

Uchwała z dnia 22 listopada 2001 r.

III ZP 23/01

Przewodniczący SSN Barbara Wagner (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-
szyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 listopada 2001 r. sprawy z powództwa
Pogotowia Ratunkowego w L. przeciwko Sławomirowi Z. o zapłatę, zagadnienia
prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia
5 lipca 2001 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC

Czy wynagrodzenie za pracę kierownika (dyrektora) samodzielnego publicz-
nego zakładu opieki zdrowotnej, którego stosunek pracy zależy od organu założyciel-
skiego (zarządu województwa), w zakresie wysokości i składników wynagrodzenia
kształtują także przepisy regulaminu wynagrodzenia obowiązującego w tym zakła-
dzie ?

p o d j ą ł uchwale:

**Warunki wynagrodzenia za pracę kierownika (dyrektora) samodzielnego
publicznego zakładu opieki zdrowotnej powoływanego na stanowisko przez
zarząd województwa kształtują postanowienia regulaminu wynagrodzenia
obowiązującego w tym zakładzie, jeżeli nie jest objęty ponadzakładowymi
przepisami płacowymi.**

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy we Wrocławiu uwzględniając powództwo Pogotowia Ratunko-
wego w L., wyrokiem z dnia 19 stycznia 2001 r. [...] zasądził na jego rzecz od Sła-
womira Z. kwotę 50.444,20 zł tytułem zwrotu zawyżonego i bezprawnie pobranego
wynagrodzenia za pracę.

W styczniu 1998 r. Sławomirowi Z. powierzono obowiązki dyrektora Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. z prawem do wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 1.550 zł miesięcznie (podwyższonej od kwietnia 1998 r. do 1.700 zł) wraz z dodatkiem funkcyjnym w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego. We wrześniu 1998 r. Stacja została przekształcona w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Wojewoda L. powierzył pozwanemu - do czasu zawarcia kontraktu na zarządzanie - obowiązki dyrektora i przyznał mu premię w wysokości 100% wynagrodzenia. Od 1 stycznia 1999 r. wynagrodzenie zasadnicze pozwanego, po tzw. ubruttowaniu, wynosiło 2.092 zł, a od 1 maja 1999 r. 2.234 zł, z dodatkiem funkcyjnym 50% oraz miesięczną premią uznaniową w wysokości do 200% (pismo Zarządu Województwa D. z dnia 25 maja 1999 r.). Sławomir Z. pismem z dnia 2 czerwca 1999 r. poinformował Marszałka Województwa D., że w Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. od 7 września 1998 r. obowiązuje zakładowy regulamin wynagradzania, a nadto przytoczona w piśmie Zarządu podstawa prawna ustalenia dla niego wysokości wynagrodzenia nie ma zastosowania do pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, odmawiając zgody na zaproponowaną zmianę warunków płacy. Na polecenie pozwanego zebrała się w dniu 22 czerwca 1999 r. Rada Społeczna przy Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L., która zaproponowała dla dyrektora wynagrodzenie miesięczne w kwocie 4.800 zł wraz z dodatkami przewidzianymi w regulaminie wynagradzania. Pismem z dnia 5 sierpnia 1999 r. pozwany po raz kolejny poinformował Marszałka Województwa, że wobec braku jednoznacznego stanowiska w kwestii jego warunków wynagradzania zamierza pobierać wynagrodzenie uchwalone przez Radę Społeczną, traktując je jako zaliczkę do rozliczenia po ostatecznym ustaleniu wynagrodzenia. Wiesław W., zastępca dyrektora Stacji Pogotowia do spraw administracyjno - ekonomicznych, na polecenie pozwanego, pismem z dnia 20 września 1999 r. polecił wypłacić mu wynagrodzenie, z wyrównaniem od 1 maja 1999 r., w wysokości 4.800 zł wraz z dodatkiem funkcyjnym w wysokości 100% wynagrodzenia zasadniczego, z zastrzeżeniem, że należy traktować je jako zaliczkę. W dniu 3 stycznia 2000 r. Sławomir Z. ponownie zwrócił się o ustalenie dla niego wynagrodzenia. W odpowiedzi strona powodowa poinformowała pozwanego, że jego wynagrodzenie zostało ustalone w piśmie z dnia 25 maja 1999 r. Od 6 stycznia 2000 r. pozwany przebywał na zwolnieniu lekarskim. Na jego wniosek z dnia 22 lutego 2000 r., z dniem 25 lutego 2000 r. strony rozwiązały stosunek pracy na mocy porozumienia.

W ocenie Sądu Okręgowego, wynagrodzenie za pracę dla pozwanego mógł ustalić tylko Marszałek Województwa. Wszelkie decyzje pozwanego zmierzające do podwyższenia sobie zarobków były bezprawne i samowolne. Pozwany powinien był liczyć się z koniecznością zwrotu kwot pobranych od 1 maja 1999 r. ponad ustalone dla niego wynagrodzenie.

W apelacji od tego wyroku Sławomir Z. podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego przez przyjęcie, że nie należało mu się wynagrodzenie wyższe niż określone w piśmie z dnia 25 maja 1999 r. i że uzyskał korzyść bez podstawy prawnej. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które przyjęto za podstawę prawną „angażu” w maju 1999 r. nie mogło stanowić podstawy prawnej określenia dla pozwanego wynagrodzenia za pracę, gdyż miało ono zastosowanie do jednostek budżetowych, którą strona powodowa nie była. Jednostronne oświadczenie Zarządu Województwa nie wywołało skutku prawnego, wobec odmowy wyrażenia przez apelującego zgody na zaproponowane warunki płacy.

Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że pozwany Dyrektor Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. określił - po uzgodnieniu z organizacjami związkowymi - wynagrodzenie zasadnicze dla stanowiska dyrektora od 3.500 do 5000 zł oraz dodatek funkcyjny w wysokości 100%. „Nieprawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Legnicy z 28 czerwca 2001 r. [...] pozwany został uznany za winnego tego, że we wrześniu 1999 r. w L. będąc dyrektorem Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L., w celu osiągnięcia korzyści majątkowej polecił podległemu mu zastępcy d/s administracyjno - ekonomicznych Wiesławowi W. aby ten wydał pisemne polecenie Działowi Płac Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego wypłacenia mu jako dyrektorowi wynagrodzenia w kwocie 4.800 zł miesięcznie wraz z dodatkiem funkcyjnym, w wysokości 100% wynagrodzenia w związku z brakiem zajęcia stanowiska przez Marszałka Województwa D. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dyrektora, choć stanowisko w tej kwestii Marszałek Województwa D. zajął na piśmie z 25 maja 1999 r., które otrzymał Sławomir Z., co zastępca uczynił 20 września 1999 r., wprowadzając w ten sposób pracownicy działu płac w błąd i doprowadzając do tego, że niezgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy naliczały one wynagrodzenie Sławomirowi Z. na podstawie polecenia jego zastępcy, niekorzystnie rozporządzając mieniem Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. i pobrał naliczone mu w ten sposób wynagrodzenie za okres od 1 maja 1999 r. do stycznia 2000 r. czym działał na

szkodę Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. w kwocie 50.440,20 zł, tj. czynu stanowiącego występki z art. 18 § 1 KK w związku z art. 286 § 1 KK i za to na podstawie art. 286 § 1 KK w związku z art. 18 § 1 KK wymierzył mu karę jednego roku pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby wynoszącej 4 lata.”

Źródło wątpliwości Sądu Apelacyjnego tkwi w konkurencji dwu zasad - „podległości stosunku pracy przepisom płacowym obowiązującym u danego pracodawcy” oraz „prawa kreowania stosunku pracy kierownika zakładu pracy przez podmiot, który pracodawcą nie jest i w zakresie tego stosunku pracy nie stosuje się do przepisów płacowych obowiązujących u pracodawcy”.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej przez uzyskanie osobowości prawnej stały się podmiotami samodzielnymi, niezależnymi od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Znaczą to samodzielność tworzenia regulaminu wynagradzania jako źródła prawa pracy. Regulamin wynagradzania „nie musi zawierać jednak ograniczeń podmiotowych, które nakazywałyby wyłączenie spod jego działania kierownika zakładu (dyrektora)”. Regulamin ma „większą” moc niż postanowienia umów o pracę. Zgodnie z art. 18 § 2 KP postanowienia umów o pracę mniej korzystne niż przepisy prawa pracy są nieważne. Przy tym akty kreujące stosunek pracy nie muszą pochodzić od pracodawcy. Zasadami tymi „winien być więc związany organ założycielski od którego zależy stosunek kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”.

Z kolei prawo podmiotu, który nie jest pracodawcą, do zatrudniania pracownika i określania jego warunków pracy powinno być pełne. „Skoro przysługuje mu bowiem w ogóle władztwo kreowania stosunku pracy, to tym samym także i decydowania o wynagrodzeniu jako zasadniczym jego elemencie”. Ani ustawa o samorządzie województwa, ani ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie określają wysokości i składników wynagrodzenia kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Powstaje wobec tego kwestia czy organ założycielski jest związany przepisami płacowymi obowiązującymi u pracodawcy. Za pozytywną odpowiedź na to pytanie przemawiają następujące argumenty: brak wyłączenia kierownika zakładu z zakresu podmiotowego regulacji regulaminowej oraz brak ponadzakładowych przepisów płacowych, a także możliwy woluntaryzm organu administracji w ustalaniu wynagrodzenia powoływanego pracownika, prowadzący do jego dyskryminacji. Przeciwno niej - prawo do nawiązania stosunku pracy wyprowadzone bezpośrednio z ustawy, bez

ograniczeń regulaminowych oraz to, że dyrektor zakładu pracy mając kompetencję do wydawania regulaminu wynagradzania sam na tej drodze kształtowałby własne wynagrodzenie za pracę. W tej sytuacji, Sąd Apelacyjny skłania się do stanowiska, że „Przy organie założycielskim pozostawałoby prawo decydowania o zatrudnieniu i o jego ustaniu oraz o wysokości i składnikach wynagrodzenia, z tym, że w zakresie wynagrodzenia i jego składników z koniecznością uwzględnienia zasad wynagradzania wynikających z regulaminu wynagradzania wobec obowiązywania zasady z art. 18 § 2 kp.”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kodeks pracy przyjął generalną zasadę, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą stanowią materię układową (art. 77¹KP). Przewidziano od niej dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej nie objętych ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, dla których warunki wynagradzania określa rozporządzeniem Minister Pracy i Polityki Socjalnej na wniosek właściwego ministra lub, z mocy odrębnych przepisów, inny organ (art. 77³). Drugi odnosi się do pracodawców zatrudniających co najmniej 5 pracowników nie objętych zakładowym układem zbiorowym pracy lub układem ponadzakładowym ustalającym warunki wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w zakresie i w sposób umożliwiający określenie, na jego podstawie, indywidualnych warunków umów o pracę, którzy ustalają warunki wynagradzania w regulaminie wynagradzania (art. 77² KP).

Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej określa w drodze rozporządzenia zasady wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonych w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego albo utworzonych w celu udzielania świadczeń zdrowotnych własnym pracownikom podmiotów uprawnionych do tworzenia zakładów opieki zdrowotnej wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 1 - 3 tejże ustawy. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są osobami prawnymi, prowadzącymi samodzielnie gospodarkę finansową (art. 53), samodzielnie decydującymi o podziale zysku (art. 59), pokrywającymi koszty działalności i zobowią-

zań z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów (art. 35b). Przepisy płacowe wydawane na podstawie art. 77³ KP nie obejmują zatem zakresem podmiotowym pracowników tych zakładów.

Nie ma także dla pracowników stacji pogotowia ratunkowego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. W tej sytuacji pracodawca miał obowiązek ustalenia zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w L. w regulaminie wynagradzania.

Do regulaminu wynagradzania stosuje się odpowiednio przepisy o układach zbiorowych pracy: art. 239 § 3 (określający - negatywnie - zakres podmiotowy zawierania układu), art. 241¹² § 2 (przewidujący obowiązek zawiadomienia pracowników o wejściu układu w życie, jego zmianach i rozwiązaniu, udostępnienia im do wglądu tekstu układu i wyjaśniania jego treści oraz dostarczenia zakładowej organizacji związkowej niezbędnej liczby egzemplarzy układu), art. 241¹³ (wyznaczający mechanizm wprowadzenia postanowień układu do umów o pracę i innych aktów stanowiących podstawę nawiązania stosunku pracy) oraz art. 241²² (który to przepis został skreślony przez art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 107, poz. 1127). Odesłanie z art. 77² § 5 KP do przepisów o układach zbiorowych pracy ma charakter konkretny. Wskazuje to na wyraźne wyłączenie stosowania do regulaminów pracy pozostałych przepisów Działu jedenastego Kodeksu pracy. Skoro ustawodawca wśród przepisów o układach zbiorowych pracy nie wymienił art. 241²⁶ § 2, zgodnie z którym układ zakładowy nie może określać zasad wynagradzania osób zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem, to nie można domniemywać, że uczynił to nieświadomie lub przez zapomnienie. Wniosek taki nie byłby uprawniony tym bardziej, że w odesłaniu do art. 239 § 3 odniósł się do zakresu podmiotowego regulaminu, wyłączając możliwość jego zawarcia dla osób, dla których nie zawiera się układów zbiorowych pracy. Wynika stąd, że regulamin pracy może określać zasady wynagradzania osób zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy. Nie jest to równoznaczne z obowiązkiem określenia w regulaminie zasad wynagrodzania tych osób. Celowość normowania regulaminem zasad wynagradzania osób kierujących zakładem będzie zależała przede wszystkim od uprawnień właścicielskich pracodawcy, wielkości zakładu, jego struktury organizacyjnej i formy prawnej.

Słuszne są obawy Sądu Apelacyjnego co do możliwości nadużywania przez kierownika jednostki organizacyjnej kompetencji do wydawania regulaminu wynagradzania w celu ustalenia dla siebie wynagrodzenia nadmiernego, nieuzasadnionego rodzajem wykonywanej pracy. Jednak „samowolę” pracodawcy koryguje udział związków zawodowych w stanowieniu regulaminu. Jeżeli u pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa regulamin musi być z nią uzgodniony (art. 77² § 4 KP). Wymóg uzgodnienia regulaminu wynagradzania ze związkami zawodowymi jest bezwzględny. Brak zgody zakładowej organizacji związkowej na proponowaną przez pracodawcę treść regulaminu wyłącza możliwość jego wydania. Przy czym, równie zasadna może być obawa o nadużycie kompetencji przez podmiot uprawniony do nawiązywania stosunków pracy z pracownikami na stanowiskach kierowniczych podległych im jednostek organizacyjnych. Brak jakichkolwiek, choćby tylko ramowych, przepisów płacowych może prowadzić do nieusprawiedliwionego różnicowania warunków wynagradzania osób na stanowiskach kierowniczych, powodując uprzywilejowanie jednych i dyskryminację innych, a także do dyskryminującego ustalania warunków wynagradzania tych osób w porównaniu z innymi pracownikami zakładu, którym zarządzają (np. poprzez wyznaczenie niższych stawek wynagrodzenia zasadniczego niż przewidziane w regulaminie wynagradzania dla niektórych stanowisk pracy).

Ostatecznie wynagrodzenie za pracę stanowi konieczny element treści stosunku pracy (art. 22 KP). Musi być przez podmioty stosunku pracy uzgodniony (art. 11 KP), niezależnie od tego czy u pracodawcy obowiązują jakieś przepisy płacowe czy nie. Przepisy płacowe wiążą strony w granicach art. 18 KP. Brak zgodnych oświadczeń woli co do warunków wynagradzania określonych przepisami płacowymi powoduje w razie sporu bezpośrednio zastosowanie tychże przepisów. Brak zgodnego oświadczenia woli przy braku przepisów płacowych, powoduje konieczność ustalenia wynagrodzenia za wykonaną pracę wedle ogólnych reguł, określonych przede wszystkim w art. 13 i art. 78 KP.

Z kierownikiem publicznego zakładu opieki zdrowotnej stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania, umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej (art. 44 ust. 4). Kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych powołuje i odwołuje zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. Nr 91, poz. 576). Z kompetencji do powoływania i odwoływania kierownika wojewódzkiej stacji pogotowia ratunkowego nie

wynika brak związania organu przy określaniu jego warunków wynagrodzenia, jako należności ze stosunku pracy, przepisami płacowymi obowiązującymi u pracodawcy, w imieniu którego pracownik ten zarządza zakładem.

Kierując się powyższymi motywami Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale.

=====