

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 12 czerwca 1996 r.
I PZP 7/96**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Maria Mańkowska (współsprawozdawca), Teresa Romer,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Witolda Bryndy, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 1996 r. wniosku Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy wysokość planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe stanowiące podstawę obliczenia wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli, o której mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 34, poz. 19 z późn. zm.) jest wielkością stałą, nie podlegającą zmianom w ciągu roku kalendarzowego, czy też wielkość ta podlega zmianom stosownie do przeprowadzonych w trakcie roku kalendarzowego podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli?"

podjął następującą uchwałę:

Wysokość zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli ustala się bez uwzględnienia nie planowanych podwyżek wynagrodzeń w roku kalendarzowym (art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela - Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.).

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

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne uznając, że treść art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) budzi poważne wątpliwości. Zdaniem wnioskodawcy nie jest jasne, czy podniesienie w trakcie roku kalendarzowego funduszu wynagrodzeń osobowych dla nauczycieli skutkuje automatycznie zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, czy też podstawa określenia wysokości tego odpisu jest wielkością stałą, nie podlegającą zmianom w trakcie roku kalendarzowego. Rozbieżność w rozumieniu znaczenia tego przepisu obrazuje niejednocilne stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej. W opinii z dnia 13 września 1995 r. stwierdzono bowiem, że "wdrożenie w IV kwartale 1995 r. podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli skutkować będzie automatycznie zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych". Natomiast w opinii z dnia 7 grudnia 1995 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej wyraziło pogląd, że "przyjęta technika

przeprowadzenia podwyżki nie spowodowała zwiększenia planu wynagrodzeń osobowych, co nie skutkuje obowiązku zwiększenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych". Zdaniem wnioskodawcy wątpliwości w rozumieniu omawianego przepisu wynikają z wieloznaczności użytego w art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela terminu "planowane roczne środki przeznaczone na wynagrodzenia osobowe". Można go rozumieć szeroko, obejmując nim "ogół zaplanowanych na dany rok środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe", lub wąsko, przez wyłączenie z jego zakresu tzw. "uzasadnionych przekroczeń planu wydatków", nawet jeżeli przekroczenia te były objęte ustaleniami Komisji Trójstronnej d/s Społeczno-Gospodarczych.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.) ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, a także ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy mają prawo występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Wnioskodawca nie powołuje się na rozbieżności w orzecznictwie w stosowaniu przepisu art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela, a jedynie na wątpliwości dotyczące treści tego przepisu. Należy uznać, że przepis art. 22 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych stanowi samodzielną podstawę przedstawiania Sądowi Najwyższemu tzw. abstrakcyjnych zagadnień prawnych przez organizacje związkowe, odmienną od podstawy z art. 13 pkt 3 w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.). Wykładnia gramatyczna art. 22 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, a zwłaszcza jego porównanie z art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, pozwala na uznanie, że związek zawodowy nie musi przy przedstawieniu zagadnienia prawnego powołać się na wątpliwości "w praktyce", gdyż takiej przesłanki omawiany przepis (w odróżnieniu od art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym) nie zawiera. Wystarczające jest więc powołanie się jedynie na wątpliwości występujące co do samej treści przepisu (patrz uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 lutego 1994 r., I PZP 57/93, OSNAPiUS 1994 nr 10 poz. 157, OSNCP 1994 z. 7-8 poz. 144 i uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 marca 1994 r., I PZP 5/94, OSNAPiUS 1994 nr 1 poz. 4, OSP 1995 z. 3 poz. 48 z glosą M. Gersdorf).

Jednakże tzw. uchwała abstrakcyjna może być podjęta w trybie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym tylko w zakresie funkcji sprawowanych przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym w Rzeczypospolitej Polskiej, sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. Sąd Najwyższy zapewnia prawidłowość oraz jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej w dziedzinach poddanych jego właściwości (art. 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym). Wynika z tego, że tzw. wykładnia abstrakcyjna jest możliwa tylko w sprawach poddanych bezpośrednio lub pośrednio orzecznictwu sądowemu. Na tle brzmienia art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela mogą powstać spory poddane orzecznictwu sądowemu. Przepis ten dotyczy bowiem zasad tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli, a ściślej mówiąc jego wysokości. Od tych zasad i od wysokości tego funduszu zależą przyznawane z niego

świadczenia socjalne. Świadczenia te co do zasady nie mogą być przedmiotem roszczeń pracowników, a tym samym nie mogą być przedmiotem orzecznictwa sądowego. Zgodnie z wyrokiem z dnia 27 sierpnia 1986 r., I PRN 64/86 (OSNCP 1987 z. 11 poz. 183, OSpIKA 1987 z. 9 poz. 182 z gl. A. Kijowskiego) pracownikowi nie przysługuje roszczenie o przyznanie bezpłatnych wczasów i dlatego nie może on skutecznie dochodzić przed sądami pracy żadnych roszczeń z tego tytułu, zarówno w trybie powództwa o świadczenie, jak i poprzez powództwo o ustalenie. Według wyroku z dnia 15 lipca 1987 r., I PRN 25/87 (OSNCP 1988 z. 12 poz. 180, OSpIKA 1988 z. 6 poz. 156) przepisy art. 16 i 94 pkt 8 KP nie dają pracownikowi prawa podmiotowego do uzyskania od macierzystego pracodawcy dofinansowania z funduszu socjalnego do indywidualnie wykupionych wczasów. Nie można jednak wykluczyć, że charakter roszczeniowy nada niektórym świadczeniom prawo wewnątrzzakładowe. Zależy to od postanowień wewnątrzzakładowych aktów, które są niewątpliwie uzależnione od wielkości funduszu socjalnego i liczby pracowników mających potencjalne prawo do korzystania z tego funduszu.

Zasady wykorzystania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, w tym podziału środków z tego funduszu oraz przyznawania pracownikom świadczeń socjalnych są objęte zakresem kompetencji związków zawodowych - art. 27 ustawy o związkach zawodowych. Dlatego też zasady tworzenia, wykorzystania i przyznawania świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych mogą być przedmiotem sporu zbiorowego - art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236). Przede wszystkim jednak przepis art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 163 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., Nr 70, poz. 96) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ustawy o organizacjach pracodawców oraz ustawy o wprowadzeniu częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 34, poz. 148) przyznał związkom zawodowym specyficzne roszczenie dotyczące funduszu socjalnego. Zgodnie z tym przepisem związki zawodowe mają prawo wystąpienia do sądu pracy z roszczeniem o zwrot temu funduszowi środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy lub o przekazanie należnych środków na fundusz. Z przepisu tego wynika, że związki zawodowe mogą wystąpić przeciwko pracodawcy z powództwem o przekazanie na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych określonych środków finansowych jeżeli uważają, że nie zostały one przekazane w wymiarze wynikającym z obowiązujących przepisów. Na tle wysokości funduszu świadczeń socjalnych mogą więc powstać spory sądowe, a tym samym przedstawione zagadnienie prawne ma swój wymiar praktyczny i jest w wyżej wskazanym znaczeniu poddane nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego. Występują więc podstawy do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie powiększonym.

W dniu 30 marca 1994 r. (z mocą od dnia 1 stycznia 1994 r.) weszła w życie ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Stanowi ona w przepisie art. 5, że zakładowy fundusz świadczeń socjalnych tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Wysokość odpisu podstawowego wynosi na jednego zatrudnionego 37,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku

poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą. Odmienne zasady obowiązują przy tworzeniu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli. Omawiana ustawa nadała bowiem nowe brzmienie przepisowi art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z nim dla nauczycieli tworzy się zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe (poprzednio przepis ten posługiwał się pojęciem 5% planowanego rocznego osobowego funduszu płac).

Dla językowej wykładni tego przepisu kluczowe znaczenie ma pojęcie "planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe", a w szczególności użyte w nim słowo "planowane". Czasownik "planować" oznacza "układać, snuć plany, projekty, zamierzać coś", a rzeczownik "plan" oznacza "zamiar, zamiysł, pomysł, projekt" (Mały słownik języka polskiego" Warszawa, 1994 str. 628). Sformułowanie "planowane środki przeznaczone na wynagrodzenia osobowe" oznacza zatem środki przewidziane w planie, projekcie ich wydatkowania, podjętym zamiarze wydatkowania. Wobec tego jest oczywiste, że nie powinny być uwzględniane wszelkie zmiany w realizacji tego planu, gdyż przepis odnosi wysokość funduszu socjalnego do środków planowanych (przeznaczonych na wynagrodzenia), a nie środków rzeczywiście wydatkowanych. Obojętne jest przy tym, czy niezgodność wydatkowania środków na wynagrodzenia osobowe nastąpiła w wyniku przekroczenia planu, czy też niewykonania planu.

Użycie przez ustawodawcę w przepisie art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela zwrotu o "planowanych rocznych środkach", z których tworzy się zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli, musi mieć znaczenie normatywne. Gdyby chodziło o środki rzeczywiście wydatkowane na płace, ustawodawca użyłby innego zwrotu, np. "środki wypłacone", czy "pobrane" przez pracowników. Ilustruje to najlepiej brzmienie przepisu art. 53 ust. 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z nim dla nauczycieli będących emerytami i rencistami tworzy się zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 5% "pobieranych" przez nich emerytur i rent. Porównanie tych dwóch przepisów dowodzi, że dla wysokości funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli czynnych zawodowo istotna jest wysokość "środków planowanych", a dla emerytur środków "pobieranych". Tym samym należy uznać, że wysokość funduszu socjalnego dla nauczycieli nie zależy od środków rzeczywiście wypłaconych nauczycielom, ale od środków zaplanowanych.

Istotne jest także użycie przez ustawodawcę zwrotu o "planowanych rocznych" środkach przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe. Słowo "roczne" wskazuje na to, iż chodzi w tym przepisie o plan wydatków sporządzany w okresie rocznym, a nie jakiegokolwiek inne plany, czy ich modyfikacje. Mają to nadto być środki "przeznaczone" na wynagrodzenia, a więc określony jest ściśle cel, na jaki środki te są przeznaczone w planie rocznym.

Przepisy o zasadach tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych przez ściśle określenie sposobu jego tworzenia, dochodów i środków o które jest zwiększany (art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r.) mają charakter gwarancyjny, zapewniający utworzenie funduszu w określonej wielkości i uniemożliwiający zmiany jego wysokości. W szczególności przepisy te wykluczają możliwość pomniejszania tego funduszu w przypadku rzeczywistego niewydatkowania planowanych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe. Należy bowiem stwierdzić, że dopusz-

czenie możliwości powiększania funduszu w przypadku faktycznego wypłacenia większych wynagrodzeń niż planowane musiałoby prowadzić do uznania także możliwości pomniejszania tego funduszu w przypadku faktycznego niewypłacenia części środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Jest to w sposób oczywisty niedopuszczalne ze względu na gwarancyjny charakter przepisów dotyczących zasad tworzenia funduszu świadczeń socjalnych.

Prowadzi to do wniosku, że tylko środki zaplanowane rocznie jako przeznaczone na wynagrodzenia osobowe mogą być podstawą obliczenia wysokości funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli. Wszelkie zmiany w zakresie faktycznego wydatkowania tych środków, zarówno polegające na ich powiększeniu jak i pomniejszeniu, nie mogą być w tym zakresie uwzględniane. Prowadzi to do podjęcia uchwały jak na wstępie.

Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność" przedstawiła zagadnienie prawne na tle funkcjonowania konkretnych przepisów, z mocy których doszło do zmiany wynagrodzeń nauczycieli w ciągu roku kalendarzowego. W tym zakresie należy stwierdzić, że planowane roczne środki przeznaczone na wynagrodzenia osobowe nauczycieli określa corocznie ustawa budżetowa w zakresie szkół finansowanych przez Państwo lub budżety gmin (por. postanowienia ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe - jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 ze zm. oraz ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. z 1995 r., Nr 34, poz. 163). Budżety te, jako plany finansowe, mogą zawierać zasady zmian w zakresie środków przeznaczonych na wynagrodzenia, w zależności od różnych czynników, np. od zwiększenia rzeczywistych dochodów budżetu, czy od sposobu rozdysponowania rezerwy budżetowej. Takie regulacje oznaczają, że od razu planuje się możliwość podwyższenia wynagrodzeń. Realizacja takich podwyżek ma charakter planowany w rozumieniu przepisu art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela. Podwyżki wynagrodzeń nauczycieli będące wynikiem realizacji postanowień ustawy budżetowej (planu rocznego środków przeznaczonych na wynagrodzenia) mają charakter planowany i muszą być uwzględniane przy obliczeniu wysokości funduszu świadczeń socjalnych. W ustawie budżetowej na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r., Nr 27, poz. 142) upoważniono Radę Ministrów do zwiększenia wydatków z budżetu państwa (art. 26) i zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (art. 38). W szczególności, zgodnie z art. 38 tej ustawy Rada Ministrów w przypadku, gdy dochody budżetu państwa będą wyższe od przyjętych w ustawie, została upoważniona do dodatkowego zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a wysokość zwiększenia wynagrodzeń miała zostać ustalona po rozpatrzeniu stanowiska Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych (patrz: ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.). W wykonaniu tego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 3 października 1995 r. w sprawie dodatkowego zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 1995 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 558).

Należy więc stwierdzić, że podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli, które nastąpiło w 1995 r. na podstawie wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 1995 r. było realizacją postanowień ustawy budżetowej. Było więc wy-

konaniem planu finansowego państwa. Środki przeznaczone na te dodatkowe podwyżki wynagrodzeń nauczycieli były środkami ustalonymi warunkowo w rocznym planie, a więc należy je uznać za "planowane roczne środki przeznaczone na wynagrodzenia osobowe" w rozumieniu art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela. Powinny więc być uwzględnione przy obliczaniu wysokości funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli.

=====