

Uchwała z dnia 18 stycznia 1996 r.
I PZP 35/95

Przewodniczący SSN: Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Stefana Trautsolta, w sprawie z powództwa Romana W. przeciwko Urzędowi Miasta W. i Zarządowi Gospodarki Komunalnej W.-F. o wynagrodzenie, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 18 stycznia 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu postanowieniem z dnia 11 października 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

Czy przepisy zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników jednostek sfery budżetowej działających w zakresie budownictwa i gospodarki przestrzennej przy urzędach organów administracji państwowej i samorządowej (MP nr 24/92, poz. 176) mogą stanowić podstawę uchylenia dotychczas obowiązującego systemu wynagradzania pracowników Zarządu Gospodarki Komunalnej obowiązującego strony od 2 września 1991 r. ?

p o d j a ł następującą uchwałę:

Uprawnienie pracowników Zarządu Gospodarki Komunalnej W.-F. do jednorazowej odprawy emerytalnej, przysługującej na podstawie porozumienia płacowego zawartego przed dniem 1 czerwca 1992 r. przez Zarząd Miasta W. ze związkami zawodowymi nie uległo zmianie z chwilą wejścia w życie zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników jednostek sfery budżetowej działających w zakresie budownictwa i gospodarki przestrzennej przy urzędach organów administracji państwowej i samorządowej (M.P. Nr 24, poz. 176 ze zm.). Zmiana tego uprawnienia wymagała porozumienia stron stosunku pracy albo wypowiedzenia warunków pracy lub płacy.

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

Zagadnienie prawne będące przedmiotem niniejszej uchwały wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego.

Powód Roman W. był od dnia 15 lipca 1984 r. pracownikiem Dzielnicowego Zarządu Budynków Mieszkalnych "F." w W., przy czym od dnia 1 stycznia 1987 r. zajmował stanowisko zastępcy dyrektora do spraw ekonomicznych - głównego księgowego. Uchwałą Rady Miejskiej W. z dnia 24 lipca 1991 r.

dotychczasowy DZBM został z dniem 1 sierpnia 1991 r. przekształcony w Zarząd Gospodarki Komunalnej W.-F., w którym powoda powołano na stanowisko głównego księgowego.

Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 2 września 1991 r. pomiędzy Zarządem Miasta W. i związkami zawodowymi wprowadzono z tymże dniem system wynagradzania pracowników Zarządów Gospodarki Komunalnej w W.

W porozumieniu tym, zawartym na czas nie określony, ustalono "zasady wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom", postanawiając m.in., że "zmiany do porozumienia mogą być wprowadzone w drodze protokołów odpowiednio na zasadach określonych w ustawie o zakładowych systemach wynagrodzeń: a) za zgodą stron, b) na skutek wypowiedzenia dokonanego przez jedną ze stron w formie pisemnej - co najmniej z trzymiesięcznym wypowiedzeniem" (§ 3 ust. 2).

Według załącznika nr 15 do tego porozumienia pracownikom przechodzącym na emeryturę lub rentę inwalidzką przysługiwała po 20 latach pracy odprawa pieniężna w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. Powód przeszedł na emeryturę z dniem 27 grudnia 1991 r, ale tytułem odprawy otrzymał trzymiesięczne wynagrodzenie, gdyż za podstawę wypłaty pracodawca przyjął § 14 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników jednostek sfery budżetowej działających w zakresie budownictwa i gospodarki przestrzennej przy urządach organów administracji państwowej i samorządowej (M.P. Nr 24, poz. 176).

Powód domagał się więc zasądzenia mu różnicy pomiędzy tymi odprawami, ale Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieścia-Sąd Pracy, wyrokiem z dnia 10 stycznia 1995 r, [...], oddalił powództwo bez obciążenia powoda kosztami procesu. W uzasadnieniu takiego rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy powołał się na dwie reguły kolizyjne, że norma hierarchicznie wyższa uchyla normy hierarchicznie niższe oraz że norma późniejsza deroguje normę wcześniejszą. Na tej podstawie Sąd Rejonowy uznał, że przepis § 14 ust. 1 pkt 3 wymienionego wyżej zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej ma pierwszeństwo stosowania przed sprzecznymi z nim postanowieniami porozumienia płacowego.

Rozpoznając rewizję powoda od powyższego wyroku Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu uznał, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od odpowiedzi na pytanie prawne, które postanowieniem z dnia 11 października 1995 r., [...], przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 § 1 k.p.c. W motywach tego postanowienia Sąd Wojewódzki zwrócił uwagę, że zarządzenie z dnia 1 lipca 1992 r. wydano w oparciu o upoważnienie z art. 79 k.p., wobec czego dotyczy ono pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych wymienionych w § 1 zarządzenia. Przepis § 19 zarządzenia stanowi przy tym, że "w zakresie uregulowanym zarządzeniem tracą moc dotychczasowe przepisy", lecz przepisów

tych bliżej nie określa, wobec czego rodzi się wątpliwość, czy chodzi tu o przepisy płacowe regulujące sytuację prawną pracowników konkretnego zakładu pracy, czy tylko o przepisy stanowiące wykonanie upoważnienia z art. 79 k.p.?

Biorąc pod uwagę znaczenie zakładowych porozumień płacowych, ich specjalny tryb zawierania i zmiany, należałoby zdaniem Sądu Wojewódzkiego twierdzić, że § 19 zarządzenia dotyczy jedynie przepisów wydanych na podstawie art. 79 k.p. Z drugiej jednak strony zarządzenie obejmuje jednolitą regulacją wszystkich pracowników wskazanych w jego § 12, choć automatyczne odebranie wiążącej mocy postanowieniem porozumienia powoduje niepewność pracowników co do przysługujących im uprawnień. Trzeba by zatem przyjąć, że porozumienie płacowe powinno być wypowiedziane zgodnie z jego § 3 i dopiero potem strona pozwana mogła dostosowywać porozumienie do zasad wynikających z zarządzenia.

Sąd Wojewódzki byłby zatem skłonny uznać, że strony procesu były związane treścią porozumienia z dnia 2 września 1991 r. Dodatkowo przemawia za tym fakt, że po zmianie zarządzenia z dnia 1 lipca 1992 r, dokonanej zarządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 grudnia 1992 r. (M.P. z 1993 r, Nr 2, poz. 7), strona pozwana zmodyfikowała z dniem 1 kwietnia 1993 r. system wynagradzania pracowników ZGK, przywracając w nim sześciomiesięczną odprawę emerytalną po 20 latach pracy.

W konkluzji swoich wywodów Sąd Wojewódzki napisał jednak, że jeśli wziąć pod uwagę "fakt istnienia dwóch różnych norm prawnych, to można podzielić pogląd Sądu I instancji co do sposobu usuwania kolizji systemu prawnego".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie wątpliwości przedstawionych przez Sąd Wojewódzki wymaga w pierwszym rzędzie oceny charakteru prawnego porozumienia o "wprowadzeniu do stosowania systemu wynagradzania pracowników Zarządów Gospodarki Komunalnej w W.", zawartego w dniu 2 września 1991 r. przez związki zawodowe i Zarząd Miasta W. Otóż, nie jest to w żadnym razie porozumienie o wprowadzeniu zakładowego systemu wynagradzania w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 69, poz. 407). Zakresem zastosowania tej ustawy zostały bowiem ostatecznie, tzn. po nowelizacji ustawy, objęte tylko zakłady pracy, do których nie odnosiły się przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (art. 1 ust. 1). Wspomniane przepisy zawierała ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.). Wprawdzie ustawa ta nie zdefiniowała pojęcia "sfery budżetowej", ale stanowiła, że środki na wynagrodzenia pracowników tej sfery ustala się z uwzględnieniem "normatyw-

nego wskaźnika wynagrodzeń", czyli "proporcji pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w sferze budżetowej a przeciętnym wynagrodzeniem w jednostkach na rozrachunku gospodarczym w sferze produkcji materialnej, zwanych dalej "sferą produkcji materialnej" (art. 2).

W kategoriach ustawowego podziału na "sferę produkcji materialnej" i "sferę budżetową" zarządy gospodarki komunalnej należało przypisać do sfery budżetowych zakładów pracy. Rada Miasta W. i organizacje związkowe reprezentujące pracowników takich zarządów nie miały więc kompetencji do ustanowienia dla nich zakładowego systemu wynagradzania w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Nie jest zatem kwestią przypadku, że w porozumieniu płacowym z dnia 2 września 1991 r. nie podano podstawy prawnej jego zawarcia. Jakkolwiek w § 3 ust. 2 tego porozumienia napisano, że jego zmiany "mogą być wprowadzone w drodze protokołów odpowiednio na zasadach określonych w ustawie o zakładowych systemach wynagrodzeń", to jednak do "odpowiedniego" stosowania tych przepisów strony musiałyby mieć ustawowe upoważnienie, więc w jego braku nie mogły cytowaną klauzulą przyznać swemu porozumieniu kwalifikację płacowego aktu normatywnego.

Z powyższych wywodów nie wynika bynajmniej, że porozumienie płacowe z dnia 2 września 1991 r. było pozbawione jakiegokolwiek doniosłości prawnej. Należy wprost przeciwnie stwierdzić, że porozumienie Rady Miasta W. zawarte ze związkami zawodowymi stanowiło dla pracowników zarządów gospodarki komunalnej generalną ofertę odpowiedniego ukształtowania płacowej treści ich indywidualnych stosunków pracy, przyjętą przez zainteresowanych co najmniej w dorozumiany sposób niezwłocznie po rozkolportowaniu oferty.

Do takiego właśnie ukształtowania płacowych elementów treści stosunków pracy pracowników zarządów gospodarki komunalnej w W., a więc również w ZGK W.-F., doszło zatem przed dniem 1 czerwca 1992 r, czyli przed datą, od której obowiązywało, ogłoszone w dniu 30 lipca 1992 r. zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników jednostek sfery budżetowej działających w zakresie budownictwa i gospodarki przestrzennej przy urządach administracji państwowej i samorządowej (M.P. Nr 24, poz. 176).

Jako swoją podstawę prawną zarządzenie to wskazało art. 79 k.p., upoważniający Ministra Pracy i Polityki Socjalnej po porozumieniu z ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową, do określenia "zasad wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą". Obok zastrzeżeń co do konstytucyjności podobnie blankietowego upoważnienia, a także przekroczenia jego ram przez ustalenie w zarządzeniu stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (co nie mieści się w pojęciu "zasad" wynagradzania), wysoce wątpliwy jest ponadto podmiotowy zakres zastosowania art. 79 k.p. Po wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 96 ze zm.) można by bowiem twierdzić, że w przedmiotowym zakresie wspomnianego upoważnienia pozostały wyłącznie jednostki organizacyjne państwowej sfery budżetowej. Twierdzenia tego nie podważa więc nowelizacja zarządzenia z dnia 1 lipca 1992 r., dokonana z mocą od dnia 1 listopada 1992 r. przez - ogłoszone w dniu 18 stycznia 1993 r. - zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 grudnia 1992 r. (M.P. z 1993 r., Nr 2, poz. 7), nawet jeśli dodane wówczas przepisy § 16a i § 16b zezwalają, aby w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia i za zgodą rady gminy lub zgromadzenia związku można było w szerokim zakresie powracać do wynagradzenia pracowników jednostek i zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych prowadzonych jako zadania własne gminy, na zasadach stosowanych przed dniem 1 czerwca 1992 r.

Tezę głoszącą, że pod rządem ustawy samorządowej Minister Pracy i Polityki Socjalnej stracił kompetencję do regulowania na podstawie art. 79 k.p. wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych tzw. samorządowej sfery budżetowej zdaje się potwierdzać nowelizacja kodeksu pracy, dokonana ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 110). W ustawie tej skreślono bowiem art. 79, a będący jego odpowiednikiem przepis art. 77³, przewiduje ustalanie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą jedynie dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, i to wówczas, gdy nie są objęci ponadzakładowym układem zbiorowym pracy.

Z przedstawionego rozumowania wynika, że "porozumienie" z dnia 2 września 1991 r. nie było aktem normatywnym i nie mogło utracić mocy na podstawie § 19 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1992 r., uchylającego "dotychczasowe przepisy". Wejście tego zarządzenia w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 1992 r., nie mogło też automatycznie zmienić na niekorzyść pracowników warunków wynagradzania wprowadzonych do stosunku pracy wcześniejszą ofertą pracodawcy i organizacji związkowych, przyobleczoną w formę "porozumienia" płacowego. Taka zmiana wymagałaby porozumienia stron stosunku pracy albo wypowiedzenia warunków pracy i płacy również wówczas, gdyby zarządzeniu z dnia 1 lipca 1991 r. przypisać powszechnie obowiązującą moc, co zwłaszcza w odniesieniu do zakładów pracy realizujących zadania własne gmin budzi podniesione wyżej wątpliwości.

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

=====