

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów
z dnia 18 kwietnia 1996 r.
II UZP 2/96**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski, Jerzy Kuźniar, Stefania Szymańska (współsprawozdawca), Maria Tyszel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 18 kwietnia 1996 r. wniosku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 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 spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której wszystkie udziały stanowią własność gminy można traktować jako uspołeczniony zakład pracy w rozumieniu § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1983 r. w sprawie zasad obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego oraz pokrywania wydatków na te zasiłki (Dz.U. Nr 33, poz. 157 ze zmianami) ?

podjął następującą uchwałę:

Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której wszystkie udziały stanowią własność gminy należało traktować jako uspołeczniony zakład pracy w rozumieniu § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1983 r. w sprawie zasad obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego oraz pokrywania wydatków na te zasiłki (Dz.U. Nr 33, poz. 157 ze zmianami).

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

Przedstawiając do rozpoznania składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego niniejsze zagadnienie prawne, Minister Pracy i Polityki Socjalnej podniósł w uzasadnieniu swego wniosku, że zagadnienie to spowodowały wątpliwości wynikające z braku ustawowej definicji pojęcia: "uspołeczniony zakład pracy", przy jednoczesnym jego funkcjonowaniu w przepisach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. Wątpliwości te pogłębiło stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 1995 r. w sprawie II UZP 10/95, w której Sąd Najwyższy uznał, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której wszystkie udziały stanowią własność gminy nie jest uspołecznionym zakładem pracy w rozumieniu przepisu § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1983 r. w sprawie obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego oraz pokrywania wydatków na te zasiłki (Dz.U. Nr 33, poz. 157 ze zm.).

I

Wyrażając wątpliwości, jakie budzi powołana uchwała, Minister odwołał się do argumentacji Sądu Najwyższego przyjętej w innych sprawach.

Wskazane wydaje się więc przypomnienie, że w związku z uchyceniem z dniem 4 lipca 1993 r. ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 12, poz. 77 ze zm.), Sądowi Najwyższemu przedstawiono kilka zagadnień prawnych, w których wątpliwości zrodziły się w związku z tym, że wobec zmian w kodeksie cywilnym oraz wobec utraty mocy obowiązującej ustawy, przestało w polskim ustawodawstwie istnieć pojęcie: "jednostka gospodarki uspołecznionej", natomiast w prawie pracy i w prawie ubezpieczeń społecznych nadal funkcjonuje pojęcie: "uspołeczniony zakład pracy" (w Kodeksie pracy pojęcie to zniknie wraz z wejściem w życie jego nowelizacji z dnia 2 lutego 1996 r.).

Zachowanie w prawie ubezpieczeń społecznych podziału zakładów pracy na uspołecznione i nie uspołecznione ma nadal istotne konsekwencje, a przede wszystkim:

1) do dnia 28 lutego 1995 r. uspołecznione zakłady pracy pokrywały wydatki na zasiłki chorobowe z własnych środków;

2) jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej przysługujące pracownikom i członkom ich rodzin wypłacają:

a) uspołecznione zakłady pracy,

b) Zakład Ubezpieczeń Społecznych za nie uspołecznione zakłady pracy,

3) zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 obowiązującego nadal zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania (M.P. Nr 44, poz. 358), do okresu pracy uprawniającego do nagrody wlicza się, bez względu na przerwy w zatrudnieniu:

a) okresy zatrudnienia w uspołecznionych zakładach pracy,

b) okresy zatrudnienia w prywatnych zakładach pracy, które zostały upaństwowione lub przejęte przez uspołecznione zakłady pracy.

Konsekwencją więc uznania spółki z o.o., w której wszystkie udziały stanowią własność gminy za nieuspołeczniony zakład pracy są między innymi żądania takich spółek, zwrotu przez ZUS kwot zasiłków chorobowych wypłaconych ich pracownikom za okres od 5 lipca 1993 r. do 28 lutego 1995 r., oraz obowiązek ZUS wypłacania jednorazowych odszkodowań z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jakiego pracownicy tych spółek doznali w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz odszkodowań przysługujących rodzinom w razie śmierci pracownika z tych przyczyn.

Zagadnienia kwalifikacji różnych spółek i spółdzielni, jako uspołecznionych, względnie nie uspołecznionych zakładów pracy, były już przedmiotem szeregu orzeczeń Sądu Najwyższego:

1) w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 1994 r., II UZP 15/94 (OSNAPIUS 1994 nr 8 poz. 131) przyjęto, że: "w okresie od 1 października 1990 r. do 4 lipca 1993 r. spółdzielnie należało traktować jako uspołecznione zakłady pracy...",

2) według uchwały z dnia 6 września 1994 r., II UZP 18/94 (OSNAPIUS 1995 nr 3 poz. 37) Gminną Spółdzielnię "Samopomoc Chłopska", w okresie od 1 października 1990 r. do 4 lipca 1993 r. należało traktować jako uspołeczniony zakład pracy,

3) w dniu 24 stycznia 1996 r. Sąd Najwyższy podjął kolejną uchwałę, II UZP 24/95, tej treści, iż: "w okresie od dnia 1 października 1990 r. do dnia 4 lipca 1993 r.

spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której wszystkie udziały stanowiły własność Stowarzyszenia Polski Związek Motorowy należało traktować jako uspołeczniony zakład pracy w rozumieniu § 19 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1983 r. w sprawie zasad obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego oraz pokrywania wydatków na te zasiłki (Dz. U. Nr 33, poz. 157 ze zm.)",

4) w uchwale z dnia 6 września 1994 r., II UZP 22/94 (OSNAPiUS 1994 nr 12 poz. 195) za uspołeczniony zakład pracy uznano spółkę akcyjną, w której jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa objęła akcje na okaziciela w wysokości przekraczającej 50% kapitału akcyjnego, natomiast za nie uspołeczniony zakład - taką samą spółkę, w której akcje objęły także podmioty zagraniczne,

5) w uchwale z dnia 7 grudnia 1994 r., II PZP 5/94 (OSNAPiUS 1995 nr 19 poz. 237) przyjęto, że spółka z o.o., której udziałowcami obok przedsiębiorstw państwowych są osoby fizyczne, jest uspołecznionym zakładem pracy, jeżeli udział przedsiębiorstw państwowych w kapitale tej spółki przekracza 50%,

6) w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 stycznia 1995 r. II UR 1/95 (OSNAPiUS 1995 nr 12 poz. 151), również przyjęto, że spółkę akcyjną w okresie, w którym ponad 50% kapitału zakładowego (akcyjnego) posiadały uspołecznione zakłady pracy, należało kwalifikować jako uspołeczniony zakład pracy.

Zaznaczyć należy, że ramy czasowe uchwał przypomnianych w pkt 1,2 i 3 były uzasadnione stanami faktycznymi przedstawionych zagadnień. Z dniem 4 lipca 1993 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50), zwana dalej ustawą o podatku od towarów..., która uchylila ustawę z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (art. 55 ust. 1 pkt 2), powodując wyeliminowanie pojęcia: "jednostka gospodarki uspołecznionej". Treść uzasadnień żadnej z tych uchwał nie wskazuje natomiast, by Sąd Najwyższy uznał, że spółdzielnie, które z dniem 4 lipca 1993 r. przestały być jednostkami gospodarki uspołecznionej, stały się nie uspołecznionymi zakładami pracy.

II

W uzasadnieniu uchwały z dnia 7 lipca 1995 r., II UZP 10/95 (OSNAPiUS 1996 nr 3 poz. 50), która stała się dla Ministra inspiracją do wystąpienia z rozpatrywanym zagadnieniem prawnym, skład orzekający odwołując się do wspomnianego wyżej orzecznictwa przyjął, że ustawa o podatku od towarów i usług... z dniem 5 lipca 1993 r. wyeliminowała z prawa podatkowego pojęcie "uspołeczniony zakład pracy" oraz, że: "(...) pojęcie własności społecznej przestało obecnie funkcjonować w sferze polskiego prawa cywilnego. Pojawiły się nowe kategorie pojęciowe: "własność państwowa, własność komunalna i własność osobista", oraz że: "(...) własność komunalna stanowi odrębną od własności państwowej formę własności i nie może być z nią identyfikowana. Skoro tak, to również spółka z o.o., w której wszystkie udziały stanowią własność gminy, a przeto własność komunalną, nie może być identyfikowana z uspołecznionym zakładem pracy". Uzasadnienie to wskazuje, że utożsamiono pojęcie "jednostki gospodarki uspołecznionej" z pojęciem: "uspołeczniony zakład pracy", pomimo, że powoływana ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług, uchylająca (art. 55 ust. 1 pkt 2) ustawę z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu, ani w tym przepisie, ani też w żadnym innym, niczego nie stanowi o "uspołecznionych zakładach pracy".

W dotychczasowym, wyżej przytoczonym orzecznictwie, przyjmowano pogląd odmienny, a mianowicie, że pojęcie "uspołeczniony zakład pracy" było i jest pojęciem szerszym, obejmującym zarówno jednostki gospodarki uspołecznionej, jak również inne zakłady pracy oraz, że kryterium własności nie może być jedynym kryterium odróżniającym uspołeczniony zakład pracy od nie uspołecznionego. Przyjęty w tych orzeczeniach kierunek wykładni pojęcia "uspołeczniony zakład pracy" uwzględniał, wobec zmienionych warunków społeczno-gospodarczych, również charakter danego zakładu pracy, jego zadania i cele.

Z pewnością słuszne jest stwierdzenie w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 1995 r., II UZP 10/95, że własność komunalna stanowi odrębną od własności państwowej formę własności i nie może być z nią identyfikowana, jednakże należy je uzupełnić poprzez podkreślenie, że własność komunalna stanowi też formę odrębną od własności osobistej i z nią również nie może być identyfikowana.

Dla określenia charakteru własności komunalnej pomocnym będzie przypomnienie etymologii słów: komuna, komunalny. Według słownika wyrazów obcych Michała Arcta z 1921 r.: komuna to: gmina miejska posiadająca samorząd, a komunalny, to: tyczący się gminy, należący do niej; w słowniku PIW z 1958 r. natomiast komuna to: wspólny, powszechny, zespół ludzi łączących się celem współżycia na zasadach wspólnoty majątkowej, a komunalny: - wspólny, gminny, komunalna gospodarka - gospodarka miast i osiedli przemysłowych, znajdująca się pod zarządem organów miejskich. Według Słownika Języka Polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN Wyd. IX, Warszawa 1994 r., pod redakcją naukową Mieczysława Szymczaka, t. I, słowo "komunalny" tłumaczy się jako podlegający samorządowi miejskiemu, zaś słowa "gospodarka komunalna" jako dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokojenie materialno-bytowych potrzeb ludności miejskiej (komunikacja miejska, oczyszczanie miasta, wodociągi, gospodarka mieszkaniowa itp.).

W myśl art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 85 ze zm.) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw, jest mieniem komunalnym (art. 43). W komentarzu do tej ustawy Zygmunta Niewiadomskiego i Włodzimierza Grzelczaka (Wydawnictwo Prawnicze 1990 r.) wyrażono pogląd, że "innymi komunalnymi osobami prawnymi", o których stanowi art. 43, są również spółki wyposażone w osobowość prawną, którym gminy przekazały majątek dotychczasowych przedsiębiorstw komunalnych, i to zarówno spółki z o.o., jak i spółki akcyjne pod warunkiem, że majątek ten będzie w przewadze (więcej niż 50% udziałów lub kapitału akcyjnego spółki). Nabycie mienia komunalnego przez gminy nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) poprzez przejęcie określonej części mienia ogólnonarodowego (ogólnopaństwowego), należącego uprzednio między innymi do przedsiębiorstw państwowych, dla których funkcje organów założycielskich pełniły rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, a także mienia zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom (art. 5 ust. 1 tej ustawy). Na podstawie ust. 3 tegoż art. 5, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej zostało przekazane jako

mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli było niezbędne do wykonywania ich zadań.

Podobnie w piśmiennictwie (A. Kidyba, A. Wróbel: Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1993, str. 71 i nast.) przyjmuje się, że do kategorii "innych osób komunalnych", o których mowa w art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym należy zaliczyć te wszystkie podmioty, które zostały utworzone w oparciu o mienie komunalne, w tym spółki:

- a) tworzone jednoosobowo przez gminę (spółki z o.o.),
- b) przekształcone z przedsiębiorstw komunalnych (również jednoosobowe spółki akcyjne i z o.o.).

Podkreśla się także, że do komunalnych osób prawnych może należeć każde prawo majątkowe, z wyjątkiem tych, których przynależność do osób prawnych jest wyłączona (jak: służebność osobista, spółdzielcze prawo do mienia komunalnego). Do praw majątkowych przysługujących osobom prawnym reprezentującym mienie komunalne należą zaś, między innymi, udziały w spółkach.

Podkreśla się również, że spółki prawa handlowego (art. 158-306 KH) wydają się być dla gmin korzystną formą działalności gospodarczej, przy czym szczególnie atrakcyjną w działalności gmin stała się ostatnio spółka z o.o. Będąc jedynym właścicielem takiej spółki gmina ma bowiem możliwość rzeczywistego, pełnego wpływu na jej działalność. Jednakże po dniu 30 czerwca 1994 r. działalność gospodarcza możliwa jest tylko wtedy, gdy realizuje ona zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 100, poz. 499). W myśl art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w tym przede wszystkim zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Działalność gospodarcza prowadzona przez spółkę z o.o., w której wszystkie udziały stanowią własność gminy, prowadzona w interesie danej społeczności, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb przy wykorzystaniu mienia gminy, będącego własnością komunalną, a więc nie stanowiącego mienia osobistego, ani też państwowego, ma - w przekonaniu składu orzekającego - charakter społeczny.

Przytoczone wyżej różnice treści pojęcia: "komunalny" świadczą o jego ewolucji i wskazują, że pierwszoplanowym jego synonimem stał się obecnie wyraz "wspólny". Własność komunalną można więc zdefiniować, jako własność społeczną, a to zarówno z uwagi na treść nadaną przymiotnikowi "komunalny" wobec zmian społeczno-gospodarczo-ustrojowych po II wojnie światowej, jak też z uwagi na sposób nabycia mienia komunalnego przez gminy (art. 44 pkt 1 ustawy o samorządzie terytorialnym w związku z art. 5 ustawy - przepisy ją wprowadzające). Sąd Najwyższy podziela więc pogląd wyrażony przez Ministra Pracy, że o ile oczywiste jest, iż spółka z o.o., w której wszystkie udziały stanowią własność gminy, a więc w całości jest oparta na mieniu komunalnym, czyli na mieniu wspólnoty samorządowej, nie może być traktowana jako państwowy zakład pracy, to jednak twierdzenie, że nie jest ona zakładem pracy uspołecznionym nie jest już takie oczywiste.

W powołanych wyżej rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego podkreślono, że: "o typie i formie własności nie rozstrzyga (...) jakaś immanentna właściwość jej przedmiotu, lecz rodzaj i charakter podmiotu, któremu ona przysługuje" oraz, że: "(...)

własność społeczną w sensie ogólnym stanowi własność, która przysługuje podmiotom społecznym. Po to więc, by można było ustalić, czy mamy do czynienia z własnością społeczną, wcześniej trzeba wiedzieć, czy dana jednostka organizacyjna, której ona przysługuje, ma cechy podmiotu zaliczanego do organizmów uważanych za społeczne; w razie zaś wątpliwości - powinien rozstrzygać społeczny charakter i cel ich działania".

IV.

Zdaniem składu rozstrzygającego przedstawione zagadnienie prawne, linia orzecznicza Sądu Najwyższego, prezentowana w uchwałach i wyroku przypomnianych w części I niniejszego uzasadnienia, z wyjątkiem uchwały z dnia 7 lipca 1995 r II UZP 10/95, a mianowicie, że typ i forma własności nie jest wystarczającym i jednoznacznym kryterium kwalifikacji zakładów pracy na uspołecznione i nieuspołecznione, jest racjonalna i przekonująca. Powyższe rozważania prowadzą bowiem do wniosku, że uspołecznionym zakładem pracy jest nie tylko taki zakład, który jest własnością państwową lecz również zakład pracy, dysponujący mieniem komunalnym dla którego rada gminy, na podstawie art. 8 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym, dla prowadzenia działalności gospodarczej wybrała formę spółki prawa handlowego, a więc również formę spółki z o.o., i w której zachowała większość udziałów lub akcji.

Z tych względów na przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne udzielono odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

Notka

1) Powołana w uzasadnieniu uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1996 r., II UZP 24/95 została opublikowana w OSNAPiUS 1996 nr 14 poz. 201.

2) Wyjaśnieniem nie uspołecznionego zakładu pracy Sąd Najwyższy zajmował się także w późniejszej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 maja 1996 r., II UZP 22/95, opublikowanej w OSNAPiUS 1996 nr 24 poz. 376.

=====