

## **Uchwała z dnia 12 czerwca 2002 r., III CZP 35/02**

*Sędzia SN Marian Kocon (przewodniczący)*

*Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Marek Sychowicz*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Miasta Ł. – Powiatowego Urzędu Pracy Nr 2 w Ł. przeciwko Grzegorzowi S., Bożenie K., Grażynie M., Jadwidze F. i Andrzejowi W. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 12 czerwca 2002 r. przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Łodzi postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2002 r.

„Czy przez „inne świadczenie pieniężne finansowane z Funduszu Pracy” w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.) rozumieć należy także pożyczkę udzieloną z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz.U. Nr 122, poz. 539)?”

podjął uchwałę:

**Przez „inne świadczenie pieniężne finansowane z Funduszu Pracy” w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.) rozumieć należy także pożyczkę udzieloną z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz.U. Nr 122, poz. 539).**

**Uzasadnienie**

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia powstało na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu 21 października 1992 r. Powiatowy Urząd Pracy w Ł. i pozwany Grzegorz S. zawarli umowę pożyczki, na mocy której Grzegorz S. otrzymał 5000 zł na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej. Umowa zawarta została na zasadach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz.U. Nr 122, poz. 539). Umocowanie ustawowe do wydania rozporządzenia stanowił art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), która została uchylona ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst: Dz.U. 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm. – dalej "u.z.p.b."). Pozostali pozwani pożyczkę tę poręczyli, a dłużna kwota nie została zwrócona.

Sąd pierwszej instancji uznał, że roszczenie o zwrot pożyczki uległo przedawnieniu na mocy art. 28 ust. 3 u.z.p.b., a przy rozpoznawaniu apelacji strony powodowej Sąd Okręgowy w Łodzi powziął poważne wątpliwości, które zostały objęte przedstawionym Sądowi Najwyższemu zagadnieniem prawnym. Sąd Okręgowy podniósł, że występuje problem prawidłowej wykładni użytego w art. 28 ust. 3 u.z.p.b. wyrażenia „inne świadczenie pieniężne finansowane z Funduszu Pracy”, jeżeli bowiem określenie to obejmuje także pożyczki udzielane przez Fundusz Pracy, to roszczenie Powiatowego Urzędu Pracy uległo przedawnieniu, zgodnie z art. 28 ust. 3 u.z.p.b., stanowiącym *lex specialis* w stosunku do art. 118 k.c. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy sprecyzować zakres zagadnienia prawnego stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. Z treści postanowienia Sądu Okręgowego, jak również z jego uzasadnienia, wynika, że wątpliwości prawne tego Sądu ograniczają się do wykładni art. 28 ust. 3 u.z.p.b., od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy bowiem, czy Sąd rozpoznający apelację powoda Miasta Ł. – Powiatowego Urzędu Pracy nr 2 zastosuje wskazany przepis ustawy, czy też art. 118 k.c. Poza zakresem przedstawionego zagadnienia pozostaje zatem kwestia, który z terminów przedawnienia określonych w art. 118 k.c. powinien znaleźć zastosowanie. Należy mieć na względzie, że art. 118 k.c. przewiduje dwa terminy: trzyletni dla roszczeń o świadczenia okresowe i roszczeń związanych z

prowadzeniem działalności gospodarczej oraz termin dziesięcioletni – dla pozostałych. W sprawie jest bezsporne, że nie chodzi o świadczenie okresowe, może natomiast powstać wątpliwość, czy powinien znaleźć zastosowanie termin trzyletni czy dziesięcioletni. Zastosowanie któregoś z tych terminów zależy od rozstrzygnięcia kwestii, czy udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy stanowi działalność gospodarczą. Na marginesie jedynie można zauważyć, że prezentowane są w tym zakresie odmienne stanowiska, jednak kwestia ta pozostaje poza zakresem rozważań Sądu Najwyższego.

Przechodząc do problemów pozostających w obrębie przedstawionego zagadnienia prawnego trzeba zauważyć, że problem wykładni został odniesiony do art. 28 ust. 3 u.z.p.b. o treści określonej przez art. 1 pkt 22 lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147, poz. 687). Z dniem 1 stycznia 1997 r. przepis ten uzyskał brzmienie: „Roszczenia bezrobotnego i innej osoby uprawnionej oraz rejonowego urzędu pracy z tytułu zasiłków, dodatków szkoleniowych, stypendiów, zasiłków przedemerytalnych, świadczeń przedemerytalnych i innych świadczeń pieniężnych finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne”. Takie też brzmienie art. 28 ust. 3 objęte zostało tekstem jednolitym z 1997 r., na który powołał się Sąd Okręgowy. Przepis art. 28 ust. 3 w pierwotnym brzmieniu odnosił się jedynie do roszczeń bezrobotnego i urzędu pracy z tytułu zasiłków i zasiłków szkoleniowych, przy czym termin przedawnienia tych roszczeń był terminem trzyletnim.

W stanie faktycznym sprawy, przy rozpoznawaniu której powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, oparcie rozstrzygnięcia na art. 28 ust. 3 u.z.p.b. w brzmieniu ustaloną powołaną ustawą zmieniającą z dnia 6 grudnia 1996 r. należy uznać za prawidłowe. Należy bowiem mieć na względzie, że wprowadzie umowa pożyczki pomiędzy Urzędem Pracy a pozwanym Grzegorzem S. została zawarta w 1992 r., a więc pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, jednak dla oceny przedawnienia dochodzonego roszczenia musi znaleźć zastosowanie ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, która uchyliła ustawę z 1991 r., nie zawiera obszerniejszych uregulowań

odnoszących się do kolizji ustaw w czasie. Jedynie w art. 73 zawarte zostały zasady odnoszące się do zasiłków, zasiłków szkoleniowych oraz innych świadczeń przyznanych bezrobotnym przed dniem wejścia w życie ustawy. Ustawa stanowi, że wypłacane są one według dotychczas obowiązujących przepisów, a skrócenie okresu pobierania zasiłku może nastąpić jedynie ze ściśle określonych przyczyn.

Skoro ustawa nie normuje kolizji w czasie uregulowań odnoszących się do kwestii przedawnienia, roszczeń należy, zgodnie z przyjmowanym powszechnie poglądem, odwołać się do reguł prawa międzyczasowego wynikających z przepisów wprowadzających kodeks cywilny (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Możliwość analogicznego stosowania art. XXXV p.w.k.c., dotyczącego terminów przedawnienia, dopuścił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 lutego 1994 r., III CZP 9/94 (OSP 1995, nr 1, poz. 3). Oznacza to, że zastosowanie powinny znaleźć przepisy ustawy nowiej, a więc ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r., w tym art. 28 ust. 3 w brzmieniu wynikającym ze wspomnianej ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r.

Przed zastosowaniem normy art. XXXV p.w.k.c. należy przesądzić kwestię zasadniczą, czy roszczenie o zwrot pożyczki, udzielonej na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy, jest "innym świadczeniem" w rozumieniu art. 28 ust. 3 u.z.p.b. i ulega w związku z tym przedawnieniu po upływie przewidzianego w tym przepisie trzyletniego terminu przedawnienia liczonego od dnia wymagalności roszczenia.

W orzecznictwie oraz doktrynie przeważa pogląd, zgodnie z którym przy dokonywaniu wykładni danego przepisu zawsze pierwszeństwo ma wykładnia językowa. Oznacza to konieczność sięgnięcia w pierwszej kolejności do rozumienia danej normy zgodnie z regułami znaczeniowymi i gramatycznymi języka polskiego. Przepis art. 28 ust. 3 u.z.p.b. brzmi: „Roszczenia bezrobotnego i innej uprawnionej osoby oraz powiatowego urzędu pracy z tytułu zasiłków, dodatków szkoleniowych, stypendiów, zasiłków przedemerytalnych, świadczeń przedemerytalnych i innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne”.

Wyliczenie zawarte w analizowanym przepisie ma w pewnym zakresie charakter wyczerpujący, ustawodawca dokonał bowiem wyraźnego podziału roszczeń na dwie grupy. Pierwsza to roszczenia wymienione w sposób szczegółowy (z tytułu zasiłków, dodatków szkoleniowych, stypendiów, zasiłków

przedemerytalnych, świadczeń przedemerytalnych), druga natomiast została określona ogólnie jako roszczenia z tytułu „innych świadczeń pieniężnych finansowanych z Funduszu Pracy”. Roszczenia należące do drugiej grupy muszą zatem charakteryzować się cechami wymienionymi w ustawie, a więc dotyczyć świadczeń pieniężnych i finansowanych z Funduszu Pracy.

Roszczenie powiatowego urzędu pracy o zwrot pożyczki udzielonej na prowadzenie działalności gospodarczej charakteryzuje się tymi cechami. Jest to roszczenie o zwrot sumy dłużnej, świadczenie zaś, którego dotyczy to roszczenie, finansowane jest z Funduszu Pracy (por. art. 18 ust. 1 u.z.p.b.). Wykładnia językowa w sposób jednoznaczny prowadzi zatem do wniosku, że roszczenie powiatowego urzędu pracy o zwrot pożyczki udzielonej bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej jest roszczeniem o „inne świadczenie” finansowane z Funduszu Pracy i podlega trzyletniemu terminowi przedawnienia wynikającemu z art. 28 ust. 3 u.z.p.b. W tym zakresie wyłączone jest więc stosowanie art. 118 k.c. Odmienne stanowisko nie znajduje uzasadnienia w treści ustawy, nie przemawiają za nim także żadne inne istotne argumenty, np. o charakterze funkcjonalnym. Pozostaje zatem do rozważenia, czy art. 28 ust. 3 u.z.p.b. znajdzie zastosowanie także w odniesieniu do terminu przedawnienia roszczeń o zwrot pożyczek udzielonych przed wejściem w życie art. 28 ust. 3 w brzmieniu ustalonym nowelą z dnia 6 grudnia 1996 r.

Odnosząc uregulowanie zawarte w art. XXXV p.w.k.c. do stanu faktycznego, który legł u podstaw zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy, należy stwierdzić, że w zakresie określenia terminów przedawnienia ustawodawca zastosował zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej, jednak dla uniknięcia sytuacji, w której z datą wejścia w życie ustawy nowej automatycznie uległoby przedawnieniu wiele roszczeń dotychczas nie przedawnionych, powyższa zasada została skorygowana w art. XXXV pkt 2 p.w.k.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli termin przedawnienia według przepisów kodeksu cywilnego jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg przedawnienia rozpoczyna się z dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego. Jeżeli jednak przedawnienie rozpoczęte przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego nastąpiłoby wcześniej przy uwzględnieniu terminu przedawnienia określonego w prawie dotychczasowym, przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Zastosowanie powyższej zasady do uregulowania zawartego w art. 28 ust. 3 u.z.p.b. prowadzi do stwierdzenia, że do roszczeń o zwrot pożyczek udzielonych do dnia 31 grudnia 1996 r. zastosowanie znajduje trzyletni termin przedawnienia wprowadzony ustawą z dnia 6 grudnia 1996 r. Termin ten należy liczyć od dnia 1 stycznia 1997 r., tzn. od dnia wejścia w życie wskazanej ustawy. Bez znaczenia pozostaje przy tym, czy umowa pożyczki została zawarta pod rządą ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, czy też ustawy z 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przed jej nowelizacją wspomnianą ustawą z dnia 8 grudnia 1996 r.

Przepis art. 28 ust. 3 u.z.p.b. uległ kolejnej zmianie ustawą z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384). Obecnie początek biegu terminu przedawnienia w stosunku do wskazanych w przepisie roszczeń (ich wyliczenie nie uległo zmianie), przysługujących powiatowemu urzędowi pracy, rozpoczyna się w dniu wypłaty świadczeń, których roszczenia dotyczą. Zmiana treści tego przepisu może pociągnąć za sobą konieczność dokonania ponownej wykładni w zakresie przedawnienia roszczeń o zwrot pożyczek udzielanych z Funduszu Pracy, jednak ta kwestia także pozostaje poza zakresem przedstawionego zagadnienia prawnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).