

## Wyrok z dnia 11 września 2003 r., III CKN 437/01

**Za zobowiązania zaciągnięte przed dniem 1 stycznia 1999 r. przez miejskie strefy usług publicznych oraz ich jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, które uległy likwidacji z tym dniem, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego wojewodę (ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. Nr 141, poz. 692).**

*Sędzia SN Maria Grzelka (przewodniczący)*

*Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Kazimierz Zawada*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółki Handlowo-Usługowej "H." w N.S., Ewy K. i Mariana K. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie M. w K. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 11 września 2003 r., na rozprawie kasacji pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2001 r.

oddalił kasację.

### Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu wyrokiem z dnia 30 listopada 2000 r. uwzględnił powództwo Ewy i Mariana K. o zasądzenie na ich rzecz od Skarbu Państwa – Wojewody M. kwoty 84 128,71 zł, zaś Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2001 r. oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa.

W sprawie poczyniono następujące ustalenia faktyczne:

Powodowie, jako współnicy spółki cywilnej, sprzedali Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej w N.S. w dniach 2 lipca i 1 października 1998 r. sprzęt medyczny o łącznej wartości 84 128,71 zł i ta kwota – jako cena sprzedaży nie została powodom zapłacona. W dacie sprzedaży Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej był jednostką organizacyjną prowadzoną przez S. Miejską Strefę Usług Publicznych, a

w dniu 29 października 1998 r. został przekształcony w Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej, zaś z dniem 1 stycznia 1999 r. i likwidacją w tej dacie S. Miejskiej Strefy Usług Publicznych – został przejęty przez Powiat N.

Sąd pierwszej instancji dokonując oceny prawnej tego stanu faktycznego stwierdził, że stosownie do ustawy o miejskich strefach usług publicznych, jednostki te działały w ramach administracji rządowej, a zobowiązania finansowe były realizowane z dotacji celowych przez budżet wojewody. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) powiat przejmujący zakłady opieki zdrowotnej po rozwiązaniu strefy, nie odpowiada za ich zobowiązania finansowe powstałe przed przejęciem, bo są to nadal zobowiązania Skarbu Państwa, którego reprezentantem jest wojewoda. Ocenę taką w pełni podzielił Sąd Apelacyjny.

Wyrok tego Sądu zaskarżył kasacją pozwany Skarb Państwa. Jako podstawy kasacyjne wskazano naruszenie art. 15 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.) w związku z art. 64 i 65 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); art. 20 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach publicznych; przepisów załącznika nr 9 do ustawy budżetowej z 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106) i ustawy budżetowej z 1998 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 156); art. 67 § 2 k.p.c. w związku z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 17, poz. 130). Ponadto skarżący zarzucił naruszenie art. 67 § 2 k.p.c. w związku z art. 66 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz art. 379 pkt 5 w związku z art. 194 § 1 i 3 k.p.c. Pozwany Skarb Państwa wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia sporna w niniejszej sprawie dotyczy jedynie ustalenia legitymacji biernej. Chodzi o odpowiedź na pytanie, kto przejął zobowiązania finansowe powstałe przed 1 stycznia 1999 r., a zaciągnięte przez jednostki organizacyjne S. Miejskiej Strefy Usług Publicznych, która uległa likwidacji właśnie z dniem 1 stycznia 1999 r. W rachubę wchodzi bowiem: Skarb Państwa – reprezentowany

przez Wojewodę M., Powiat N. – jako jednostka samorządu terytorialnego, względnie 14 gmin tworzących S. Miejską Strefę Usług Publicznych. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, który lub które z tych podmiotów przejęły zobowiązania finansowe strefy, wymaga sięgnięcia – w pierwszej kolejności – do przepisów regulujących funkcjonowanie miejskich stref usług publicznych. Chodzi tu o przepisy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692). W przepisach art. 14-21 tej ustawy uregulowano status i zasady funkcjonowania tych stref. Na szczególną uwagę zasługują art. 14, 15, 18 i 20 ustawy. Zgodnie z art. 14 ustawy zadania i kompetencje, o których mowa w tej ustawie mogą być przekazane tworzonemu w tym celu miejskim strefom usług publicznych, przy czym zadania i odpowiadające im kompetencje przekazywane są strefom w całości jako zadanie zlecone. Według zaś art. 18 ustawy do finansowania zadań przejętych przez strefy mają zastosowanie przepisy art. 13 ustawy, co oznacza, że dotacje celowe na finansowanie przejętych zadań zleconych ustala się stosując zasady przyjęte do kalkulacji środków finansowych dla tego typu zadań finansowanych z budżetu państwa, a dotacje te ujmuje się w budżetach odpowiednich wojewodów. Wskazać też należy, że zgodnie z art. 15 ustawy, do strefy stosuje się przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), dotyczące związków komunalnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wreszcie art. 20 ust. 1 ustawy stanowi, że w przypadku niedoboru środków na wykonanie przyjętych zadań strefa pokrywa ten niedobór z funduszu gwarancyjnego, tworzonego przez wszystkie gminy wchodzące w jej skład.

Z tych unormowań można wyprowadzić kilka istotnych stwierdzeń, co do statusu prawnego miejskich stref usług publicznych:

Po pierwsze, jest poza sporem, że miejskie strefy usług publicznych zostały utworzone jako eksperymentalne powiaty ziemskie. Chodziło o zebranie niezbędnych doświadczeń przed reformą administracji publicznej m.in. przed utworzeniem powiatów i samorządowych województw. Strefa była osobą prawną, która wykonywała zadania publiczne.

Po drugie, z chwilą wpisu do rejestru strefa uzyskiwała nie tylko osobowość prawną, lecz także nabywała *ex lege* zadania i kompetencje wymienione w ustawie z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o

miejskich strefach usług publicznych. Jest poza sporem, że były to zadania i kompetencje należące do administracji rządowej.

Po trzecie, zawarte w art. 15 cytowanej ustawy stwierdzenia, że do stref stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczącym związków komunalnych oznacza, iż strefa była samorządową osobą prawną. Jednakże między zwykłym związkiem komunalnym a strefa zachodziły istotne różnice. O ile bowiem typowy związek komunalny przejmuje zadania publiczne gmin jako jednostek samorządu terytorialnego i następnie wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, o tyle strefa przejmowała stosowne zadania i kompetencje od administracji rządowej. Praktycznie oznaczało to odstąpienie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, ale pod swoistą postacią zadań zleconych, części zadań publicznych wykonywanych do tej pory przez administrację rządową. Oznaczało to także, że zlecony charakter przyjętych zadań wykonywanych przez administrację rządową stanowił dla strefy dodatkową gwarancję, iż co do istoty są to nadal zadania administracji rządowej, zatem istniała możliwość domagania się środków finansowych na wykonanie tych zadań, nie wykluczając sporu sądowego przeciwko Skarbowi Państwa.

Po czwarte, źródłem finansowania stref były wyłącznie dotacje celowe, które ujmowano w budżetach wojewodów. W odróżnieniu jednak od dotacji celowych dla gmin na finansowanie zadań zleconych, strefa mogła przesuwac wydatki między działami. Nie była więc związana regułą, że środki nie mogły być wydatkowane na inne cele, niż zostały przeznaczone. Nie można przy tym wyłączyć możliwości zmiany wysokości dotacji w ciągu roku, jak też odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wynikłe np. z opóźnienia w przekazaniu dotacji.

Po piąte, generalnie strefa zobowiązana była do podejmowania wszelkich czynności prawnych i faktycznych potrzebnych do wykonywania zadań przejętych na podstawie ustawy, a Skarb Państwa (budżet) zobowiązany był do przekazywania dotacji oraz jednostek organizacyjnych i składników mienia.

Mając na względzie te ustalenia należy stwierdzić, że umowa sprzedaży sprzętu medycznego zawarta w lipcu i październiku 1998 r. przez powodów z ówczesnym Zespołem Zakładów Opieki Zdrowotnej, jako jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej, została zawarta w istocie z osobą prawną, tj. S. Miejską Strefą Usług Publicznych, której jednostką organizacyjną był ten Zespół.

Jeśli S. Strefa Usług Publicznych była samorządową osobą prawną, to niewątpliwie Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej był samorządową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej. To stwierdzenie jest istotne dlatego, że w niniejszej sprawie nie można zastosować bezpośrednio zasady wyrażonej w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Przepis ten stanowi, że zobowiązaniami Skarbu Państwa, powstałymi do 31 grudnia 1998 r. są zobowiązania finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest niesporne, że przepis ten dotyczy wyłącznie państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, a takiego statutu nie sposób przypisać Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej funkcjonującego w ramach S. Strefy Usług Publicznych.

Powyższe stwierdzenie nie rozwiązuje jednak kwestii odpowiedzialności za zobowiązania finansowe zaciągnięte przez Zespół Zakładów przed 1 stycznia 1999 r. W tym względzie konieczne jest zwrócenie uwagi na przekształcenia prawne, które nastąpiły po zawarciu spornej umowy sprzedaży zarówno w odniesieniu do Zespołu Zakładów, jak i S. Strefy. Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej został z dniem 29 października 1998 r. przekształcony w Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej uzyskując osobowość prawną, zaś z dniem 1 stycznia 1999 r. uległa likwidacji S. Miejska Strefa Usług Publicznych; z dniem 1 stycznia 1999 r. utworzono Powiat N., który stał się organem założycielskim Zespołu Zakładów. Jakie są konsekwencje tych zmian w odniesieniu do ustalenia podmiotu, który przejął zobowiązania finansowe Zespołu zaciągnięte przed 29 października 1998 r. wyjaśniono już w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. uchwała z dnia 9 czerwca 1999 r., III CZP 11/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 2). Zobowiązań tych nie przejął Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej po uzyskaniu osobowości prawnej. W uchwale Sąd Najwyższy wykazał, że za zobowiązania zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie organizacyjnej jednostki budżetowej odpowiada Skarb Państwa. Decydującym argumentem było to, że taka jednostka swoje wydatki pokrywa z budżetu państwa, zaś uzyskane dochody odprowadza do tego budżetu. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie tylko podziela ten pogląd, lecz ponadto podnosi, że Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej działający w ramach S. Strefy był wprawdzie samorządową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej, jednakże – co jest bezsporne –

działalność Strefy (a w jej ramach także Zespołu) była finansowana identycznie; wydatki strefa pokrywała bezpośrednio z budżetu, a dochody odprowadzała do budżetu.

Jeśli chodzi o przejęcie odpowiedzialności za zobowiązania Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej zaciągnięte przed 29 października 1998 r. przez Powiat N., to z art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wynika jedynie, że mienie miejskich stref usług publicznych stało się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. mieniem właściwych powiatów. Użycie określenia „mienie” jednoznacznie wskazuje, że chodzi tylko o aktywa (por. art. 44 k.c.). Odnośnie do ustawowego przejęcia zobowiązań brak jakiegokolwiek wzmianki, zaś twierdzenie pozwanego Skarbu Państwa, że skoro Powiat N. przejął mienie Zespołu Zakładów, to przejął także zobowiązania, nie jest uzasadnione. Sformułowanie art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. jednoznacznie temu zaprzecza, a brak innej ustawowej podstawy do przyjęcia odpowiedzialności Powiatu.

Nie można także podzielić stanowiska, że na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych odpowiedzialność za te zobowiązania przejęły gminy tworzące S. Strefę. Treść tego przepisu nie upoważnia do sformułowania takiego poglądu. Stanowi on tylko tyle, że w przypadku niedoboru środków na wykonanie przejętych zadań strefa pokrywa ten niedobór z funduszu gwarancyjnego tworzonego przez wszystkie gminy wchodzące w skład strefy. Z tego przepisu nie można wyprowadzić wniosku, że za zobowiązania zaciągnięte przez Strefę, jako osobę prawną, przed dniem 1 stycznia 1999 r. odpowiedzialność ponoszą gminy.

Reasumując stwierdzić należy, że w obowiązującym stanie prawnym brak podstaw do przypisania odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte przez Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej jako jednostkę organizacyjną S. Strefy Usług Publicznych przed dniem 26 października 1998 r., bądź to Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej – jako osobie prawnej, bądź Powiatowi N., bądź też gminom, które utworzyły S. Strefę. W tych okolicznościach należy odwołać się do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 9 czerwca 1999 r., III CZP 11/99, który odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki

budżetowej i finansowanej w całości z budżetu Państwa oraz powstałe przed przekształceniem się tego zakładu w osobę prawną uzasadniał art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 ze zm.) oraz art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 135, poz. 1014 ze zm.). Nie można także wyłączyć, że istniejącą niewątpliwie lukę prawną należy wypełnić w drodze analogicznego zastosowania art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

W konsekwencji uzasadnione jest zasądzenie spornej należności od Skarbu Państwa reprezentowanego przez wojewodę. Nie można bowiem uznać, aby zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136) Skarb Państwa miał być reprezentowany przez Powiat N., jako jednostkę samorządu terytorialnego. W przepisie tym chodzi o postępowanie sądowe związane z wykonywaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. Jest natomiast poza sporem, że S. Strefa Usług Publicznych nie była jednostką samorządu terytorialnego, lecz inną samorządową osobą prawną.

Z tych względów, na podstawie art. 393<sup>12</sup> k.p.c., orzeczono, jak w sentencji.