

Uchwała z dnia 4 kwietnia 1995 r.
I PZP 11/95

Przewodniczący SSN: Maria Mańkowska, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Walerian Sanetra (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Janiny C.-N. przeciwko Izbie Skarbowej w C. o nagrodę jubileuszową i wynagrodzenie po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 4 kwietnia 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie postanowieniem z dnia 7 lutego 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

Czy wynagrodzenie z funduszków Skarbu Państwa przysługujące urzędnikowi państwowemu - mianowanemu przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, przypadający między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem nowego zatrudnienia, przyznane w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.) zmniejsza się o pobrany w tym czasie przez urzędnika państwowego zasiłek dla bezrobotnych ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Wynagrodzenie przyznane na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) nie podlega zmniejszeniu o kwotę zasiłku dla bezrobotnych pobranego za okres, za który przyznano to wynagrodzenie.

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

Przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie zagadnienie prawne powstało w związku z zasądzeniem przez Sąd Pracy w Częstochowie od pozwanej Izby Skarbowej w C. na rzecz powódki Janiny C.-N. 6-cio miesięcznego wynagrodzenia na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

W myśl tego przepisu możliwe jest rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym w razie likwidacji urzędu lub jego reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia, jeżeli przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego, za jego zgodą, do innego urzędu nie jest możliwe; w okresie między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem nowego zatrudnienia urzędnikowi państwowemu mianowanemu przysługuje wynagrodzenie z funduszków Skarbu Państwa, przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

Zasądzając wspomniane wynagrodzenie Sąd Pracy uznał, że nie ma podstaw do potrącenia z tego wynagrodzenia kwot wypłaconego wcześniej powódce zasiłku dla bezrobotnych. Sąd ten przy tym wyjaśnił, że gdyby pozwany wypłacał powódce wynagrodzenie przewidziane w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów

państwowych, to z mocy art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) nie miałaby ona prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Sąd Pracy podkreślił ponadto, że "organem uprawnionym do żądania zwrotu nienależnego świadczenia jest rejonowy urząd pracy a nie sąd. Ustawa określa również pojęcie nienależnego świadczenia".

W związku z podnoszonym przez stronę pozwaną zarzutem, iż nietrafne jest stanowisko wykluczające możliwość potrącenia z wynagrodzenia powódki pobranego przez nią zasiłku dla bezrobotnych Sąd rewizyjny doszedł do przekonania, że kwestia ta wymaga głębszego rozważenia.

Przedstawiając ten problem Sądowi Najwyższemu, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przytoczył następującą argumentację.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu prawo do zasiłku dla bezrobotnych nie przysługuje między innymi bezrobotnemu, który otrzymał wynagrodzenie lub odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia po ustaniu stosunku pracy, bądź uposażenie lub odprawę po ustaniu stosunku służbowego. W związku z tym - zdaniem tego Sądu - pojawia się pytanie: "czy zatem urzędnik państwowy, któremu wynagrodzenie określone w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przyznawane jest już po pobraniu przez niego zasiłku dla bezrobotnych, jest zobowiązany do zwrotu zasiłku w trybie art. 23 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z chwilą otrzymania pełnego wynagrodzenia, czy też wynagrodzenie to winno zostać zmniejszone o pobrany przez urzędnika państwowego zasiłek dla bezrobotnych".

Na rzecz drugiej z tych możliwości - według Sądu rewizyjnego - przemawia to, że wynagrodzenie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o urzędnikach państwowych przysługuje tylko osobie pozostającej bez pracy, a więc w swej istocie jest to wynagrodzenie zbliżone do wynagrodzenia przysługującego pracownikowi za czas pozostawania bez pracy, o którym mowa w art. 47 k.p.

W przypadku wynagrodzenia określonego w art. 47 k.p. - zdaniem Sądu rewizyjnego - ugruntowany jest już pogląd, że na równi z wynagrodzeniem, o które zmniejsza się wynagrodzenie należne pracownikowi przywróconemu do pracy, traktować należy zasiłek chorobowy (świadczenie z ubezpieczenia społecznego) pobrany przez pracownika w okresie objętym zaliczeniem.

Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych nie jest jednoznaczny. Niewątpliwie nie zastępuje on wynagrodzenia za pracę ani nie stanowi jego surogatu, nie jest także - według ustawy - świadczeniem typu ubezpieczeniowego. Przyjmuje się jednak, że jest on świadczeniem najbardziej zbliżonym do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Sąd rewizyjny zastrzega wszakże, że "nie można jednak nie dostrzec przy tej koncepcji treści art. 47 § 2 k.p., który daje w ogóle podstawę do zmniejszenia wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, a którego odpowiednika nie ma w ustawie o pracownikach urzędów państwowych".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wynagrodzenie przewidziane w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest szczególnym świadczeniem przysługującym mianowanemu urzędnikowi państwowemu w razie wypowiedzenia mu stosunku pracy z powodu

likwidacji lub reorganizacji urzędu, przy czym należy się ono w okresie między ustaniem zatrudnienia a podjęciem przez niego nowego zatrudnienia z zastrzeżeniem, iż nie może ono przysługiwać za okres dłuższy, niż sześć miesięcy. Przyznanie tego wynagrodzenia nie jest w tym przepisie uzależnione od jakichś innych okoliczności czy warunków, co oznacza, iż na gruncie wykładni językowo-logicznej nie mogą one być z jego treści wywodzone, czy też do niej wprowadzane.

Sięgnięcie natomiast do analogii z art. 47 k.p. - co sugeruje w swoich wywodach Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - jest nieuprawnione i to z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że przepis art. 47 § 2 k.p. wyraźnie przewiduje zmniejszenie wynagrodzenia przewidzianego w art. 47 § 1 k.p. o wynagrodzenie za pracę, które pracownik uzyskał podejmując - po rozwiązaniu z nim w drodze wypowiedzenia - zatrudnienie w innym zakładzie pracy. W przepisie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przyjęta została w tym względzie inna konstrukcja prawna, a mianowicie podjęcie zatrudnienia w innym zakładzie pracy pozbawia urzędnika państwowego wynagrodzenia przewidzianego w tym przepisie, a nie wpływa - jak przewiduje to art. 47 § 2 k.p. - jedynie na jego wysokość. Inne są też przesłanki i ratio legis wynagrodzenia należnego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych i art. 47 k.p., wobec tego stosowanie analogii z tego ostatniego przepisu nie może zostać uznane za usprawiedliwione. Po drugie, nie bez pewnego znaczenia jest tu to, iż w projekcie nowelizacji kodeksu pracy przewiduje się skreślenie art. 47 § 2 k.p. i tym samym odstąpienie od zasady, że z zasądzanego wynagrodzenia odlicza się zarobek uzyskany w międzyczasie u innego pracodawcy, co oznaczać będzie równocześnie, że wykluczone będzie także odliczanie zasiłku chorobowego (a także świadczenia rehabilitacyjnego). Po trzecie, stanowisko, iż z wynagrodzenia zasądzanego na mocy art. 47 § 1 k.p. odliczać należy zasiłek chorobowy, jeśli było możliwe, to tylko dlatego, że zgodnie z art. 47 § 2 k.p. istnieje zasada zmniejszania wynagrodzenia o zarobek uzyskany w innym zakładzie pracy, przy jednoczesnym swoistym utożsamianiu zasiłku chorobowego (świadczenia rehabilitacyjnego) z wynagrodzeniem gwarancyjnym. Skoro jednakże na tle art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych zasada ta nie obowiązuje, to wobec tego sięganie do analogii i to przez odwołanie się do praktyki odliczania z wynagrodzenia przewidzianego w art. 47 § 1 k.p. zasiłków chorobowych, jest chybione. Po czwarte, sięganie do tej analogii jest chybione ponadto i z tej racji, że - wbrew odmiennym sugestiom zawartym w uzasadnieniu Sądu rewizyjnego - zasiłki dla bezrobotnych w zasadniczy sposób w swym charakterze prawnym odbiegają od świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zasiłki te są bowiem świadczeniami typu publicznoprawnego, finansowanymi z odrębnego funduszu celowego (Funduszu Pracy), a nie z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego, "administrowane" przez urzędy pracy, a nie ZUS, zaś spory na ich tle rozpatrywane są nie przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, lecz przez Naczelny Sąd Administracyjny. Istnienie pewnych podobieństw między tymi zasiłkami a świadczeniami z ubezpieczenia społecznego nie daje jeszcze podstaw do traktowania obu tych kategorii w sposób analogiczny, a w każdym razie do stosowania na tej podstawie wykładni per analogiam. Po piąte, na uwagę należy także mieć, że jeszcze pod rządami ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 ze zm.) Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 kwietnia 1991 r., I PRN 19/91 zajął stanowisko, iż z wynagrodzenia zasądzanego w razie przywrócenia do

pracy nie odlicza się zasiłku dla bezrobotnych za okres, za który wynagrodzenie to zostało zasądzone (por. W. Sanetra: *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993, s. 121, 122). Tym samym w orzeczeniu tym Sąd Najwyższy nie dopatrywał się dostatecznej analogii między zasiłkiem dla bezrobotnych a wynagrodzeniem otrzymanym u innego pracodawcy, o którym mowa w art. 47 § 2 k.p., jak również między tym zasiłkiem a zasiłkiem chorobowym otrzymywanym w miejsce tego wynagrodzenia. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 lutego 1993 r., I PRN 2/93 (OSP 1994 z. 2 poz. 36 z aprobowaną glosą Z. Salwy), na tle art. 57 § 3 k.p., stanowiącego odpowiednik art. 47 § 2 k.p., stwierdzając, że zasiłek dla bezrobotnych, wypłacany na podstawie ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, nie podlega zaliczeniu na poczet wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, o jakim mowa w art. 57 § 2 k.p., ani świadczenia tego nie wyłącza. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie pogląd ten w całej rozciągłości podziela. Za trafne uznaje przy tym stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 lutego 1993 r., że zasiłek dla bezrobotnych i wynagrodzenie przewidziane w art. 57 k.p. (i odpowiednio także w art. 47 k.p.), mają różny charakter i służą zaspokojeniu różnych wierzytelności; tym samym zasada zaliczania na poczet jednego świadczenia innej należności o tym samym charakterze, zwłaszcza służącej zaspokojeniu tego samego długu, nie może w tym wypadku znaleźć zastosowania. Za trafne i warte tu przytoczenia uznać należy także stanowisko, że wynagrodzenia z art. 57 k.p. nie wyłączają przepisy ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Wchodzący w tym wypadku w rachubę przepis art. 22 ust. 1 pkt 10 tej ustawy wyłącza prawo do zasiłku dla bezrobotnych w przypadku otrzymania wynagrodzenia po ustaniu stosunku pracy. Jako przepis wyjątkowy nie może być on jednak rozumiany rozszerzająco - "przez działanie w drugą stronę, tj. jako wyłączenie prawa do wynagrodzenia z art. 57 § 3 k.p. w przypadku pobierania zasiłku". Skoro więc na tle art. 57 k.p., jak i art. 47 k.p. brak jest podstaw do odliczenia z przewidzianego w nich wynagrodzenia zasiłku dla bezrobotnych, pomimo tego, iż w obu tych artykułach w ogóle przewiduje się możliwość zmniejszenia wysokości zasądzanego na ich podstawie wynagrodzenia (o wynagrodzenie uzyskane w innym zakładzie pracy), to podstaw takich nie można tym bardziej znaleźć w tym przypadku, w którym przepis (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych) w ogóle nie przewiduje żadnej możliwości zmniejszenia przewidzianego w nim wynagrodzenia.

Zwrócić ponadto należy uwagę, że terminowe wypłacanie wynagrodzenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, przy prawidłowym funkcjonowaniu urzędów pracy, eliminuje możliwość otrzymywania przez pracownika zarówno wynagrodzenia, jak i zasiłku dla bezrobotnych, gdyż w razie wypłacenia wynagrodzenia kierownik rejonowego urzędu pracy powinien - na zasadzie art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy z 16 października 1991 r. - wydać decyzję odmawiającą przyznania zasiłku dla bezrobotnych. W razie zaś wydania jej w następstwie wprowadzenia go w błąd przez pracownika istnieje podstawa do domagania się na podstawie art. 23 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, zwrotu zasiłku dla bezrobotnych, jako świadczenia nienależnie pobranego. Stąd też - jak można sądzić - ustawodawca nie dostrzegając potrzeby ustanowienia w odniesieniu do wynagrodzenia przysługującego urzędnikowi po rozwiązaniu stosunku pracy analogicznego przepisu, jak art. 23 ust. 2a ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i

bezrobociu. Przepis ten w początkowym swym brzmieniu dawał osobną podstawę do domagania się od bezrobotnego zwrotu pobranego zasiłku w razie nabycia prawa do emerytury lub renty, niezależnie od tego, czy zachowanie bezrobotnego mogło być równocześnie kwalifikowane jako pobranie nienależnego świadczenia pieniężnego. Na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 108, poz. 516) w jego miejsce ustanowiona została reguła, że bezrobotnemu, któremu przyznano prawo do emerytury lub renty za okres, za który otrzymał zasiłek dla bezrobotnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca świadczenie pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych temu bezrobotnemu za ten okres zasiłków i przekazuje tę kwotę na konto Funduszu Pracy właściwego rejonowego urzędu pracy (art. 23a). Taka sama reguła znalazła się także w nowej ustawie regulującej problematykę zatrudnienia i bezrobocia (art. 29 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1). Unormowania powyższe oraz zmiany w nich dokonywane stanowią dodatkowe potwierdzenie tezy, że brak jest podstaw prawnych do dokonywania odliczeń z wynagrodzenia zasądzanego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych kwot otrzymanego przez zwolnionego z pracy urzędnika państwowego zasiłku dla bezrobotnych. Jeżeli bowiem ustawodawca widzi potrzebę dokonywania odliczeń pobranego zasiłku dla bezrobotnych z jakiegoś innego świadczenia - tak jak jest to w wypadku emerytury lub renty - to wyraźnie w przepisie taką możliwość ustanawia bądź też w szczególny sposób normuje przesłanki dokonywania zwrotu pobranego zasiłku. Potwierdza to tezę, że uszczuplenie uprawnień pracowniczych może nastąpić tylko w trybie przewidzianym w przepisach dotyczących zasiłków dla bezrobotnych, a nie na podstawie przepisów przewidujących wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy (po rozwiązaniu stosunku pracy), co zresztą wydaje się skądinąd oczywiste, skoro przepisy te na ten temat milczą.

Nie bez pewnego znaczenia jest tu i to, że w ustawie z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie powtórzono sformułowania art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, który stanowił, że prawo do zasiłku dla bezrobotnych nie przysługuje bezrobotnemu, który pobiera rentę inwalidzką, rodzinną, świadczenie rehabilitacyjne albo otrzymał wynagrodzenie lub odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia po ustaniu stosunku pracy bądź uposażenia lub odprawy po ustaniu stosunku służbowego. Funkcje tego przepisu w pewnym zakresie - jeżeli pominąć regulacje dotyczące rent i świadczenia rehabilitacyjnego - ma w nowej ustawie pełnić wprowadzie art. 13 ust. 3 pkt 2 (kierownik rejonowego urzędu pracy pozbawia statusu bezrobotnego osobę, która uzyskała w miesiącu dochód w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia lub wyższy) i art. 26 ust. 1 pkt 2 (zachowuje status bezrobotnego oraz prawo do zasiłku bezrobotny, który po upływie co najmniej 30 dni od dnia zarejestrowania w rejonowym urzędzie pracy uzyskuje dochód "z innego tytułu" w wysokości niższej od połowy najniższego wynagrodzenia) oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 (ilekroć w ustawie mowa jest o dochodach oznacza to dochody podlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych). Niezależnie jednakże od komplikacji wynikających z odesłania do przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416 ze zm.), przy ustalaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych, nie ulega

wątpliwości, iż w interesującym nas tu zakresie doszło do ograniczenia przypadków, w których w następstwie uzyskania przez pracownika wynagrodzenia, odszkodowania, uprawnienia do uposażenia lub odprawy ustawodawca pozbawiał bezrobotnego zasiłku dla bezrobotnych. Głębokość i częstotliwość zmian dokonywanych przez ustawodawcę w tym zakresie (przy jednoczesnym uwzględnieniu, iż zmiany te ostatnio prowadzą do liberalizacji warunków, w których dochodzi do pozbawienia zasiłku) dodatkowo przemawiają za ścisłym trzymaniem się literalnego brzmienia art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych i odrzuceniem wykładni funkcjonalnej, którą w tej sytuacji należy uznać za dowolną, a w każdym razie za nadmiernie arbitralną.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy wyraził zapatrywanie, którego istota została ujęta w sentencji uchwały.

=====