

Wyrok z dnia 20 listopada 1998 r.

II UKN 175/98

Zawarte w art. 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) określenie „niezaspokojenie zobowiązań zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej” obejmuje także nieopłacenie składki na ubezpieczenie społeczne pracowników tych przedsiębiorstw.

Przewodniczący: SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Stefania Szymańska (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu w dniu 20 listopada 1998 r. sprawy z wniosku Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o składki na ubezpieczenie społeczne, na skutek kasacji organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z dnia 21 listopada 1997 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w S., decyzją z dnia 3 września 1996 r. zobowiązał Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W., której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych, do zapłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników Państwowego Ośrodka Hodowli Zarodowej w S. W uzasadnieniu decyzji powołał się na to, że Agencja Własności Rolnej z mocy art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm.), jako powiernik wykonywania prawa własności Skarbu Państwa przejęła między innymi Państwowy Ośrodek Hodowli Zarodowej w S. i jego wierzytelności oraz długi i z tego tytułu zobowiązana jest

do zapłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. Żądanie Agencji stwierdzenia wygaśnięcia zobowiązania z tytułu składek byłego POHZ S. wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest bezpodstawne. To, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, na rzecz którego opłacane są składki, jest administrowany przez ZUS - centralny organ administracji państwowej, nie oznacza, że Fundusz jest mieniem państwowym i należy do Skarbu Państwa, a skoro tak, to w sprawie nie można stosować art. 18 powołanej ustawy z dnia 19 października 1991 r.

W odwołaniu od decyzji Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. podniosła zarzut naruszenia prawa materialnego, a w szczególności art. 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) przez przyjęcie, że zobowiązania składkowe na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie wygasły, ponieważ nie są zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni, wyrokiem z dnia 23 maja 1997 r. oddalił odwołanie. W uzasadnieniu Sąd podał, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w W. pismem z dnia 14 sierpnia 1996 r. wniosła o umorzenie zaległych składek byłego POHZ S. wobec Oddziału ZUS w S., na które składała się kwota 184.401,78 zł wynikająca z bilansu likwidacyjnego na dzień 31 marca 1993 r., tj. na dzień protokołu zdawczo-odbiorczego oraz odsetek od tej kwoty do dnia 19 stycznia 1994 r. Natomiast w dniu 26 sierpnia 1996 r., powołując się na treść wyżej przytoczonego pisma, zmieniła zawarty w nim wniosek, wnosząc o umorzenie zaległych zobowiązań byłego POHZ S. wobec ZUS w ten sposób, iż wniosła o stwierdzenie wygaśnięcia tych zobowiązań. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego, brak jest podstaw faktycznych i prawnych do uwzględnienia odwołania Agencji z następujących powodów: Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). Z treści art. 1 tej ustawy jednoznacznie wynika, iż ubezpieczenie społeczne zapewnia ubezpieczonym i członkom ich rodzin świadczenia pieniężne z tworzonych na ten cel funduszy. Dysponentem funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dochodami funduszu zgodnie z art. 26 tejże ustawy są: składki na ubezpieczenie społeczne; dotacje celowe z budżetu państwa na zrefundowanie świadczeń, o których mowa w art. 29 pkt 1 (świadczenia zlecone do wypłaty na podstawie

odrębnych przepisów oraz odsetki za opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczeń lub ich wypłacie, które podlegają refundacji z dotacji celowej z budżetu państwa i kosztów ich obsługi oraz inne dotacje powierzone w odrębnych przepisach); zwroty nienależnie pobranych świadczeń, nie podlegające potrąceniu z wypłaconych świadczeń; odsetki z lokat nadwyżki Funduszu i inne przychody.

Ze środków Funduszu - wywiódł dalej Sąd Wojewódzki - zgodnie z art. 27 powołanej ustawy pokrywa się, między innymi, wydatki na świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego oraz należne od Zakładu odsetki za opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczeń lub ich wypłacie, jak również koszty bieżącej działalności Zakładu, rad nadzorczych, komisji lekarskich d/s Inwalidztwa i zatrudnienia, wydatki inwestycyjne i remonty kapitalne, itd. W świetle wymienionych przepisów ubezpieczenia społeczne stanowią system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywającym potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń w całości lub przynajmniej w poważnej części przez osoby do nich uprawnione. Oznacza to, że ubezpieczenia społeczne mają charakter powszechny, gdyż obejmują swoim zakresem podmiotowym, na zasadzie przymusu, wszystkie grupy zawodowe wykonujące działalność zawodową. Tak więc obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za byłych pracowników POHZ w S. istniał z mocy prawa, a należności z tytułu składek nie miały charakteru należności państwowych, tak jak to twierdzi wnioskodawca, lecz były należnościami indywidualnymi tworzącymi Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który w dalszej kolejności ma ustalić w przyszłości dla pracowników tego zlikwidowanego przedsiębiorstwa świadczenia pieniężne w przypadku zdarzeń losowych uniemożliwiających wykonywanie im pracy. Chodzi o takie zdarzenia jak: osiągnięcie wieku emerytalnego, powstanie inwalidztwa, śmierć pracownika, niezdolność do pracy spowodowana chorobą. Według Sądu Wojewódzkiego, aby stwierdzić, tak jak żąda wnioskodawca, iż zobowiązania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w postaci zaległych świadczeń na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych są zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa i wygasły na podstawie art. 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, należałoby przyjąć, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych reprezentuje Skarb Państwa, a należności tworzące Fun-

dusz Ubezpieczeń Społecznych są należnościami państwowymi. Z treści art. 33 KC wynika, iż osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Z żadnego przepisu ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. nie wynika, jakoby Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiadał osobowość prawną. Także chybione jest powoływanie się przez wnioskodawcę na art. 34 KC mówiący, iż Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych, albowiem zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mają charakter administracyjno-prawny, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który nie ma charakteru mienia państwowego. Słuszne jest zatem twierdzenie organu rentowego, iż gromadzenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma na celu zagwarantowanie świadczeń z ubezpieczenia, przewidzianych przepisami o ubezpieczeniu społecznym, wszystkim uprawnionym do jego gromadzenia. W tym stanie rzeczy, w świetle obowiązujących przepisów nie jest uprawnione stwierdzenie, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest Skarbem Państwa, a wobec tego żądanie Agencji Własności Rolnej jest bezpodstawne.

W apelacji wnioskodawca podtrzymał zarzut obrazy prawa materialnego, tj. art. 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw i wniósł o zmianę decyzji organu rentowego z dnia 3 września 1996 r. przez stwierdzenie wygaśnięcia zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. po zlikwidowanym przedsiębiorstwie państwowym, tj., Państwowym Ośrodku Hodowli Zarodowej w S. oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Wyrokiem z dnia 21 listopada 1997 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego i ustalił, że obowiązek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne za pracowników byłego Państwowego Ośrodka Hodowli Zarodowej w S. wygaś [...].

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny podkreślił, iż Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. przejęła zlikwidowany Państwowy Ośrodek Hodowli Zarodowej w S. wraz z jego wierzytelnościami i długami. Z dniem

wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) - wywiódł dalej Sąd Apelacyjny - z mocy art. 18 wygasły przyjęte przez Agencję na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych niezaspokojone zobowiązania zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej wobec Skarbu Państwa. Stanowisko organu rentowego, że składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie są zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa nie jest trafne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest centralnym organem administracji państwowej, nie posiadającym osobowości prawnej. Z mocy art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem składek Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który jest funduszem celowym przeznaczonym na ubezpieczenia społeczne i stanowi zabezpieczenie na przyszłość lub na wypadek zdarzeń losowych, przy czym także nie posiada osobowości prawnej. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne opłacane przez osoby prawne i fizyczne na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stają się własnością ZUS-u, a więc Skarbu Państwa, ponieważ z chwilą ich uiszczenia osoby te tracą prawo do ich zwrotu (chyba, że obowiązek zapłaty nie istniał lub istniał w innej wysokości). Wynika to z samej istoty aktualnie obowiązującego systemu ubezpieczeniowego. Za tym, że należności składkowe są należnościami państwowymi, świadczy fakt, iż „ubezpieczenia społeczne gwarantuje państwo”, uwzględniając odrębny fundusz na cel ubezpieczenia społecznego w budżecie, a dochody i wydatki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią w ustawie budżetowej odrębną pozycję. Także wysokość składki określa nie ubezpieczyciel, a Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 33 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych) w ramach władzy państwa. Zobowiązania składkowe wobec ZUS mają więc charakter publiczno-prawny, a taki charakter mogą mieć tylko należności państwowe. Państwo też jest gwarantem wypłaty świadczeń przysługujących z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 3 powołanej wyżej ustawy). Skoro ani ZUS ani Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie posiadają osobowości prawnej, zatem zobowiązania składkowe stanowią zobowiązania wobec Skarbu Państwa, które w tym zakresie jest reprezentowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż pozwany występując w innych sprawach cywilnych, a także z ubezpieczeń społecznych, określa się jako Skarb Państwa. Trafnie wnioskodawca podniósł w apelacji,

że Sąd Najwyższy, między innymi, w uchwale z dnia 24 listopada 1995 r. , III CZP 165/95 (OSNC z 1996 z. 3, poz. 36), określając stronę pozwaną użył sformułowania Skarb Państwa - Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Mając te argumenty na uwadze należało zatem przyjąć, że zaległe składki przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią zobowiązania wobec Skarbu Państwa w rozumieniu art. 18 powołanej ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r.

W kasacji organ rentowy, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 powołanej wyżej ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz przez przyjęcie, że zaległe zobowiązania składkowe przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią zobowiązania wobec Skarbu Państwa, w związku z czym wygasają, wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku [...] i oddalenie apelacji, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku. Skarżący uważa, że rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego jest błędne, a zawarte w uzasadnieniu wyroku argumenty nie są trafne. Natomiast dzieląc w całej rozciągłości stanowisko Sądu Wojewódzkiego zawarte w wyroku z dnia 23 maja 1993 r. i w jego uzasadnieniu, podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Przedstawiciel Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w piśmie procesowym podkreślił, iż przepis art. 18 powołanej wyżej ustawy ma „postać” dość ogólnikową i pozwala na różne interpretacje. W konkluzji jednak zaznaczył, że państwo daje gwarancję pełnego pokrycia wydatków Funduszu oraz że aktualnie Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie ma osobowości prawnej, co należy mieć na uwadze.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o oddalenie kasacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadnienie kasacji stanowi w znacznej części powtórzenie argumentacji Sądu Wojewódzkiego, zawartej w wyroku z dnia 23 maja 1997 r. Dlatego nie ma potrzeby przytaczania w tym miejscu tych argumentów tym bardziej, że Sąd Apelacyjny miał je na uwadze, o czym świadczą motywy zaskarżonego wyroku. Sąd Apelacyjny wskazał w sposób wyczerpujący, z powołaniem się na właściwe przepisy prawa, dla czego uznał zarzuty apelacji Państwowej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa -

Oddziału Terenowego w W. za uprawnione. Sąd Najwyższy podziela to stanowisko w całości. Nie można zaakceptować wyводу zawartego w uzasadnieniu kasacji, iż w obecnym stanie prawnym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych stanowi „swoistą własność społeczną wszystkich osób wnoszących składki na ubezpieczenie społeczne”. Taka kategoria własności nie jest bowiem znana obowiązującemu prawu, o czym świadczą zarówno przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Kodeksu cywilnego. Należy przychylić się do stanowiska Agencji Rolnej Skarbu Państwa, iż obowiązujący system prawa nie przyznaje zdolności prawnej, ani zdolności sądowej grupie osób wnoszących składki na ubezpieczenie społeczne. Nie może mieć decydującego znaczenia argument, że uznanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za zobowiązania wobec Skarbu Państwa może doprowadzić do ograniczenia wpływu środków na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, gdyż określenie źródeł wpływów na ten Fundusz należy do prawodawcy, który może - jak to ma miejsce właśnie w art. 18 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) - pozbawić Fundusz pewnych wpływów, ale jednocześnie daje pełną gwarancję na podstawie innych przepisów pokrycia wydatków tego Funduszu.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawiciela ZUS-u, że przepis art. 18 powołanej ustawy ma „postać dość ogólnikową”, co niewątpliwie utrudnia jego wykładnię. Dlatego Sąd Najwyższy uznał za trafną wypowiedź Prokuratora Prokuratury Krajowej, iż przy wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze racje jakie przyświecały prawodawcy przy jego uchwalaniu. Przepis ten stanowi, iż z dniem wejścia w życie ustawy wygasają przejęte przez Agencję na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych i niezaspokojone zobowiązania zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej wobec Skarbu Państwa. Mając na uwadze niezadowalającą, a nieraz wprost złą sytuację gospodarczo-finansową likwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, uprawniony jest wniosek, iż w przepisie tym chodzi o wszelkie zobowiązania, a więc i zaległe składki na ubezpieczenie społeczne za pracowników tych przejmowanych przedsiębiorstw. Właśnie w miejsce tych nieopłaconych składek Państwo przeznacza z budżetu odpowiednie dotacje na uzupełnienie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepis art. 18 stanowi więc postawę do stwierdzenia wygaśnięcia także należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, co jest kolejnym przykładem tzw. „oddłużania” przez Państwo niektórych

podmiotów gospodarczych, tj. zwolnienia od obowiązku zapłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy uznał, iż zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 18 powołanej ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. nie jest uprawniony, w związku z czym kasacja podlega oddaleniu na mocy art. 393¹² KPC.

=====