

Wyrok z dnia 15 września 2009 r.

II UK 416/08

Podstaw odpowiedzialności gminnej jednostki samorządu terytorialnego za zobowiązania składkowe utworzonej przez nią jednostki organizacyjnej należy w pierwszej kolejności poszukiwać w akcie prawnym regulującym ustrój gminy, a więc w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a nie w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.; obowiązującej do 31 grudnia 2005 r.).

Przewodniczący SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (przewodniczący).
Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Kazimierz Jaśkowski.

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 września 2009 r. sprawy z wniosku Gminy D. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o przeniesienie odpowiedzialności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2008 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 12 marca 2008 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału Wojewódzkiego w Szczecinie (zwanego dalej Zakładem) z dnia 21 września 2006 r., uznając, że Gmina D. nie ponosi odpowiedzialności za zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Ś.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia. Na podstawie uchwały z dnia 9 czerwca 1993 r. Rada Miasta i Gminy D. określiła warunki przejęcia

Szkoły Podstawowej w Ś., stając się od 1 stycznia 1994 r. jej organem prowadzącym. W dniu 28 lutego 2002 r. Rada Miejska w D. podjęła uchwałę o przyjęciu stopniowej likwidacji szkoły w latach 2002-2005. Szkoła Podstawowa w Ś. została zlikwidowana z dniem 31 sierpnia 2003 r., a jej wyposażenie rozdysponowane przez Gminę po upływie roku do innych placówek. Zakład wezwał burmistrza Urzędu Miasta i Gminy w D. do zapłaty za likwidowaną szkołę składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego, na Funduszu Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wskazując jako podstawę prawną dochodzenia należności art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W związku z odmową zapłaty, na podstawie tytułów wykonawczych z dnia 11 sierpnia 2005 r., została wszczęta egzekucja administracyjna przeciwko Gminie D. Tytuły egzekucyjne wystawiono pomimo braku decyzji w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności Gminy za zobowiązania po zlikwidowanej placówce. Pismem z dnia 16 sierpnia 2005 r. Gmina skierowała zarzuty w sprawie prowadzonej egzekucji, wnosząc o jej umorzenie oraz zwolnienie spod egzekucji jej rachunku bankowego. W dniu 18 sierpnia 2005 r., w celu zapewnienia płynności finansowej poprzez zwolnienie konta spod egzekucji, Gmina D. zapłaciła na rzecz Zakładu wynikającą z wystawionych tytułów wykonawczych kwotę 195.770,60 zł. Decyzją z dnia 21 września 2006 r. Zakład ustalił odpowiedzialność Gminy D. za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Ś. Wyrokiem z dnia 22 listopada 2007 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie oddalił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 9 marca 2007 r., zasądzającego od Zakładu na rzecz Gminy D. kwotę 195.770,60 zł wraz z odsetkami, uznając, że spełnienie świadczenia przez Gminę nastąpiło w celu uniknięcia przymusu jakim było zajęcie wszystkich środków znajdujących się na jej rachunku bankowym, co spowodowało, iż zaktualizowała się określona w art. 411 pkt 1 k.c. przesłanka zwrotu spełnionego nienależnego świadczenia.

Przyjmując, że przedmiotem niniejszej sprawy jest ustalenie czy jednostka samorządu terytorialnego, podejmująca decyzję o likwidacji danej jednostki budżetowej, zobowiązana jest do uregulowania zaległości finansowych tej jednostki z tytułu składek, Sąd Okręgowy uznał, że zasadniczą kwestię stanowi rozstrzygnięcie, czy jednostka samorządu terytorialnego (gmina) jest odpowiedzialna za zobowiązania likwidowanej jednostki budżetowej (szkoły podstawowej). Sąd pierwszej instancji

podkreślił, że obowiązująca w dacie zakończenia likwidacji szkoły ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych regulowała kwestię zobowiązań zlikwidowanych jednostek organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych jedynie w stosunku do zakładów budżetowych. Zgodnie z art. 19 ust. 5 tej ustawy należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego przejmuje organ, który go zlikwidował. W odniesieniu do jednostek budżetowych ustawodawca nie skonstruował tożsamej regulacji. Obarczenie organu zobowiązaniami jakiejkolwiek zlikwidowanej jednostki w każdym przypadku uzależnione jest od istnienia normy prawnej, która przewidywałaby taką odpowiedzialność. W konsekwencji niemożliwe jest obarczenie jednostki samorządu terytorialnego zobowiązaniami zlikwidowanej jednostki budżetowej, gdyż brak jest w przepisach regulacji prawnej, która by na to pozwalała. W ocenie Sądu Okręgowego, przyjęta przez Zakład wykładnia, że szkoła jako jednostka budżetowa nie posiada samodzielności, a zatem za jej zobowiązania winna odpowiadać gmina, której jednostką organizacyjną była zlikwidowana szkoła, nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w przepisach prawa.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2008 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie oddalił apelację Zakładu od powyższego wyroku, dzieląc ustalenia i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Przytaczając treść art. 18 ust. 1 i 4 oraz art. 19 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), Sąd Apelacyjny stwierdził, że powołana ustawa nie zawierała odpowiednika art. 21 ust. 1 pkt 2 obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), stanowiącego o przejmowaniu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez organ, który podjął decyzję o likwidacji.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Zakład zarzucił naruszenie prawa materialnego, przez błędną jego wykładnię, „tj. przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 26 lipca 1998 r., poprzez przyjęcie, że skoro powyższa ustawa nie zawiera przepisu przewidującego odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych organu, który zlikwidował tę jednostkę, to organ ten nie ponosi odpowiedzialności za te zobowiązania, podczas gdy biorąc pod uwagę, że jednostki budżetowe nie posiadają zdolności prawnej, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu organu założycielskiego (gminy), a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu gminy, o utworzeniu i zlikwi-

dowaniu owych jednostek decyduje organ założycielski - należy przyjąć, że to ten organ ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej jednostki”.

Wskazując na powyższy zarzut skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez oddalenie odwołania w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. nie przyznawała jednostce budżetowej zdolności prawnej ani samodzielności finansowej, jednostki budżetowe pokrywały swoje wydatki bezpośrednio z budżetu gminy, a pobrane dochody odprowadzały na rachunek budżetu gminy. Zatem faktycznie dłużnikiem z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zlikwidowanej szkoły była Gmina D. Tymczasem Sąd drugiej instancji przyjął, że wykładnia art. 19 ust. 5 ustawy o finansach publicznych odnoszącego się wyłącznie do zakładów budżetowych, prowadzi do wniosku, że za zobowiązania zlikwidowanej jednostki budżetowej nikt nie ponosi odpowiedzialności, zatem wierzyciele tej jednostki nie mogą zaspokoić swoich wierzytelności, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest usprawiedliwiona. Przesłankę zaskarżonego rozstrzygnięcia stanowiło przyjęcie, że skoro obowiązująca do 31 grudnia 2005 r. ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie zawierała w odniesieniu do samorządowych jednostek budżetowych odpowiednika art. 19 ust. 5, stanowiącego o przejmowaniu przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego należności i zobowiązań zlikwidowanego gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zakładu budżetowego, to brak jest podstawy prawnej do przyjęcia odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za zobowiązania jego jednostki organizacyjnej, posiadającej status jednostki budżetowej, z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Stanowisko Sądu drugiej instancji jest trafne tylko o tyle, że istotnie przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie stanowiły podstawy odpowiedzialności gminy za zobowiązania zlikwidowanej samorządowej jednostki

budżetowej. Sąd Apelacyjny pominął jednak, że zakres ustawy wynikający z jej art. 1 był szczególny i odnosił się do jednoznacznego określenia odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi poprzez ścisłe uregulowanie zasad gospodarowania finansami publicznymi obejmującymi procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem (art. 6). Z tego względu, określając formy organizacyjno-prawne jednostek należących do sektora finansów publicznych, w tym jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (art. 5 pkt 2), ustawa definiowała między innymi pojęcia, po pierwsze - jednostki budżetowej, uznając za nią taką jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 1), a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków (art. 18 ust. 6) oraz po drugie - zakładu budżetowego, uznając za niego jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swej działalności z przychodów własnych (art. 19 ust. 1), a podstawą jej gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, obejmujący koszty i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem (art. 19 ust. 6). Te odmienne formy gospodarki finansowej jednostki budżetowej i zakładu budżetowego uzasadniały wskazanie w art. 19 ust. 5 ustawy organu przejmującego należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego, a w konsekwencji jednocześnie uprawnionego i zobowiązanego do podejmowania czynności w tym zakresie. Nie było takiej potrzeby w przypadku samorządowych jednostek budżetowych, gdyż w świetle przepisów ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2005 r. wydatki i dochody samorządowej jednostki budżetowej były co do zasady wydatkami i dochodami budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Z ustaleń przyjętych przez Sąd drugiej instancji za podstawę rozstrzygnięcia wynika, że zlikwidowana w 2003 r. Szkoła Podstawowa w Ś. była jednostką organizacyjną Gminy D., posiadającą status jednostki budżetowej. A zatem podstaw odpowiedzialności (lub ich braku) jednostki samorządu terytorialnego za zobowiązania utworzonej przez nią jednostki organizacyjnej należałoby w pierwszej kolejności poszukiwać w akcie prawnym rangi ustawowej regulującym ustrój gminy, a więc w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Ustawa ta stanowi, że gmina wykonuje zadania pu-

bliczne w imieniu własnym i na swoją odpowiedzialność oraz posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 1 i 2), jej zadania własne obejmują między innymi edukację publiczną (art. 7 ust. 1 pkt 8), a w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1). Jednostki te - jeżeli odpowiadają kryteriom określonym w art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych - posiadają status jednostki budżetowej albo zakładu budżetowego (art. 5 ust. 2 tej ustawy). Ich cechą jest między innymi brak osobowości prawnej, co wynika także z art. 5 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, zaliczającego do sektora finansów publicznych również państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Oznacza to, że gminne jednostki budżetowe działają w ramach osobowości prawnej gminy, a to przesądza o odpowiedzialności za zobowiązania. W tej sytuacji Sąd drugiej instancji winien rozważyć czy odpowiedzialność gminy za zobowiązania samorządowej jednostki budżetowej mogłaby wynikać już tylko z art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Rozważenia wymaga więc zarówno czy - *a contrario* - gmina ponosi odpowiedzialność za zobowiązania swojej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jak i to czy zobowiązania tej jednostki są w istocie zobowiązaniami gminy, jak wywodzi skarżący.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w wyroku na podstawie art. 398¹⁶ § 1 zdanie pierwsze k.p.c.

=====