

**Wyrok z dnia 17 października 2006 r.**

**II UK 81/06**

**Wynagrodzenie wypłacone na mocy art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeśli ubezpieczony spełnia jednocześnie przesłanki uznania go za bezrobotnego.**

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Beata Gudowska (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 października 2006 r. sprawy z wniosku Urzędu Gminy w J. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w L. z udziałem zainteresowanej Agnieszki W. o objęcie ubezpieczeniem społecznym, na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2005 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z dnia 7 czerwca 2004 r. Sąd Okręgowy w Legnicy zmienił decyzję ZUS-Oddziału w L. z dnia 30 czerwca 2003 r., ustalając, że wynagrodzenie wypłacone Agnieszce W. za okres od dnia 1 sierpnia 1999 r. do dnia 16 stycznia 2000 r. po rozwiązaniu z nią stosunku pracy z powodu reorganizacji Urzędu Gminy w J. stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Podstawę prawną wypłaty stanowił art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych gwarantujący wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, którego Sąd Okręgowy nie potraktował jako „odprawy, rekompensaty czy odszkodowanie z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stro-

nie pracodawcy”, wyłączone z podstawy wymiaru składek na mocy § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.).

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2005 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uwzględnił apelację organu ubezpieczeń społecznych i zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie. Powołując się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwałach z dnia 24 maja 1991 r., I PZP 1/91 (OSNCP 1992 nr 1, poz. 2) i z dnia 12 lutego 1992 r., I PZP 6/92 (OSNCP 1992 nr 7-8, poz. 133), zgodnie z którym okres pobierania wynagrodzenia wypłacanego na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest okresem zatrudnienia, a osoba je otrzymująca osobą będącą pracownikiem, stwierdził, że stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wynagrodzenie to nie podlega składce na ubezpieczenie społeczne.

Urząd Gminy w J., opierając skargę kasacyjną na podstawie naruszenia prawa materialnego - art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo - po jego uchyleniu - orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji. Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania uzasadnił potrzebą określenia charakteru prawnego wynagrodzenia wypłacanego na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozstrzygnięcia, czy od tego wynagrodzenia należy odprowadzać składki na ubezpieczenie społeczne.

Skarżący podniósł, że okres, za który wypłacono wynagrodzenie należne na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, powinien być traktowany jak pozostawanie w stosunku pracy (por. wyrok NSA z dnia 27 lipca 1992 r., II SA 609/92, ONSA 1994 nr 1, poz. 11), skoro wynagrodzenie to wypłacane jest w terminach wypłaty wynagrodzeń pracowniczych osobie wcześniej zatrudnionej, która co miesiąc musi przedkładać oświadczenie, że nie podjęła innej pracy. Ponadto wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy należne mianowanym pracownikom samorządowym wykazuje znaczne podobieństwo do wynagrodzenia przysługującego mianowanym urzędnikom państwowym na podstawie art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 16

września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, od którego odprowadzane są składki na ubezpieczenie społeczne. Podobne jest także - co dostrzegł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 lutego 1992 r., I PZP 6/92 (OSNCP 1992 nr 7-8, poz. 133) - do zasiłku dla bezrobotnych, służąc tym samym celom, w związku z czym, tak jak ten zasiłek, powinno podlegać składce na ubezpieczenia społeczne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na postawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) mianowanemu pracownikowi samorządowemu za czas pozostawania bez pracy po ustaniu zatrudnienia z przyczyny likwidacji lub reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia wypłacane jest wynagrodzenie przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Zgodnie z utrwalonym w judykaturze poglądem, wynagrodzenie przewidziane w art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych przysługuje za okres nie będący okresem zatrudnienia i wypłacane jest osobie, która nie jest pracownikiem; przysługuje w przypadku ustania zatrudnienia i wypłacane jest właśnie dlatego, że zakończył się jeden stosunek pracy, a nowy nie został jeszcze nawiązany. Nie ma więc charakteru wynagrodzenia za pracę, lecz rekompensuje brak pracy i brak wynagrodzenia (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1991 r., I PZP 1/91, OSNCP 1992 nr 1, poz. 2, z dnia 18 kwietnia 1991 r., I PZP 8/91, OSNCP 1992 nr 2, poz. 22, z dnia 6 września 1991 r., I PZP 40/91, OSNCP 1992 nr 4, poz. 54, z dnia 17 września 1991 r., I PZP 43/91, OSNCP 1992 nr 4, poz. 55 oraz wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., I PK 36/06, niepublikowany). Rozstrzygnięcie spornej w sprawie kwestii, czy wynagrodzenie za czas nieświadczenia pracy uwzględniane jest w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne wymaga odniesienia się do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) i § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), zgodnie z którymi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonych, będących pracownikami, stanowi dochód w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fi-

zycznych; ściślej - w powiązaniu z art. 4 pkt 9 i art. 8 ust. 1 ustawy systemowej - przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy.

Z przepisów tych wynika jasno, że składniki podstawy wymiaru składek nie są odnoszone do kategorii wynagrodzenia, lecz kwalifikowane jako przychód w rozumieniu przepisów podatkowych. Przychód określony jest w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych bardzo szeroko jako „należne ze stosunku pracy wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężna świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródła finansowania tych wypłat i świadczeń”. Pojęcie przychodu jest szersze od pojęcia „wynagrodzenie za pracę”, więc o tym, czy dane świadczenie stanowi podstawę wymiaru składki nie rozstrzyga nadanie mu charakteru wynagrodzenia za pracę, lecz ustalenie, czy jest przychodem w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Prowadzi to do dalszego wniosku, że decydujące znaczenie dla należności składek na ubezpieczenie społeczne ma stwierdzenie, iż świadczenie pracodawcy jest przychodem rozumianym jako należność ze stosunku pracy - lub równorzędnie - z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie istnienie stosunku pracy i wypłacenie wynagrodzenia w czasie jego trwania. O uznaniu należności za przychód nie decyduje trwanie stosunku pracy, co trafnie ujął Naczelny Sąd Administracyjny, prezentując w wyroku z dnia 26 marca 1993 r., III SA 2219/92 (ONSA 1993 nr 3, poz. 83) pogląd, że o tym czy świadczenie jest przychodem ze stosunku pracy decyduje to, czy może je otrzymać wyłącznie pracownik, czy także inna osoba niezwiązana (aktualnie lub w przeszłości) z pracodawcą. Pogląd taki głoszony był również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2005 r., I SAWr 1038/03 (Biul. Skarb. 2005 nr 5, poz. 26), w którym podkreślono, że istotne jest to, czy istnieje związek prawny lub faktyczny danego świadczenia z istniejącym stosunkiem pracy (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 1994 r., SA/Łd 465/94, LEX nr 26513).

Jest oczywiste, że pracownicy samorządowi uzyskują wynagrodzenie po ustaniu zatrudnienia właśnie z tego powodu, że byli pracownikami i że zostało ono im - jako pracownikom - zagwarantowane w ustawie. Tytuł otrzymywania wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy stanowi ich wcześniejsze zatrudnienie na podstawie mianowania, dlatego wynagrodzenia tego nie można określić w inny sposób niż należność pochodną wobec stosunku pracy lub przysługującą z tytułu zatrudnienia w

ramach stosunku pracy, co powoduje, że wynagrodzenie to jest przychodem w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy systemowej.

Przychód podlega składce na ubezpieczenie społeczne z zastrzeżeniem art. 18 ust. 2 ustawy oraz § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Przepisy regulujące wliczanie przychodów do podstawy wymiaru składek zawierają katalog negatywny, wyraźnie i wyczerpująco wymieniający wyjątki od zasady ustalonej w art. 18 ust. 1 ustawy i § 1 rozporządzenia. Konieczne jest więc jeszcze stwierdzenie, że wynagrodzenie wypłacane pracownikom samorządowym za czas pozostawania bez pracy nie podlega wyłączeniu z mocy tych przepisów. Nie zostało ono objęte art. 18 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (nie jest wynagrodzeniem za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną ani zasiłkiem) ani § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, który w pkt 3 wymienia „odprawy, odszkodowania i rekompensaty wypłacane pracownikom z tytułu wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku pracy, w tym z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę lub rozwiązania jej bez wypowiedzenia, skrócenia okresu jej wypowiedzenia, niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy”. Szczególny charakter tej regulacji nakazuje ściśle wykładanie użytych w niej pojęć, co prowadzi do niewyłączenia omawianego wynagrodzenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Przedstawiony wywód wymaga uzupełnienia stwierdzeniem, że właśnie dlatego, iż zapłata za czas pozostawania bez pracy nie jest wynagrodzeniem za pracę, wykazuje podobieństwo do zasiłku z tytułu bezrobocia przez to, że zapewnia środki utrzymania i stanowi dodatkową gwarancję ich zabezpieczenia dla zwolnionego, pozostającego bez pracy urzędnika państwowego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1994 r., I PZP 18/94, OSNAPiUS 1994 nr 10, poz. 159 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1991 r., I PZP 43/91, OSNCP 1992 nr 4, poz. 55). Nawiązując do tego, Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 9 lipca 1992 r., I PZP 36/92 (OSNCP 1992 nr 10, poz. 182),

stwierdził, że okres - w czasie którego mianowany urzędnik państwowy otrzymuje wynagrodzenie na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a mianowany pracownik samorządowy na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych - podlega zaliczeniu do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, jeżeli pracownik ten spełnia warunki do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przewidziane w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.). W wymienionej uchwale Sąd Najwyższy przyjął, że okres pobierania wynagrodzenia na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych mieści się w pojęciu okresów pobierania zasiłków w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu - który stanowił, że prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, pobierającemu rentę inwalidzką, rodzinną, świadczenie rehabilitacyjne albo otrzymał wynagrodzenie lub odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia po ustaniu stosunku pracy bądź uposażenie lub odprawę po ustaniu stosunku służbowego - uznał, że wynagrodzenie otrzymywane za okres pozostawania bez pracy powinno być traktowane jako świadczenie zastępujące zasiłek dla bezrobotnych. Podkreślił, że z zastąpieniem lub wejściem wynagrodzenia w miejsce zasiłku dla bezrobotnych, i tym samym równoważnością okresu pobierania tego wynagrodzenia z okresem pobierania zasiłku, mamy do czynienia tylko wtedy, gdy dana osoba, pobierając to wynagrodzenie, ma jednocześnie status osoby bezrobotnej, tj. została w tym charakterze zarejestrowana oraz wykazuje gotowość podjęcia pracy.

Stanowisko zaprezentowane w omawianej uchwale, które spotkało się z krytyką wynikającą z odmiennej interpretacji art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. (por. glosę E. Szemplińskiej, PiZS 1993 nr 4, s. 83), należy podtrzymać, gdyż w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz. 211 ze zm.), mającej zastosowanie do spornego okresu, przyjęto już inną definicję bezrobotnego. W art. 2 ust. 1 pkt 2 bezrobotnego zdefiniowano jako osobę niezatrudnioną i niewykonywującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego)

powiatowym urzędzie pracy, jeżeli ukończyła 18 lat, z wyjątkiem młodocianych absolwentów, kobieta nie ukończyła 60 lat, a mężczyzna 65 lat i która nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego. W konsekwencji Sąd Najwyższy w składzie orzekającym przyjął, że skoro zasiłek dla bezrobotnych objęty jest składką na ubezpieczenie społeczne, to tak samo należy traktować wynagrodzenie, które otrzymuje pracownik samorządowy na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych za czas pozostawania bez pracy. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do pogorszenia sytuacji pracownika samorządowego w porównaniu z osobą bezrobotną. W efekcie należy przyjąć, że wynagrodzenie otrzymane na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeśli pracownik pobierający takie wynagrodzenie spełnia jednocześnie przesłanki do uznania go za bezrobotnego.

W tej sytuacji skarga kasacyjna była oparta na usprawiedliwionych podstawach, mimo błędnego zapatrywania, że okres pobierania przez pracownika samorządowego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy powinien być traktowany jak pozostawanie w stosunku pracy. Uznanie skargi kasacyjnej za zasadną nie stoi także na przeszkodzie odrzuceniu przez Sąd Najwyższy - prezentowanej w skardze - analogii do przysługującego najpierw na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a po nowelizacji z dnia 2 grudnia 1994 r. na podstawie art. 13<sup>1</sup> ustawy o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), wynagrodzenia wypłacanego w takich samych okolicznościach, jak opisane w art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawa o pracownikach samorządowych nie zawiera bowiem regulacji podobnej do art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych; nie stanowi, że od świadczenia pieniężnego urząd odprowadza składkę na ubezpieczenie społeczne na zasadach przewidzianych dla wynagrodzenia wypłacanego w czasie trwania stosunku pracy. Nie ma zatem podstaw do stosowania tych przepisów do pracowników samorządowych, gdyż ustawa o pracownikach państwowych ma do nich zastosowanie tylko w przypadkach wskazanych (por. art. 7,8, 21, 22, 24, czy 25

ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Żadne argumenty nie usprawiedliwiały także twierdzenia, że występuje w tym zakresie luka prawna.

Uzasadnia to rozstrzygnięcie jak w sentencji (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.).

=====