przy uwzględnieniu kosztów postępowania odwoławczego.

Sąd Okręgowy **wyrokiem** z dnia 21 października 2014 r. w sprawie VI Pa 24/14, zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że zasądził od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów stosowne kwoty pieniężne z ustawowymi odsetkami (szczegółowo wymienione w pkt I ppkt 1 sentencji wyroku), a w pozostałym zakresie oddalił powództwa i orzekł o kosztach procesu w postępowaniu pierwszoinstancyjnym; oddalił apelacje powodów w pozostałej części oraz wzajemnie zniósł między stronami koszty postępowania odwoławczego.

Sąd Okręgowy zważył, że zarządzenie pracodawcy nie jest źródłem prawa pracy (art. 9 k.p.), lecz oświadczeniem woli. Może ono przyznawać pracownikom dodatkowe uprawnienia i po choćby domniemanej zgodzie pracownika wchodzi ono do treści stosunku pracy (art. 29 § 1 k.p.). Ponieważ na jego podstawie pracownik nabywa prawo do dodatkowych świadczeń, to nie narusza to przepisu art. 18 k.p. W sprawie oświadczenie pracodawcy przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych. Treść zarządzenia w żaden sposób nie wskazuje, ażeby miało ono określać "docelową" wysokość wynagrodzeń, jak to określał R. J. pełniący w czasie wprowadzania zarządzania funkcję Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej. Pozwany wprowadzał szereg zarządzeń, które były wprost stosowane.

Okoliczność, czy pozwany posiadał środki finansowe na wyprowadzenie podwyżek pozostaje kwestia wtórną. Pracodawca jednak przewidywał, iż konieczne środki będzie posiadać.

Mając na uwadze, iż oświadczenie woli pracodawcy (w postaci zarządzenia z tabelami) dotarło do wiadomości powodów, przyjąć należy dorozumianą ich zgodę (art. 60 KC w związku z art. 300 KP) na taką zmianę warunków pracy. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie wykazał, iż takiej zgody powodowie nie wyrazili. Tym samym wysokość minimalnego wynagrodzenia zasadniczego stała się elementem wiążących strony umów o pracę. Ich zmiana wymagała wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 KP). Uchylenie zaś spornego zarządzenia nie spowodowało skutków w postaci zmian treści stosunków pracy poprzez "powrót" do warunków dotychczasowych.

Na skutek skargi kasacyjnej pozwanego **Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 9.06.2016 r.** w sprawie III PK 134/15 uchylił zaskarżony wyrok w odniesieniu do roszczeń powodów A. D. (1), K. T., B. K. (1) i L. M. (1) (pkt I ppkt 1 lit. b-d i f) oraz w odniesieniu do tych powodów w pkt I ppkt 3 i pkt III, przekazując w tym zakresie sprawę Sądowi Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd Najwyższy wskazał, że wszyscy powodowie są pracownikami pozwanego Inspektoratu zatrudnionymi na stanowiskach starszych specjalistów ds. kontroli. Nadto, że pozwany wydając sporne zarządzenie oznajmił pracownikom, że ma ono charakter pomocniczy w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników, przedstawia docelową politykę płac w urzędzie, a harmonogram dostosowywania rzeczywistych wynagrodzeń pracowników do założeń wynikających z tabeli płac jest uzależniony od możliwości finansowych urzędu i rozłożony w czasie na lata". Treścią oświadczenia złożonego w formie przedmiotowego zarządzenia nie było objęte natychmiastowe ukształtowanie wynagrodzeń przysługujących pracownikom zatrudnionym w Inspektoracie w sposób zgodny z tym zarządzeniem. Główną przyczyną nieosiągnięcia przez pracowników minimalnego poziomu wynagrodzenia przewidzianego w tabeli wynagrodzeń było zamrożenie od 2010 r. funduszu płac pracowników korpusu służby cywilnej oraz nieprzekazanie pozwanemu Inspektoratowi z budżetu państwa kolejnych transzy środków pieniężnych na dostosowywanie poziomu wynagrodzeń do procesu wartościowania stanowisk. W rzeczywistości wynagrodzenie powodów było ustalane i wypłacane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy, a więc w oparciu o rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1630 ze zm.).

Sąd Najwyższy wskazał także, że nie można zaakceptować poglądu Sądu Okręgowego, że oświadczenie woli pozwanego pracodawcy wyrażone w formie spornego zarządzenia „przybrało postać definitywnego określenia stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków specjalnych” (było jasne i jednoznaczne). Nadto, że Sąd Okręgowy trafnie nie zakwalifikował spornego zarządzenia jako autonomicznego źródła prawa pracy (art. 9 § 1 k.p.), lecz potraktował je jako oświadczenie woli złożone pracownikom przez pracodawcę. Sąd odwoławczy uznał, że oświadczenie woli pozwanego Inspektoratu, które przybrało postać spornego zarządzenia, stanowiło propozycję (ofertę) zmiany warunków płacowych (na korzyść pracowników), która została zaakceptowana (w sposób dorozumiany) przez powodów, w związku z czym między powodami i pozwanym pracodawcą doszło do zawarcia porozumienia (umowy) zmieniającego treść stosunków pracy.

Należało jednak uwzględnić, że - zgodnie z art. 56 k.c. - czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. „Z ustawy” wynika natomiast, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, określa w drodze rozporządzenia - w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych organów - minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra (art. 773 § 1 k.p.). W celu określenia wynagrodzenia za pracę ustala się, w trybie przewidzianym w art. 773 k.p., wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, a także innych (dodatkowych) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy (art. 78 § 2 k.p.).

Ponadto, stosownie do art. 99 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia między innymi wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk oraz mnożniki do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej - kierując się charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań. W oparciu o tę podstawę Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, w którym ustalił tabele grup stanowisk urzędniczych (załącznik nr 1), tabele mnożników kwoty bazowej dla poszczególnych grup stanowisk urzędniczych służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej (załącznik nr 2) oraz tabelę stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im mnożników kwoty bazowej służących do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej (załącznik nr 3), Rozporządzenie to jest miarodajne przy dokonywaniu ocen prawnych w rozpoznawanej sprawie, choć aktualnie już nie obowiązuje (zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. M. Dz.IL z 2016 r. poz. 125, które weszło w życie z dniem 2 lutego 2016 r.),

Jeśli chodzi o mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, to w tym zakresie trzeba zauważyć, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r., nie tylko różnicuje wysokość mnożników kwoty bazowej w zależności od rodzaju urzędu (pracodawcy), w którym jest zatrudniony członek korpusu służby cywilnej i w zależności od grupy stanowisk, do której jest przypisane stanowisko piastowane przez konkretną osobę. Określa ono także wysokość tych mnożników w postaci „widełek” (o znacznej rozpiętości), które wyznaczają dolną (minimalną) i górną (maksymalną) wartość mnożnika kwoty bazowej. Sposób, w jaki wysokość mnożników została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów oznacza, że poszczególnym pracodawcom „budżetowym”, zatrudniającym członków korpusu służby cywilnej, zostawiono pewien margines swobody w kształtowaniu wewnętrznej siatki płac (w ustalaniu poziomu wynagrodzeń obowiązujących w konkretnej jednostce sektora finansów publicznych). Jednakże, z uwagi na szczególne zasady prowadzenia gospodarki finansowej obowiązujące tych pracodawców, należy stwierdzić, że ustalenie w tych jednostkach wysokości płac (mnożników kwoty bazowej) jest w znacznej mierze determinowane wysokością przyznanych im z budżetu państwa środków przeznaczonych na realizację wypłat wynagrodzeń (i świadczeń okołopłacowych). Innymi słowy, pracodawca „budżetowy” może realizować politykę podwyżki wynagrodzeń jedynie w granicach wyznaczonych wysokością przyznanych środków budżetowych, którymi dysponuje w danym roku. Dlatego w piśmiennictwie nie bez powodu zwraca się uwagę, że pracodawca zatrudniający członków korpusu służby cywilnej, z uwagi na funkcjonujący w tym obszarze „sztywny system płac”, jest w praktyce całkowicie pozbawiony wpływu na prowadzenie polityki płac w urzędzie albo taki wpływ jest w istotnym stopniu ograniczony. W takim kontekście (ustawowym), w ocenie Sądu Najwyższego, należało odczytywać zamiar i cel oferty przedstawionej przez pracodawcę w treści tabeli wynagrodzeń stanowiącej załącznik do spornego zarządzenia, która po przyjęciu przez pracowników stała się umową regulującą warunki wynagrodzenia (art. 65 § 2 k.c.).

Sąd Okręgowy nie przypisał decydującego znaczenia „zgodnemu zamiarowi stron i celowi umowy” (art. 65 § 2 k.c.) i oparł się na dosłownym brzmieniu zarządzenia nr 14 jako oświadczeniu woli pracodawcy (przyjętej konkludentnie przez pracowników ofercie zmiany warunków płacy). Przyjął bowiem, że pracodawca zobowiązał się wobec powodów (za ich zgodą wyrażoną w sposób dorozumiany) do „natychmiastowego i bezwarunkowego” podwyższenia poziomu płac. W świetle obowiązujących reguł wykładni oświadczeń woli nie jest to prawidłowe, bo art. 65 § 2 k.c. nakazuje w pierwszej kolejności uwzględniać cel, którym kierował się podmiot składający interpretowane oświadczenie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2000 r., V CKN 38/00, LEX nr 52432). Taka potrzeba nabiera szczególnego znaczenia, gdy tekst umowy jest niejasny (tak było wobec niemożności przypisania stawek wynagrodzenia do konkretnych stanowisk) i konieczne staje się usunięcie wątpliwości z tym związanych przy zastosowaniu reguł przewidzianych w art. 65 § 2 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., II CSK 546/06, LEX nr 253385). Z kolei, celem umowy jest stan rzeczy, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku jej prawidłowego wykonania, który jest nakreślany przez funkcję, jaką strony wyznaczają danej czynności w ramach łączących je stosunków prawnych

(uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1992 r., III CZP 78/92, OSNCP 1992 nr 12, poz. 228; PiP 1993 nr 4, s. 113, z glosą M. Bączyka; OSP 1993 nr 12, poz. 242, z glosą A. Szpunara; Przegląd Sądowy 1993 nr 6, s. 89, z glosą R. Szostaka a w doktrynie M. Safjan [w:] Kodeks cywilny - Komentarz, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2003, teza 9 do art. 65 oraz P Sobolewski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2013, teza 36 do art. 65).

Celem wydania zarządzenia nr 14 nie było ukształtowanie płac pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej, ale „poprawienie” zasad wartościowania stanowisk pracy. Zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi i wartościowaniu, których zasady określa Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Jednakże wartość punktowa stanowisk nie określa jednoznacznie wysokości wynagrodzeń zajmujących je pracowników. Stanowi tylko punkt odniesienia do tworzenia siatki płac. W podsumowaniu swego orzeczenia Sąd Najwyższy stwierdził, że Sąd Okręgowy dokonał wykładni oświadczenia woli pozwanego Inspektoratu, złożonego w dniu 29 października 2009 r., wbrew dyrektywom wynikającym z art. 65 § 2 k.c., jak również niezgodnie z ustaleniami co do treści tego oświadczenia. Z tej przyczyny rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym orzeczeniu było wadliwe, co spowodowało jego uchylenie w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie Sądowi odwoławczemu sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy po uzupełnieniu postępowania i ponownym rozpoznaniu sprawy

ustalił co następuje:

Wydając w dniu 29.10.2009 r. zarządzenie nr 14 Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej zakończył proces wartościowania stanowisk pracy i ustalił tabelę dodatków specjalnych i ich wysokość. Nie dysponował w tym czasie środkami finansowymi na realizację wynagrodzeń wynikających z zarządzenia. Po uchwaleniu zarządzenia pracodawca nie sporządził listy pracowników z przypisaną każdemu z nich konkretną kwotą do wypłaty, nie ustalił także konkretnego terminu wypłaty i nie wystąpił o przyznanie dodatkowych środków pieniężnych na dokonanie wypłat zgodnie z treścią zarządzenia. Ponadto nie dokonał żadnych przesunięć środków w ramach środków posiadanych w danym roku. Pracodawca posiadał wiedzę, że środki na dokonanie podwyżek będą przyznane w przyszłości. Pracownicy pozwanego zostali zapoznani z treścią zarządzenia nr 14 i czekali na jego realizację.

Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w roku 2009 i 2010 otrzymał środki pieniężne z budżetu państwa, które w całości w tych latach wydatkował i nie posiadał dodatkowych środków na sfinansowanie podwyżek przewidzianych w zarządzeniu nr 14.

dowód: - zeznania świadków B. G. k. 571v, E. S. k. 571v., R. J. k. 572, A. S. k. 572 v.

- wyjaśnienia powodów: B. K. k. 572v., A. D. k. 573 i L. M. k. 573,

- sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa za rok 2010 k. 547 i za rok 2009 k. 548

Sąd Okręgowy po ponownym rozpoznaniu sprawy zważył co następuje:

Apelacja powodów okazała się nieuzasadniona.

Sąd Okręgowy, po ponownej analizie treści rozstrzygnięcia Sądu I instancji w świetle argumentacji Sądu Najwyższego i po uzupełnieniu postępowania uznał, że Sąd Rejonowy przeprowadził postępowanie dowodowe, dokonując trafnych ustaleń i wyjaśniając tym samym wszystkie istotne okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sprowadzające się do uznania, że zarządzenie nr 14 z 29.10.2009 r. nie było autonomicznym źródłem prawa pracy i tym samym nie mogło w sposób wiążący regulować praw i obowiązków pracowników, co skutkowało oddaleniem powództw. To zaś spowodowało także, że Sąd Okręgowy zaakceptował w całości ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, traktując je jak własne i nie widząc w związku z tym konieczności ich ponownego szczegółowego przytaczania (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 05 listopada 1998 roku, sygn. I PKN 339/98, OSNAPiUS 1999/24/776).

Sąd Okręgowy, za Sądem Najwyższym, w całości podzielił argumentację Sądu I instancji, że zarządzenie nr 14 nie było autonomicznym źródłem prawa pracy zgodnie z art. 9 § 1 kp, a przeprowadzone postępowanie dowodowe, uzupełnione w niniejszym postępowaniu przed Sądem Okręgowym potwierdziło, że zarządzenie to nie może być uznane za oświadczenie woli pracodawcy w przedmiocie zmiany wysokości wynagrodzenia powodów. Nie można bowiem zachowaniu pozwanego przypisać zamiaru wywołania takiego skutku; zarządzenie to miało jedynie charakter pomocniczy przy procesie wartościowania stanowisk pracy, ułatwiając prowadzenie zgodnej z tym procesem polityki płacowej wraz z napływem niezbędnych do tego środków budżetowych. Pracodawca, co potwierdzili świadkowie, nie miał zamiaru wywołania tym zarządzeniem skutku w postaci przyznania konkretnym pracownikom konkretnych kwot w momencie wejścia w życie tego zarządzenia lub w konkretnie określonym terminie albowiem nie dysponował środkami budżetowymi na ich realizację i nawet po uchwaleniu zarządzenia nie podjął jakichkolwiek kroków aby takie środki pozyskać.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9.06.2016 r. w sprawie III PK 134/15 i z dnia 1.02.2017 r. w sprawie III PK 66/16 (także przeciwko pozwanemu) jednoznacznie dał wyraz argumentacji, że zarządzenie, na podstawie którego powodowie domagali się wyrównania wynagrodzeń, nie miało charakteru źródła prawa pracy, lecz było oświadczeniem woli, wobec którego należało stosować reguły wykładni wyrażone w art. 65 k.c. (w związku z art. 300 k.p.). W myśl art. 65 k.c. oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje (§ 1) a w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu (§ 2). Podstawowym celem wykładni oświadczeń woli jest ustalenie treści czynności prawnej, w której skład wchodzi interpretowane oświadczenie woli, a co za tym idzie praw i obowiązków (treści stosunku prawnego) powstającego (modyfikowanego, zakończonego) w wyniku dokonania tej czynności prawnej. Podstawową dyrektywą wykładni jest przypisanie oświadczeniu sensu, jaki z treścią komunikatu wiązać mógł potencjalny, racjonalny odbiorca. W wyroku z dnia 20.02.2003 r. (I KKN 7/01, Legalis) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w celu wykładni oświadczenia woli należy ustalić, jaki sens wiązać mógł z nim adresat "; decyduje przy tym nie indywidualny, lecz normatywny punkt widzenia odbiorcy oświadczenia, który z należytą starannością wymaganą w obrocie dokonuje interpretacji, zmierzającej do odtworzenia treści myślowej składającego oświadczenie". Trafne jest spostrzeżenie, że o wykładni oświadczenia nie rozstrzyga sens przypisywany temu oświadczeniu przez konkretnego odbiorcę. Nie jest możliwe ustalenie, jak odbiorca rzeczywiście zrozumiał oświadczenie; będzie on bowiem interpretował oświadczenie w sposób korzystny ze względu na swój interes. Ponadto aby dane zachowanie się uznać za oświadczenie woli, musi ono, w świetle dyrektyw wykładni oświadczeń woli wynikających z cyt. art. 65 kc, wskazywać na zamiar wywołania określonych skutków prawnych (tak np. SN w wyroku z 22.06.2006 r., V CSK 70/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 59). Oświadczenie woli może być więc określone jako takie zachowanie się podmiotu prawa cywilnego, z którego wynika wola (zamiar) dokonania określonej czynności prawnej. Polski ustawodawca uznaje zgodny zamiar stron za najistotniejszy czynnik decydujący o wykładni umowy (oświadczenia woli). Przy czym, ustalenie zgodnego zamiaru stron przez sąd, nie powinno ograniczać się tylko do zbadania treści samego dokumentu ale także do przesłuchania stron umowy, czy przeprowadzenie innych dowodów, np. analizy zachowania, czy działań podejmowanych przez strony w celu wykonania umowy (tak np. SN w wyroku z dnia 18.07.1980 r., I CR 236/80, OSN 1981, nr 5, poz. 80). Z kolei w wyroku z 7.05.2004 r. Sąd Najwyższy wskazał, że dokumenty przygotowane przez tylko jedną stronę umowy (np. projekty umowy, wewnętrzne regulaminy itp.) mogą stanowić wskazówkę co do woli tej strony, nie stanowią natomiast dowodu pozwalającego na ustalenie zgodnego zamiaru strony umowy (I CK 686/03, PB 2005, nr 6, s. 9).

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że zamiarem pozwanego było dokonanie zmiany zasad wynagradzania pracowników wskutek jednostronnej czynności pracodawcy, na którą pracownicy w sposób dorozumiany wyrazili zgodę. Jednakże aby temu oświadczeniu pracodawcy wyrażonemu w treści zarządzenia nr 14 przypisać takie znaczenie, jak dowodzili tego powodowie, oświadczenie to musiałoby określać konkretną kwotę przypisaną do konkretnego pracownika oraz wskazywać konkretny termin wypłaty tej kwoty danemu pracownikowi. Tymczasem, co potwierdziło uzupełniające postępowanie przed Sądem Okręgowym w niniejszym składzie, takich stwierdzeń oświadczenie pracodawcy w postaci spornego zarządzenia, nie zawierało. Nie można go więc traktować jak definitywne określenie stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego i dodatków specjalnych, co w praktyce

byłoby równoznaczne z zamiarem wywołania przez pozwanego skutku prawnego w postaci przyznania tak określonych kwot poszczególnym pracownikom zatrudnionym na konkretnych stanowiskach tak, jak dochodzili tego powodowie. Ponadto, po uchwaleniu zarządzenia, pozwany nie podjął żadnych kroków, które prowadziłyby do zrealizowania w praktyce zawartych w zarządzeniu postanowień, a działania podejmowane w celu realizacji umowy mogą stanowić także wskazówkę, w jaki sposób strona interpretowała postanowienia tej umowy (tak SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 15.12.2006 r., III CSK 349/06, MoP 2007, nr 3, s. 117 i n.)

Należało w niniejszej sprawie także uwzględnić, zgodnie z art. 56 k.c., że czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. „Z ustawy” wynika natomiast, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, określa w drodze rozporządzenia - w zakresie niezastrzeżonym w innych ustawach do właściwości innych organów - minister właściwy do spraw pracy na wniosek właściwego ministra (art. 77³ § 1 k.p.). Tak też było w przypadku powodów. W trybie przewidzianym w art. 77³ k.p. ustala się wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, a także innych (dodatkowych) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy (art. 78 § 2 k.p.). Ponadto, stosownie do art. 99 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia między innymi wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk oraz mnożniki do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej - kierując się charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań. W oparciu o tę podstawę Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, w którym ustalił tabele grup stanowisk urzędniczych (załącznik nr 1), tabele mnożników kwoty bazowej dla poszczególnych grup stanowisk urzędniczych służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej (załącznik nr 2) oraz tabelę stopni służbowych urzędników służby cywilnej i odpowiadających im mnożników kwoty bazowej służących do ustalenia wysokości dodatku służby cywilnej (załącznik nr 3). Rozporządzenie to jest miarodajne przy dokonywaniu ocen prawnych w rozpoznawanej sprawie, choć aktualnie już nie obowiązuje (zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 125, które weszło w życie z dniem 2 lutego 2016 r.). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r., nie tylko różnicuje wysokość mnożników kwoty bazowej w zależności od rodzaju urzędu (pracodawcy), w którym jest zatrudniony członek korpusu służby cywilnej i w zależności od grupy stanowisk, do której jest przypisane stanowisko piastowane przez konkretną osobę, ale określa także wysokość tych mnożników w postaci „widełek” (o znacznej rozpiętości), które wyznaczają dolną (minimalną) i górną (maksymalną) wartość mnożnika kwoty bazowej. Sposób, w jaki wysokość mnożników została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów oznacza, że poszczególnym pracodawcom „budżetowym”, zatrudniającym członków korpusu służby cywilnej, zostawiono pewien margines swobody w kształtowaniu wewnętrznej siatki płac (w ustalaniu poziomu wynagrodzeń obowiązujących w konkretnej jednostce sektora finansów publicznych). Jednakże, z uwagi na szczególne zasady prowadzenia gospodarki finansowej obowiązujące tych pracodawców, należy stwierdzić, że ustalenie w tych jednostkach wysokości płac (mnożników kwoty bazowej) jest w znacznej mierze determinowane wysokością przyznanych im z budżetu państwa środków przeznaczonych na realizację wypłat wynagrodzeń i innych świadczeń. Tak więc pracodawca „budżetowy” może realizować politykę podwyżki wynagrodzeń jedynie w granicach wyznaczonych wysokością przyznanych środków budżetowych, którymi dysponuje w danym roku. Dlatego pracodawca zatrudniający członków korpusu służby cywilnej jest w praktyce całkowicie pozbawiony wpływu na prowadzenie polityki płac w urzędzie albo ten wpływ jest w istotnym stopniu ograniczony. Z tych też przyczyn bezzasadny był wniosek powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność zbadania, czy pozwany miał środki na pokrycie określonych w zarządzeniu podwyżek i dlatego wniosek ten został oddalony. Ponadto postępowanie dowodowe potwierdziło, że pozwany takich środków nie posiadał.

Słuszne okazało się także stanowisko Sądu Rejonowego i samego pozwanego, że pozwany w wydanym zarządzeniu nr 14 nie zobowiązał się wobec powodów do natychmiastowego i bezwarunkowego podwyższenia poziomu płac w skonkretyzowanej wysokości. W świetle obowiązujących reguł wykładni oświadczeń woli odmienne stanowisko, prezentowane przez powodów, nie jest prawidłowe, bo art. 65 § 2 k.c. nakazuje w pierwszej kolejności uwzględnić cel, którym kierował się podmiot składający interpretowane oświadczenie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2000 r., V CKN 38/00, LEX nr 52432). Taka potrzeba nabiera szczególnego znaczenia, gdy tekst umowy jest niejasny tak, jak w niniejszej sprawie, wobec niemożności przypisania konkretnych stawek wynagrodzenia do konkretnych stanowisk i konieczne staje się usunięcie wątpliwości z tym związanych przy zastosowaniu reguł przewidzianych w art. 65 § 2 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., II CSK 546/06, LEX nr 253385). Z kolei, celem umowy jest stan rzeczy, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku jej prawidłowego wykonania, który jest nakreślany przez funkcję, jaką strony wyznaczają danej czynności w ramach łączących je stosunków prawnych (tak m.in. w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1992 r., III CZP 78/92, OSNCP 1992 nr 12, poz. 228;).

Celem wydania zarządzenia nr 14 nie było ukształtowanie płac pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej w konkretnie określony sposób, ale „poprawienie” zasad wartościowania stanowisk pracy. Właściwie zwracał na to uwagę Sąd I instancji dzieląc tym samym argumenty pozwanego.

Wobec powyższego, nie znajdując podstaw do uwzględnienia zarzutów apelacji oraz z braku przyczyn branych przez Sąd pod uwagę z urzędu, Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 kpc apelację oddalił. Jednocześnie jednak, biorąc pod uwagę charakter sprawy, przedmiot sporu i przekonanie powodów o zasadności ich roszczeń, Sąd Okręgowy na podstawie art. 102 kpc nie obciążył ich kosztami za postępowania odwoławcze.

SSO Robert Bogusz SSO Ewa Michalska SSO Barbara Janiak