

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 28 marca 1996 r.
I PZP 40/95**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar (współsprawozdawca), Teresa Romer

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Piotra Wiśniewskiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 28 marca 1996 r. wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych skierowanego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

Czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa - Karta Górnika (Dz. U. Nr 2 z 1982 r., poz. 13) mają obligatoryjne zastosowanie do pracowników w zakładach niepaństwowych wykonujących roboty górnicze w kopalniach ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Przepis § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa - Karta Górnika (Dz. U. z 1982 r., Nr 2, poz. 13) obejmuje również pracowników niepaństwowych zakładów pracy, które wykonują roboty górnicze w kopalniach.

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

Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234), upoważniającego ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe do występowania wobec Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wniosło o rozstrzygnięcie kwestii: czy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa - Karta Górnika (Dz. U. z 1982 r., Nr 2, poz. 13) mają "obligatoryjne zastosowanie" dla pracowników w zakładach niepaństwowych wykonujących roboty górnicze w kopalniach.

W uzasadnieniu swego wniosku OPZZ cytuje przepisy § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia, określające zakres zastosowania tego aktu i wyraża pogląd, że pracownicze uprawnienia do tytułowych przywilejów nie zależą "od sektora własnościowego pracodawców", tylko "od wykonywania pracy", na co wskazują też sformułowanie przepisu § 1 oraz preambuła rozporządzenia w brzmieniu: "Wyrażając uznanie dla trudu górniczej pracy, na podstawie (...) zarządza się, co następuje:". OPZZ uważa ponadto, że brak racjonalnych podstaw do różnicowania pracowniczych uprawnień

zależnie od formy własności zakładu pracy, co byłoby zresztą sprzeczne z zasadą równości poszczególnych sektorów (państwowego, prywatnego, prywatyzowanego) w ramach rozwijającej się społecznej gospodarki rynkowej. Roboty górnicze są bowiem w państwowych przedsiębiorstwach i prywatnych spółkach handlowych wykonywane w identycznych warunkach, gdy tymczasem świadczenia dla pracowników zostają w codziennej praktyce uzależnione od charakteru własności zakładu. Prowadzi to do "niezdrowej konkurencji", gdyż koszty robocizny w zakładach uspołecznionych, stosujących przepisy Karty Górnika, są wyższe niż w prywatnych firmach.

Do wniosku dołączone zostały odpisy korespondencji pomiędzy Ministerstwem Przemysłu i Handlu oraz Związków Zawodowych Górników w Polsce, jak też pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich. Pierwszy z resortów wyraził pogląd, że postanowienia Karty mają zastosowanie wobec wszystkich jednostek zajmujących się działalnością określoną w § 2 rozporządzenia, ale równocześnie wstrzymał się od wypowiedzi w sprawie "obligatoryjności" Karty w zakładach niepaństwowych, gdyż "wobec braku regulacji prawnych w tym zakresie, opinie w takich sprawach wyrażają pracownicy z Biura Prawnego URM lub uchwały Sądu Najwyższego". Natomiast resort pracy wyraził opinię, że prawo do świadczeń z Karty Górnika mają pracownicy, którzy - niezależnie od formy własności zakładu pracy - wykonują określone przez nią rodzaje pracy. Resort pracy nadmienił, iż pogląd ten nie wiąże sądów, pracodawców i ich organizacji oraz pracowników i ich przedstawicielstwa związkowego, albowiem czuwanie nad prawidłowością i jednolitością wykładni prawa należy do właściwości Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu powyższego wniosku nie twierdzi się zatem, iżby stosowanie postanowień rozporządzenia wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Wnioskodawca nie wskazał też, na czym polegają wątpliwości prawne, które miałyby być rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy. Treść uzasadnienia wniosku sugeruje nawet, że dla OPZZ wątpliwości takie w ogóle nie istnieją. W uzasadnieniu nie znalazł się bowiem żaden argument podważający [...] przekonanie OPZZ, że zakresem zastosowania przepisów rozporządzenia są objęci pracownicy wszystkich przedsiębiorstw wykonujących roboty górnicze w kopalniach.

Za podjęciem uchwały, przemawia jednak treść załączników do wniosku. Chodzi tu głównie o pismo Ministerstwa Przemysłu i Handlu z dnia 16 czerwca 1994 r., w którym wyrażono pogląd, że wprowadzie postanowienia Karty Górnika mają zastosowanie wobec pracowników wszystkich zakładów pracy wykonujących roboty górnicze, ale to nie przesądza jeszcze sprawy "obligatoryjności" postanowień Karty w niepaństwowych zakładach pracy. Cytowany pogląd, przekazany z uzasadnieniem o "braku regulacji prawnych w tym zakresie", mógł u wnioskodawcy zrodzić wątpliwości odnośnie do podmiotowego zakresu zastosowania przepisów Karty. Wyraźnie zresztą wskazuje na to stylizacja przedstawionego zagadnienia prawnego, w której znalazł się zwrot o "obligatoryjności stosowania" Karty Górnika wobec pracowników zakładów niepaństwowych.

Źródłem wątpliwości w kwestii podmiotowego zasięgu postanowień analizowanego tu rozporządzenia zdaje się być świadomość, że w dacie wydania tego aktu branża górnicza pozostawała de facto niepodzielną domeną zakładów państwowych. Świadczy o tym pośrednio § 2 ust. 3 rozporządzenia, który Prezesowi Rady Ministrów zezwolił na określenie innych jeszcze (niż wymienione w § 2 ust. 1 i 2) "jednostek

organizacyjnych", wobec których stosuje się przepisy rozporządzenia oraz na ustalenie zakresu stosowania tych przepisów. Jest to regulacja znamionująca akty normatywne ze sfery zarządzania gospodarką narodową, w której jednolicie państwowa branża górnicza miałaby jedynie wewnętrzne jednostki organizacyjne, poddane władztwu organów państwowej administracji gospodarczej.

Tego typu spekulacje jurydyczne, odwołujące się do hipotetycznej woli tzw. historycznego prawodawcy, nie mają wszakże w nowych warunkach ustrojowych żadnego znaczenia wobec wyraźnego i jednoznacznego brzmienia odpowiednich postanowień rozporządzenia. Stanowi zaś ono, że określone w jego przepisach szczególne przywileje w sferze praw honorowych, płac, czasu pracy, wypoczynku, świadczeń socjalnych i zaopatrzenia emerytalnego (§ 1) przysługują pracownikom zatrudnionym w szeroko pojętej branży górniczej, względnie wykonującym w tejże branży niektóre rodzaje prac (§ 2 ust. 1 i 2). Wspomniana branża obejmuje m.in. kopalnie różnych minerałów (§ 2 ust. 1 pkt 1) oraz "przedsiębiorstwa wykonujące roboty górnicze w kopalniach wymienionych w pkt - 1" (§ 2 ust. 1 pkt 2).

Podmiotowy zakres tego ostatniego przepisu nie ogranicza się do przedsiębiorstw państwowych lub innych uspołecznionych zakładów pracy. Nie ma zatem podstaw, aby z tego zakresu wyłączać pracowników zatrudnionych przez niepaństwowych pracodawców, prowadzących przedsiębiorstwa kopalnianych robót górniczych. Jeżeli nawet w dniu 1 lutego 1982 r. tj. w dacie wejścia rozporządzenia w życie (§ 23), przedsiębiorstwa takie posiadały de facto tylko status przedsiębiorstw państwowych, to znaczy to, że wobec innych pracodawców Karta Górnika miała wówczas jedynie potencjalne zastosowanie, aktualizujące się w miarę ewentualnych zmian we własnościowej strukturze zakładów tejże branży.

Powyższa ocena podmiotowego zasięgu Karty Górnika nie przesądza jeszcze, że jej przepisy są automatycznie źródłem roszczeniowych uprawnień pracowniczych. Co prawda Karta jest aktem normatywnym rangi rozporządzenia Rady Ministrów, a więc aktem, jaki może ustanawiać normy powszechnie obowiązujące, jednakże pod warunkiem, że czyni to na podstawie odpowiedniego upoważnienia ustawy i w celu wykonania jej postanowień (art. 52 ust. 2 pkt 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)). Jako podstawę prawną swego wydania Karta powołuje sześć przepisów upoważniających, zamieszczonych w trzech różnych ustawach, ale otwarta jest kwestia, czy upoważnienia te obejmują cały zakres unormowań przyjętych w Karcie.

Tytułem przykładu wskazać można upoważnienie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. Nr 42, poz. 227 ze zm.). Przepis ten, upoważniający Radę Ministrów do określenia innych jeszcze (poza wskazanymi w art. 3 ust. 1 ustawy) składników wynagrodzenia wyłączonych przy ustalaniu obowiązku podatkowego, legitymował treść § 9 ust. 2 rozporządzenia, który od podatku wyrównawczego zwalniał tzw. specjalne wynagrodzenie miesięczne, przewidziane w § 9 ust. 1. Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. została jednak zastąpiona przez ustawę z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. Nr 42, poz. 199 ze zm.), która podobnego upoważnienia nie powtórzyła. W tym zakresie Karta Górnika utraciła więc niewątpliwie ustawowe oparcie.

W podobny sposób należałoby badać ustawowe oparcie dla wprowadzenia pozostałych przywilejów pracowników górnictwa. Przywileje wynikające z przepisów Karty dysponujących upoważnieniem ustawy miałyby więc powszechnie obowiązujący charakter i mogłyby być podstawą dochodzenia pracowniczych roszczeń. W przeciwnym razie przywileje te, jako ustalone instrukcyjnym aktem normatywnym, stawałyby się elementami treści stosunku pracy na podstawie porozumień zbiorowych względnie czynności prawnych.

Z wyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści wskazanej w sentencji.

=====