



Sygn. akt III CSK 59/06

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 września 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Powiatu O.  
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Finansów  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym  
w dniu 14 września 2006 r.,  
skargi kasacyjnej pozwanego  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 27 lipca 2005 r., sygn. akt [...],

**Oddala skargę kasacyjną i zasądza od Skarbu Państwa -  
Ministra Finansów na rzecz Powiatu O. kwotę 1800 (tysiąc  
osiemset) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu  
w postępowaniu kasacyjnym.**

## Uzasadnienie

Powiat O. przejął w celu kontynuacji inwestycję centralną pn. „Magistrala wodociągowa” w O. na podstawie ustawy, tj. art. 74 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998 r. Nr 133 poz. 872 ze zm.) – dalej w skrócie „przep. wpr.”. Wskazany przepis w ust. 1 stanowił, że samorzady województw oraz powiaty przejmują z dniem 1 stycznia 1999 r. mieszczące się w zakresie ich zadań i kompetencji inwestycje centralne, których inwestorami w dniu 31 grudnia 1998 r. byli ministrowie lub dotychczasowi wojewodowie, a w ust. 2., że kwoty dotacji celowych na kontynuację inwestycji, o których mowa w ust. 1, określa na dany rok ustawa budżetowa.

Szczegółowe zasady i tryb przekazywania samorządom województw i powiatom inwestycji, o których mowa w ust. 1 oraz wykaz inwestycji centralnych, podlegających przekazaniu samorządom województw i powiatom, określiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. (Dz.U. 1998 r., Nr 162 poz. 1139). Inwestycja była wymieniona w załączniku do tego rozporządzenia, jednak nie została ujęta w ustawie budżetowej na rok 1999, ani następne lata, a powód na jej utrzymanie wydał w latach 2000-2001 kwotę 136.559,06 zł i tej, m.in., kwoty domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa Wojewody. Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo w tej części, wyrażając zaopatrzenie, że nałożenie na powiat zadań, wymagało stosownie do art. 167 Konstytucji zmian w podziale dochodów publicznych. Sankcją tego zaniedbania jest odpowiedzialność odszkodowawcza na podstawie art. 417 k.c. Pierwszy wyrok tego Sądu oddalający apelację został uchylony przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 25 listopada 2004 r., ze względu na naruszenie zasad ustalania kompetencji wojewody wskazanego jako statio fisci. Sąd Najwyższy wskazał na (ewentualną) potrzebę ustalania właściwej reprezentacji pozwanego Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.), czy też ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.). Po

ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny zmienił oznaczenie pozwanego Skarbu Państwa przez wpisanie Ministra Finansów zamiast Wojewody oraz zasądził od tego reprezentanta strony pozwanej koszty procesu postępowań odwoławczych. Wyrok ten (z dnia 25 lipca 2005 r.) zaskarżył pozwany skargą kasacyjną. Zakres zaskarżenia, według skarżącego, dotyczy „całości”, jednak uzasadnienie jej i wnioski o zwolnienie z udziału w sprawie Ministra Finansów i oznaczenie Ministra Spraw Wewnętrznych, jako właściwej statio fisci pozwanego Skarbu Państwa wskazuje, że zakres zaskarżenia w istocie dotyczył tylko oznaczenia strony pozwanej.

Argumentacja skarżącego eksponuje następujące zagadnienia:

1. Odpowiedzialności wojewody za to, że w budżecie nie zostały zaplanowane środki na kontynuowanie budowy przejętej magistrali wodnej będącej inwestycją tego organu administracji. Wynika to ,wg skarżącego, z reguł klasyfikacji budżetu zamieszczonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 z późn. zm.). Odpowiadający tym regułom wykaz inwestycji centralnych w 1998 r. (załącznik nr 6 do ustawy z dnia 19 lutego 1998 r. - Dz. U. Nr 28, poz. 156) wymieniał tę inwestycję w części [...], dziale [...], rozdziale [...]). Dysponentem tej części budżetu był wojewoda i na tym organie spoczywał obowiązek zaplanowania środków budżetowych na finansowanie inwestycji. W szczególności, wojewoda obowiązany był do opracowania i przedłożenia do 22 maja 1998 r. w Ministerstwie Finansów planów rzeczowych zadań realizowanych z budżetu państwa (rozp. Min. Finansów z 8 V 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1999 (Dz. U. Nr 62, poz. 391). Wojewoda winien był również przygotować protokół zdawczo-odbiorczy omawianej inwestycji zawierający podstawowe dane o planowanych środkach (§ 2, § 1 ust. 2 pkt 3 rozp. RM z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatów

2. Reprezentacji Skarbu Państwa w rozpoznawanej sprawie przez ministra do spraw administracji publicznej.

Zarzuty w tym przedmiocie skarżący wyprowadza z art. 6 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 778). Według tego przepisu dział administracja publiczna obejmował m. in. sprawy reform i organizacji struktur administracji publicznej, a sprawa finansowania inwestycji wynikała z ustawy wprowadzającej ustawy reformujące tę administrację. Art. 3 ustawy o działach /.../ ustanawiał właściwość ministra ds. administracji publicznej w zakresie wdrożenia reform. Poza tym art. 80 pkt 17 ustawy o działach /.../ przenosił na ministra ds. administracji publ. dotychczasowe kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji. Ten właśnie minister, a nie minister finansów, od 1 stycznia 2000 r., stosownie do § 2 ust. 2 pkt 2 rozp. RM z 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 78, poz. 880 z późn. zm.), był także dysponentem części 80. budżetu państwa obejmującej budżety wojewodów. Ponadto skarżący wskazuje brak w przepisach określających prawa i obowiązki Ministra Finansów podstawy do przypisania temu organowi odpowiedzialności za treść ustawy budżetowej.

Powód odpowiadając na skargę wnosił o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu. Prokurator Generalny również wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieusprawiedliwiona. Wywody oparte na koncepcji reprezentacji Skarbu Państwa w rozpoznawanej sprawie, jako pochodnej regulacji materialnej i postępowania przy uchwalaniu budżetu państwa, nie znajdują potwierdzenia w art. 67 § 2 k.p.c. stanowiącym, że (co do zasady) za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

Sąd Najwyższy uchylając pierwszy wyrok Sądu Apelacyjnego wydany w tej sprawie dokonał oceny charakteru roszczenia zgłoszonego przez stronę powodową, stwierdzając, że żądanie sformułowane przez powoda, zostało oparte na przepisach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu czynów

niedozwolonych, albowiem powód wyraźnie stwierdził, że nie dochodzi dotacji celowej na kontynuację przekazanej inwestycji, podniósł natomiast fakt powstania szkody na skutek pokrycia z własnych środków wydatków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem przekazaną mu inwestycją, ponadto zwracał uwagę na związek przyczynowy między szkodą a zaniedbaniem funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków, związanych z zapewnieniem co najmniej środków na zabezpieczenie wstrzymanej inwestycji.

Obowiązek zapewnienia funduszy odpowiednich do zadań nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego wynikał z art. 167 ust. 4 Konstytucji chroniącego samodzielność i ekonomiczne podstawy samorządu terytorialnego. Art. 74 ust. 2 przep. wpr. wskazywał formę przyznawania środków powiatom przejmującym kontynuowanie inwestycji, jako zadania własne. Miały to być dotacje celowe określone na dany rok w ustawie budżetowej, ponieważ ustawodawca liczył się z wieloletnimi cyklami inwestycji. Dotacje celowe w świetle art. 63 ust.1 pkt 3. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wchodzącej w życie razem z innymi ustawami reformującymi administrację publiczną były zwykłym trybem partycypacji budżetu państwa w zadaniach zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, jednak ustawa ta przewidywała również inne bardziej elastyczne środki reagowania na pojawiające się potrzeby finansowe (np. przeniesienia w ramach części budżetowej, wykorzystywanie rezerw).

Zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji budżet jest uchwalany w formie ustawy, jednak byłoby błędem poszukiwanie źródła odpowiedzialności Skarbu Państwa w zaniechaniu formalnym, polegającym na nieumieszczeniu w ustawach budżetowych odpowiedniej pozycji wydatków. Ustawy te mają charakter szczególny, w tym również znaczeniu, że uruchomienie środków publicznych jest dopuszczalne tylko w zgodzie z ich przepisami, natomiast istnienie odpowiedniej pozycji budżetowej nie rodzi jeszcze roszczenia dla dysponenta (art. 27 ust.1 powołanej ustawy o finansach publicznych). Dlatego zdarzeniem sprawczym wywołującym stratę powodowego Powiatu była beczynność organów władzy państwowej co do rekompensaty poniesionych, koniecznych wydatków na przejętą inwestycję. Aspekt ekonomiczny (brak pokrycia poniesionych wydatków) przeważa w tym wypadku nad formalnym, tj. nie umieszczeniem odpowiedniej pozycji

w załączniku do ustawy budżetowej. Należy jednak podkreślić, że ze względu na wymagania konstytucyjne oraz art. 74 ust. 2 ustawy – przepisy wprowadzające, bezprawność tego zaniechania ujawnia się *prima facie*.

Przechodząc do istoty skargi kasacyjnej, tj. podstawy i wniosków, trzeba zwrócić uwagę na jednolitość podmiotową Skarbu Państwa w stosunkach cywilnych, co odbija się również w takiej samej konstrukcji strony procesowej oraz na oczywistą odmienną tego podmiotu w stosunku do innych osób prawnych mających i działających przez swe organy. Amorficzność tej szczególnej osoby prawnej wymaga zatem każdorazowo ustalania, czy w postępowaniu przed sądem jest ona reprezentowana. Na marginesie można dodać, że zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną wprowadzone, m. in., dla uniknięcia, niezrozumiałych w państwie porządnie zorganizowanym, sporów między urzędami wysokiego szczebla (takimi jak ministerstwa) o reprezentację tego samego podmiotu - czyli samego państwa, nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z reprezentacją zarówno ze względu na ustawowo określony zakres zastępstwa obowiązkowego oraz jego wyłącznie procesowy charakter.

Kryterium wyboru reprezentanta w myśl art. 67 § 2 k.p.c. ma charakter materialnoprawny (w tym wypadku prawa administracyjnego) wyrażający się w zwrocie o działalności państwowej jednostki organizacyjnej, z którą wiąże się dochodzone roszczenie. Przytoczona formuła okazuje się zbyt wąska ze względu na zróżnicowanie państwowych jednostek organizacyjnych oraz obszarów ich aktywności. W rzeczywistości Skarb Państwa występuje w postępowaniach przed sądem jako czynna, albo bierna strona procesu oraz jako uczestnik postępowania nieprocesowego. Związek między roszczeniem a wskazanym statio fisci może wynikać nie tylko z jego działania, obejmującego również zaniechanie, ale i z samej kompetencji. Dotyczy to zwłaszcza odpowiedzialności za zdarzenia z przeszłości. Na ustalenie właściwego statio fisci wpływają także okoliczności związane ze skutecznością, czyli wykonaniem wyroku, skoro środki którymi musi dysponować Skarb Państwa – dłużnik, są przywiązane do jednostek organizacyjnych zgodnie z klasyfikacją budżetową, a nie stanowią ich własności w znaczeniu cywilnoprawnym.

Ogólne sformułowanie wchodzącego w grę w rozpoznawanej sprawie art. 67 § 2 k.p.c. rodzi wątpliwości interpretacyjne i na nich oparta została skarga kasacyjna, zmierzająca do wykazania, że związek Ministra Finansów z roszczeniem jest zbyt odległy, aby ta jednostka organizacyjna została wymieniona w wyroku zasądzającym świadczenie pieniężne od Skarbu Państwa.

Uzasadnienie skargi potwierdza złożoność stanu prawnego związanego z działaniem lub kompetencją jednostek – organów administracji publicznej wwiązanych w reformy administracji publicznej końca lat 90. ub. wieku.

Według skarżącego przyczyną braku środków na utrzymywanie rozpoczętej budowy magistrali wodnej było zaniedbanie właściwego wojewody oraz ministra ds. administracji publicznej, odpowiedzialnego za wdrożenie reformy. Wojewoda nie przygotował bowiem materiałów niezbędnych do uwzględnienia inwestycji magistrali wodociągu w projekcie budżetu, natomiast minister, zgodnie z art. 3 ustawy – przepisy wprowadzające odpowiadał za wdrożenie reformy. Oceniając te zarzuty należy pamiętać, że wprowadzenie reform tego okresu było szeroko zakrojonym procesem rozciągniętym w czasie i terminy przygotowania materiałów do budżetu znacznie wyprzedzały uchwalenie ustawy – przepisy wprowadzające wraz z art. 74. nakładającym nowe zadanie inwestycyjne na powstający powiat oświęcimski. Ponadto wdrożenie reform wymagało działania nie tylko jednego ministra - ds. administracji publicznej. Wynikało to z końcowej części art. 3 ustawy – przepisy wprowadzające. Wdrożenie reformy jest wszak pojęciem zbiorczym zawierającym różnorodne czynności, w tym przygotowanie lub wydawanie aktów administracyjnych i prawnych. Nie można wątpić, że do jego zakresu wchodzi również zapewnienie finansowania z budżetu, a zatem i przygotowanie lub zabezpieczenie w inny sposób finansowania zmienionych zadań władz publicznych.

W tej kwestii skarga kasacyjna, szczegółowo prezentująca obowiązki wojewody, pomniejsza obowiązki Ministra Finansów. Zasady ewidencji należności i zobowiązań Skarbu Państwa, za które ten organ był odpowiedzialny powinny być stworzyć system, w którym poważne inwestycje nie uległyby pominięciu w załącznikach do ustawy budżetowej. Jak wyżej stwierdzono, załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych

zasad i trybu /.../ opublikowanego 30 grudnia 1998 r. w dzienniku ustaw, pod poz. 40 wymieniał budowę omawianej magistrali i wskazywał powoda jako przejemcę. W takiej sytuacji projektodawca budżetu nie może zasłaniać swej bierności niedostarczeniem przez wojewodę materiałów umożliwiających projektowanie wydatków państwa. Uwzględnienie zarzutów skargi oznaczałoby alienację Ministerstwa Finansów z segmentu władzy wykonawczej i w konsekwencji odstąpienie od jednolitości Skarbu Państwa na rzecz federacji niezależnych od siebie resortów. Tymczasem działalność ministrów kierujących działami administracji rządowej, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o działach /.../ opiera się na zasadzie współpracy m.in. z członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego. Skoro Minister Skarbu dysponował kopią protokołu przejścia inwestycji (§ 6 pkt 2 rozp. R M z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu), a Minister Finansów z aktu normatywnego i tegoż protokołu mógł poznać wielkość nakładów na tę inwestycję planowanych do poniesienia od dnia 1 stycznia 1999 r. do jej zakończenia, w tym ze środków budżetu państwa (§ 2 ust. 2 pkt 1 lit. f) oraz odpowiadał m. in. za finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego, to wykonanie art. 74 ust. 2 ustawy – przep. wpr. wymagało podjęcia współdziałań zmierzających do zmian w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4 Konstytucji). W odniesieniu do projektów budżetu przedkładanych Radzie Ministrów przez Ministra Finansów oznaczało to zajęcie i przedstawienie stanowiska co do planowanej kwoty wydatków na te inwestycję.

Okoliczności te powołano w celu wykazania, że w okresie przebudowy administracji publicznej wiele jednostek organizacyjnych państwa włączone zostało w zapewnienie powiatowi – przejemcy zadania, kontynuowania inwestycji i dopływu dodatkowych środków odpowiednich do zleconych ustawą zadań oraz, że wśród nich znajduje się również Minister Finansów w stopniu uzasadniającym zastosowanie art. 67 § 2 k.p.c. i uznanie tego organu za *statio fisci*, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.



Skarżący nie wskazał przepisu nakładającego na inną jednostkę organizacyjną wyłączny obowiązek w omawianym zakresie lub zwalniający Ministra Finansów. Stopień przyczynienia się innych państwowych jednostek organizacyjnych do straty poniesionej przez stronę powodową nie ma znaczenia, ponieważ sąd nie rozstrzyga sporu między nimi o zakres odpowiedzialności, a jedynie dba o reprezentację Skarbu Państwa, odpowiadającą kryterium wskazanemu w art. 67 § 2 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 lipca 1970 r. II CR 301/70, OSNC 1971/3/55).

Wskazanie Ministra Finansów było usprawiedliwione również sprawnym wykonaniem wyroku. Wskazanie innego organu spełniającego także kryteria wymienione w art. 67 § 2 k.p.c. lecz bardziej odległego w procesie tworzenia budżetu od fazy projektu przedkładanego Radzie Ministrów niekorzystnie wydłuża czas wykonania prawomocnego wyroku, chociażby ze względu na ścisłe terminy jego opracowania i uchwalenia.

Konkludując, skarga kasacyjna nie zawiera przekonujących argumentów wyłączających Ministra Finansów z kręgu podmiotów spełniających kryterium *statio fisci* w procesie cywilnym, dlatego na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. należało orzec jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach procesu na rzecz powoda zastąpionego przez zawodowego pełnomocnika, który wniósł odpowiedź na skargę oparte zostało na stosowanych odpowiednio przepisach art. 98 § 1 oraz art. 99 k.p.c.