

**Uchwała z dnia 14 września 1995 r.**  
**II UZP 16/95**

Przewodniczący SSN: Teresa Romer, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Stefana Trautsolta, w sprawie z wniosku Elektrowni "K." Przedsiębiorstwo Państwowe w Ś.G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. o zapłatę składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 14 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 29 czerwca 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

Czy Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej działające na podstawie art. 6 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 80 ze zm.), jest zobowiązane do płacenia składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o jakim mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 1) ?

p o d j a ł następującą uchwałę:

**Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej działające na podstawie art. 6 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 80 ze zm.) jest obowiązane do płacenia składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 1 ze zm.).**

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

Przedstawione w sentencji uchwały zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości powstało w następujących okolicznościach.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w R., działając na podstawie art. 19 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 1 ze zm. - zwanej dalej ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych) zobowiązał przedsiębiorstwo państwowe użyteczności publicznej Elektrownia "K." do opłacania składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (zwany dalej Funduszem).

Rozpoznając odwołanie Elektrowni "K." Sąd Wojewódzki-Sąd

Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie zmienił zaskarżona decyzję ZUS i zwolnił odwołującą się Elektrownię z obowiązku opłacania składek na Fundusz. Sąd Wojewódzki wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych nie ma ona zastosowania do pracodawcy, wobec którego odrębne przepisy wyłączają możliwość ogłoszenia upadłości i likwidacji. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest wyłączone przez przepis art. 3 § 2 prawa upadłościowego, zaś jego likwidacja nie jest możliwa ze względu na regulacje zawarte w art. 6 ust. 1 i 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Z przepisów tych wynika bowiem, że tego rodzaju przedsiębiorstwo ma na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb mieszkańców m.in. w energię elektryczną, a organ założycielski ma obowiązek jego dotowania, gdy działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Od tego wyroku rewizję wniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych podnosząc, że zmiany technologii mogą powodować likwidację przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Powstałe przy rozpatrywaniu tej rewizji wątpliwości Sądu Apelacyjnego dotyczą możliwości likwidacji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Podniesiono, że wprawdzie przepis art. 6 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zobowiązuje organ założycielski do dotowania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale obowiązek ten istnieje tylko wtedy, gdy działalność tego przedsiębiorstwa jest konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności. W razie ustania tych potrzeb organ założycielski jest zwolniony z obowiązku dotowania, a więc mogłaby zaistnieć możliwość likwidacji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej na podstawie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Według art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych obowiązek opłacania składki na Fundusz obciąża pracodawców objętych działaniem ustawy, z wyjątkiem określonym w art. 17 ust. 3. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy pracodawcą, w rozumieniu ustawy, jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, z wyjątkiem zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 sierpnia 1995 r. stanowił, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracodawcy, wobec którego odrębne przepisy wyłączają możliwość ogłoszenia upadłości i likwidacji. Po jego nowelizacji, wprowadzonej przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie nie-

wypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 87, poz. 435), przepis art. 2 ust. 2 stanowi, że przepisy ustawy stosuje się do pracodawcy będącego osobą fizyczną, a także do pracodawcy będącego jednostką organizacyjną, jeżeli odrębne przepisy nie wyłączają możliwości ogłoszenia jego upadłości i przewidują możliwość jego likwidacji. Funkcja tego przepisu jest taka sama w obu jego brzmieniach. Nie jest obowiązany do płacenia składek ten pracodawca, którego pracownicy nie będą korzystali ze świadczeń z Funduszu, gdyż wobec tego pracodawcy nie można ogłosić upadłości i likwidacji.

2. W dotychczasowym orzecznictwie sądowym, wydanym na podstawie art. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, stwierdzono brak obowiązku pracodawcy płacenia składki na Fundusz ze względu na dwojakiego rodzaju przesłanki. W odniesieniu do notariusza (uchwała SN z dnia 1 marca 1995 r., II UZP 34/94 - OSNAPiUS 1995 nr 16 poz. 207) oraz Społecznej Szkoły Podstawowej Towarzystwa Oświatowego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 13 stycznia 1995 r., AUr 1169/94 - Prawo Pracy 1995 z. 4 s. 47) stwierdzono, że podmioty te nie prowadzą działalności gospodarczej i z tego względu nie są pracodawcami w rozumieniu art. 2 ust. 1 omawianej ustawy. Natomiast w odniesieniu do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i jej oddziałów terenowych (uchwała SN z dnia 20 stycznia 1995 r., II UZP 1/95 - OSNAPiUS 1995 nr 13 poz. 162) oraz nadleśnictwa będącego jednostką organizacyjną Lasów Państwowych (uchwała SN z dnia 5 kwietnia 1995 r., II UZP 7/95 - OSNAPiUS 1995 nr 21 poz. 265) przyjęto, że są one pracodawcami, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy, lecz że ma do nich zastosowanie przepis art. 2 ust. 2. Brak jest bowiem możliwości ogłoszenia upadłości - jako że za ich zobowiązania odpowiada Skarb Państwa - a obowiązujące przepisy w ogóle nie przewidują możliwości ich likwidacji lub w razie likwidacji roszczenia pracownicze są zaspokajane przez Skarb Państwa. Wprost do przedsiębiorstwa użyteczności publicznej odnosi się omówiony w pkt. 3 uzasadnienia wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26 kwietnia 1995 r., III AUr 113/95 (Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej 1995 nr 2 s. 35).

3. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga ustalenia, czy przedsiębiorstwo użyteczności publicznej ma zdolność upadłościową i czy może zostać zlikwidowane. Zdaniem Sądu Najwyższego w obu przypadkach odpowiedź jest twierdząca.

Według przepisu art. 3 § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. - Prawo upadłościowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm.) nie można ogłosić upadłości przedsiębiorstw państwowych: przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe", przedsiębiorstwa państwowego "Porty Lotnicze", przedsiębiorstw lasów państwowych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz państwowej jednostki organizacyjnej "Polska Poczta,

Telegraf i Telefon", a także innych określonych w odrębnych przepisach, jeżeli właściwy organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa zgłosi sprzeciw i złoży oświadczenie o przejęciu zobowiązań przedsiębiorstwa.

Wykładnia gramatyczna tego przepisu wskazuje, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają warunkową zdolność upadłościową. Ogłoszenie ich upadłości jest możliwe, jeżeli właściwy organ nie złoży dwóch oświadczeń: sprzeciwu przeciwko ogłoszeniu upadłości i oświadczenia o przejęciu zobowiązań przedsiębiorstwa zagrożonego upadłością. Nie jest trafne stanowisko, że ta warunkowa zdolność upadłościowa dotyczy tylko "innych (przedsiębiorstw) określonych w odrębnych przepisach", a więc z wyłączeniem wymienionych w pierwszej części omawianego przepisu przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Przepis art. 3 § 2 Prawa upadłościowego stanowi jedno zdanie składające się z trzech części, co oznacza, że jego końcowa część - określająca uprawnienia organu reprezentującego Skarb Państwa - odnosi się do obu poprzedzających ją części. Gdyby zamierzano wskazać uprawnienia organu reprezentującego Skarb Państwa ograniczyć tylko do podmiotów określonych w drugiej części tego przepisu, to zostałaby on odmiennie zredagowany. W tym zakresie były przynajmniej dwie możliwości. Można było po pierwszej części tego przepisu (po wyrazach: Polska Poczta, Telegraf i Telefon) postawić kropkę, co wprost oznaczałoby brak zdolności upadłościowej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Po wtóre można było umieścić "inne (przedsiębiorstwa) określone w odrębnych przepisach", wraz ze wskazaniem uprawnień organu reprezentującego Skarb Państwa, w oddzielnym paragrafie tego artykułu. Zauważyć bowiem należy, że przepisy art. 3 Prawa upadłościowego w każdym z pozostałych paragrafów (§ 1 i § 3) jednakowo określają sytuację prawną wszystkich podmiotów gospodarczych w nich wymienionych. Należy z tego wnosić, że także w § 2 użyto tej samej techniki legislacyjnej.

Za dopuszczalnością ogłoszenia upadłości państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przemawia porównanie regulacji z przepisu § 2 art. 3 prawa upadłościowego z przepisem § 1 tego artykułu. Według art. 3 § 1 Prawa upadłościowego nie można ogłosić upadłości jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek organizacyjnych, chyba że ustawa wyłącza odpowiedzialność Skarbu Państwa za ich zobowiązania, instytucji i organizacji utworzonych w drodze ustawy. Także więc w odniesieniu do wymienionych w tym przepisie jednostek organizacyjnych ogłoszenie upadłości jest możliwe, jeżeli za ich zobowiązania nie ponosi odpowiedzialności Skarb Państwa. Nie ma zaś uzasadnienia sytuacja, w której można by ogłosić upadłość państwowej jednostki organizacyjnej, za której zobowiązania nie ponosi odpowiedzialności Skarb Państwa z mocy ustawy, a brak byłoby tej możliwości w stosunku do państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, za którego zobowiązania Skarb Państwa

także nie ponosi odpowiedzialności, gdyż nie złożył oświadczenia o ich przejęciu. Z tych względów należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1993 r., II CRN 146/93 (nie publikowanym), według którego można ogłosić upadłość komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w odniesieniu do którego właściwy organ gminy nie zgłosił sprzeciwu i nie złożył oświadczenia o przejęciu zobowiązań przedsiębiorstwa, jeżeli istnieją przesłanki wymienione w art. 1 § 1 lub § 3 prawa upadłościowego.

Nie jest także przeszkodą prawną do ogłoszenia upadłości lub likwidacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej obowiązek dotowania go przez organ założycielski. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 80 ze zm.) obowiązek ten odnosi się do przedsiębiorstwa, "którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebą zaspokajania potrzeb ludności". Ustanie społecznej potrzeby istnienia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powinno więc spowodować zaprzestanie dotowania i może skutkować jego likwidacją.

We wskazanym w pkt. 2 uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku przyjęto, że przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych nie mają zastosowania do zakładów gazowniczych jako przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Sąd Apelacyjny stwierdził w uzasadnieniu, iż upadłość przedsiębiorstwa użyteczności publicznej może być ogłoszona, jednakże nie można mówić o jego likwidacji, która polegałaby na całkowitym zakończeniu działalności, a przepis art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych należy rozumieć w ten sposób, że chodzi w nim o taką upadłość, która prowadzi do likwidacji w sensie organizacyjnym. Pogląd ten nie jest trafny. Po pierwsze bowiem, w razie ustania konieczności zaspokajania potrzeb społecznych przedsiębiorstwo użyteczności publicznej może być zlikwidowane na podstawie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie tylko w celu jego przekształcenia w inny podmiot gospodarczy - który będąc następcą prawnym zlikwidowanego przedsiębiorstwa ponosi odpowiedzialność za jego zobowiązania na podstawie art. 23<sup>1</sup> § 4 k.p. - ale także może to być likwidacja polegająca na zakończeniu działalności tego zakładu w ujęciu przedmiotowym. Może być to uzasadnione na przykład przyczynami technologicznymi lub ekonomicznymi. Prawdopodobieństwo ogłoszenia upadłości i likwidacji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest mniejsze niż nastąpienie tych zdarzeń w stosunku do innych podmiotów gospodarczych, gdyż organ założycielski ma wskazany wyżej obowiązek jego dotowania. Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych nie różnicuje jednakże sytuacji prawnej pracodawców w zależności od stopnia prawdopodobieństwa ogłoszenia ich upadłości i likwidacji, co mogłaby uczynić na przykład ustalając różną

wysokość składki. Po wtóre należy zwrócić uwagę na związek między obowiązkiem opłacania składki przez pracodawcę a prawem pracowników do świadczeń z Funduszu oraz wymagalnością tych świadczeń. Prawo do świadczeń z Funduszu mają tylko ci pracownicy, których pracodawcy są zobowiązani do opłacania składki (lub zwolnieni z tego obowiązku na podstawie art. 17 ust. 3 omawianej ustawy). Wynika to z powołanego na początku rozważań Sądu Najwyższego przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (definiującego pracodawcę w rozumieniu ustawy) w związku z art. 1 tej ustawy, według którego ustawa reguluje zasady i zakres ochrony roszczeń pracowniczych w razie niemożności i ich zaspokojenia z powodu niewypłacalności pracodawcy. Niestosowanie ustawy wobec pewnych pracodawców na podstawie art. 2 ust. 2 oznacza zatem nie tylko brak ich obowiązku opłacania składki, ale także powoduje wyłączenie spod działania ustawy zatrudnionych przez nich pracowników. Prawo pracowników do świadczeń z Funduszu nie jest powiązane z zakończeniem postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego. Przepis art. 3 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, zarówno przed nowelizacją, jak i po niej, określając szczegółowo pojęcie niewypłacalności pracodawcy stanowi m.in., że zachodzi ona już od ogłoszenia upadłości lub od wystąpienia braku środków finansowych na zaspokojenie roszczeń pracowniczych w trakcie postępowania likwidacyjnego. Funkcją ustawy jest więc nie tylko zagwarantowanie pracownikom uzyskania od Funduszu świadczeń określonych w art. 6 tej ustawy, ale także zapewnienie wypłat bez potrzeby oczekiwania na zakończenie postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

=====