

Wyrok z dnia 3 lipca 2003 r., III CKN 339/01

**Zobowiązanie finansowe byłych wojewódzkich urzędów pracy,
wynikające z umów zawartych przed przejęciem ich przez samorząd
województwa, pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa.**

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy P. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę L. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 3 lipca 2003 r. na rozprawie kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 kwietnia 2001 r.

oddalił kasację i wniosek pozwanego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z dnia 29 grudnia 2000 r. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody L. na rzecz Gminy P. kwotę 27 123,22 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 lipca 1999 r. do dnia zapłaty. Z ustaleń wynika, że w dniu 28 maja 1998 r. została zawarta umowa pomiędzy Wojewódzkim Urzędem Pracy w B.P. i Gminą P., w której powódka zobowiązała się do pełnienia obowiązków inwestora zastępczego związanych z realizacją inwestycji pod nazwą „doprowadzenie ciepła z miejskiej sieci ciepłowniczej do obiektów inwestora”. Obowiązki wynikające z umowy powódka wykonała w terminie. Wartość inwestycji wyniosła kwotę 32 322,55 zł, a zapłata zgodnie z umową miała nastąpić do dnia 30 czerwca 1999 r. W grudniu 1998 r. Wojewódzki Urząd Pracy przekazał na rzecz powódki kwotę 9 612 zł, w pozostałej części należności nie uregulowano.

Zdaniem Sądu Okręgowego, obowiązek zapłaty pozostałej części należności wraz z odsetkami obciąża Skarb Państwa – Wojewodę L. Zobowiązanie powstało w

1998 r., kiedy Wojewódzki Urząd Pracy był jednostką budżetową Skarbu Państwa, zgodnie zaś z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania jednostek budżetowych, przejmowanych przez samorząd terytorialny.

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2001 r. oddalił apelację pozwanego od powyższego wyroku, wskazując, że Wojewódzki Urząd Pracy w B.P., zgodnie z art. 19b powołanej wyżej ustawy, przejęty został przez urząd marszałkowski. Zobowiązania finansowe takich jednostek regulował art. 80 ust. 1 tej ustawy. Po wejściu jej w życie nie pojawił się żaden przepis prawa, który inaczej regulowałby kwestie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania finansowe jednostek budżetowych, przejmowanych przez samorządy. Takiej podstawy prawnej nie stwarza art. 19b powołanej ustawy, który nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 80 ust. 1, reguluje on bowiem jedynie kwestię następstwa prawnego organów urzędów pracy w umowach zawartych przed jego wejściem w życie, nie zmienia natomiast zasad odpowiedzialności za zobowiązania finansowe, uregulowanych w art. 80 ust. 1. W rezultacie tych rozważań Sąd Apelacyjny podzielił ocenę, że odpowiedzialność za zobowiązanie wynikające z umowy ponosi Skarb Państwa, reprezentowany przez Wojewodę L., zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136 ze zm.).

W kasacji, opartej na podstawie określonej w art. 393¹ pkt 1 k.p.c., pozwany Skarb Państwa – Wojewoda L. zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19b ust. 2 i 3 oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) przez ich błędną wykładnię, polegającą na przypisaniu Skarbowi Państwa odpowiedzialności za zobowiązania finansowe wobec powoda wynikające z umowy. W konkluzji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego zmianę i uwzględnienie apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznanie kasacji wymaga przeanalizowania w pierwszej kolejności przepisów prawnych, określających status prawny urzędów pracy. Podstawą

prawną ich działania była ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457), którą powołano Krajowy Urząd Pracy jako centralny organ administracji państwowej, wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy. Taki sam status urzędy te zachowały po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobocia (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1; jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514). Urzędy pracy były zatem organami rządowej administracji specjalnej, podlegającymi Krajowemu Urzędowi Pracy i ministrowi właściwemu do spraw pracy. Były to państwowe jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, będące *stationem fisci* Skarbu Państwa.

Ten stan rzeczy istniał do dnia wejścia w życie reformy administracyjnej państwa, tj. do dnia 1 stycznia 1999 r. Z tym dniem rozpoczęło się – inaczej niż w przypadku innych państwowych jednostek organizacyjnych – stopniowe przekazywanie urzędów pracy jednostkom samorządu terytorialnego. Proces ten rozpoczęty został na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872 – dalej: "p.w.u.r.a.p."). Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji i obszaru działania wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy do organizacji administracji publicznej (Dz.U. z 1999 r. Nr 166, poz. 1247), z dniem 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe wojewódzkie urzędy pracy stały się wojewódzkimi urzędami pracy, obejmujące zasięgiem swego działania obszar nowego województwa, a dotychczasowe rejonowe urzędy pracy przekształciły się w powiatowe urzędy pracy. Urzędy mające siedzibę w miastach, które utraciły status województwa, stały się filiami urzędów wojewódzkich. Dotychczasowy Wojewódzki Urząd Pracy w B.P. przekształcił się zatem w filię nowego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w L. Urzędy pracy pozostały jednostkami budżetowymi Skarbu Państwa, część ich zadań jednak już od dnia 1 stycznia 1999 r. przejmowały samorządy.

Drugi etap reformy rozpoczął się w dniu 1 stycznia 2000 r. Jak wynika z art. 19 ust. 2 p.w.u.r.a.p., wojewódzkie urzędy pracy stały się z tym dniem wojewódzkimi urzędami pracy, wchodzącymi w skład urzędu marszałkowskiego (zob. także art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego, ogłoszonego w Dz.U. z 1997 r. Nr

25, poz. 128, po zmianach wprowadzonych przez art. 97 pkt 6 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianach niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa – Dz.U. Nr 106, poz. 668), a powiatowe urzędy pracy stały się powiatowymi urzędami pracy wchodzącymi w skład powiatowej administracji zespolonej.

Kolejna zmiana nastąpiła z dniem 6 maja 2000 r., kiedy wojewódzkie urzędy pracy wchodzące w skład urzędu marszałkowskiego przekształciły się w wojewódzkie urzędy pracy będące wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 maja 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. Nr 31, poz. 384). Taki właśnie status prawny miał Wojewódzki Urząd Pracy w B.P. w dacie wydania zaskarżonego wyroku.

W ślad za przekształceniami urzędów pracy podążały zmiany w zakresie określania następców prawnych byłych kierowników rejonowych i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy w umowach cywilnoprawnych zawartych do dnia 31 grudnia 1999 r.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. starostowie stali się następcami prawnymi dotychczasowych dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy w umowach dotyczących realizacji przejętych przez samorządy powiatowe zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych (art. 34 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126). Ponadto w dniu 23 lutego 2000 r. wszedł w życie art. 19b p.w.u.r.a.p. (dodany przez art. 54 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. Nr 12, poz. 136), zgodnie z którym w umowach i porozumieniach zawartych do dnia 31 grudnia 1998 r. następcami prawnymi stali się kierownicy powiatowych urzędów pracy i dyrektorzy nowych wojewódzkich urzędów pracy. Począwszy od dnia 1 stycznia 2000 r. następcami prawnymi w umowach i porozumieniach zawartych do dnia 31 grudnia 1999 r. stali się starostowie i marszałkowie województw (art. 19b ust. 2 p.w.u.r.a.p.). Od dnia 6 maja 2000 r. stroną zawieranych po tej dacie umów są dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy, reprezentujący województwo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa (art. 6 ust. 2 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 5

czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Jak z tego wynika, następcą prawnym dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B.P., reprezentującego Skarb Państwa, stał się marszałek województwa.

Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla rozpoznania kasacji jest relacja art. 19b p.w.u.r.a.p. do art. 80 tej ustawy. Przepis art. 80 ust. 1 stanowi, że zobowiązania finansowe państwowych jednostek i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, są zobowiązaniami Skarbu Państwa. Skarżący zarzucał, że skoro marszałek województwa jest z mocy art. 19b następcą prawnym strony zawierającej umowę, to konsekwencją tego stanu rzeczy jest obciążenie województwa odpowiedzialnością za niewykonanie tej umowy. W ocenie skarżącego, art. 19b jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 80 ust. 1 p.w.u.r.a.p. i wyłącza jego stosowanie.

Zarzut ten nie jest trafny. O kolizji norm prawnych, z których jedna jest ogólna, a druga szczególna, można mówić wtedy, gdy istnieje tzw. zbieg norm, a więc gdy hipotezy obu norm pokrywają się. Ma to miejsce w sytuacji, w której ten sam stan faktyczny odpowiada więcej niż jednej normie prawnej. Jeżeli zatem co najmniej dwie normy w swych hipotezach zawierają wszystkie elementy tego stanu faktycznego, to za przepis szczególny uznaje się ten, którego hipoteza jest węższa (por. uchwałę składu całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1960 r., 1 CO 45/59, OSN 1961, nr 1, poz. 1). Rozważając sprawę z tego punktu widzenia należy dojść do wniosku, że przepisy art. 19b i art. 80 ust. 1 p.w.u.r.a.p. nie pozostają w relacji przepisu szczególnego do ogólnego. Zakresy ich hipotez nie pokrywają się. Przepis art. 80 ust. 1 zamieszczony jest w rozdziale ustawy „Rozliczenia finansowe”, podczas gdy art. 19b – w rozdziale „Organizacja administracji publicznej”. Już systematyka ustawy świadczy więc o tym, że przepisy te regulują różne kwestie. Przepis art. 80 ust. 1 dotyczy tylko zobowiązań finansowych pozostałych po przejmowanych przez samorządy jednostkach budżetowych Skarbu Państwa, natomiast art. 19b normuje prawa i obowiązki powstałe na tle stosunków prawnych, związanych z działalnością wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy i reguluje kwestie następstwa prawnego we wszystkich takich stosunkach. Nie można więc uznać, by art. 19b wyłączał, jako przepis szczególny, art. 80 ust. 1 ustawy. Podobne stanowisko, odnoszące się jednak do relacji przepisów art. 80 ust. 1 i art. 103 ust. 5 ustawy (regulującego następstwo

prawne dotychczasowego zarządu drogi), zajął Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 22 października 2002 r., III CKN 1125/00 i z dnia 13 listopada 2002 r., I CKN 1217/00, "Izba Cywilna" 2003, nr 6, s. 43).

Rozważenia wymaga ponadto kwestia, czy art. 19b p.w.u.r.a.p., jako późniejszy (wszedł w życie z dniem 23 lutego 2000 r.), nie uchylił, w zakresie nim uregulowanym, przepisu art. 80 ust. 1. Nie można jednak uznać, by sytuacja taka miała miejsce. Przepis późniejszy uchyla wcześniejszy wówczas, gdy taki sam stan faktyczny reguluje odmiennie, a więc gdy zakresy obu norm pokrywają się w pełni. W rozpoznawanej sprawie w ogóle nie można jednak mówić, by zakresy tych norm w swych hipotezach zawierały te same elementy stanu faktycznego, wobec czego do kolizji norm tego typu nie dochodzi. Trzeba też zwrócić uwagę, że art. 19b nie uchylił ani nie zmienił art. 19 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym do przejścia urzędów pracy stosuje się przepisy ustawy, także zatem art. 80 ust. 1.

W świetle powyższych rozważań uzasadniony jest wniosek, że zobowiązania finansowe byłych wojewódzkich urzędów pracy, wynikające z umów zawartych przed przejściem ich przez samorząd województwa, pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa. Za trafnością tego poglądu przemawia również okoliczność, że na sfinansowanie inwestycji urzędów pracy, określonych w umowach zawartych przed ich przejściem przez samorząd, Skarb Państwa przeznacza stosowne środki pieniężne, co wynika wprost z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i zwalczaniu bezrobocia. Ponadto należy powołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2001 r., K 18/00 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 5, poz. 118), w którego uzasadnieniu wskazano, że gdy wszystkie zdarzenia prawne, stanowiące źródło zobowiązania, zrealizowały się w całości przed zakończeniem 1998 r., to za te zobowiązania ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Jak wskazano dalej, taka zasada, zgodnie z Konstytucją i systemem odpowiedzialności cywilnej, została ustanowiona w art. 80 ust. 1 p.w.u.r.a.p. Wyrażony tu pogląd pozostaje aktualny także na gruncie art. 19b ust. 3 p.w.u.r.a.p.

Trafnie przy tym uznał Sąd Apelacyjny, że właściwą *stationem fisci*, reprezentującą Skarb Państwa w postępowaniu sądowym, jest wojewoda właściwy ze względu na siedzibę jednostki. Wniosek taki wynika z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136), która w sposób autonomiczny uregulowała kwestię reprezentacji Skarbu Państwa. Przepis ten, jak wynika z jego

literalnego brzmienia, co prawda dotyczy postępowań sądowych i administracyjnych, w których stroną jest Skarb Państwa, wynikających z działalności państwowych jednostek organizacyjnych przejętych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostkę samorządu terytorialnego. Przejęcie urzędów pracy nastąpiło, jak wyjaśniono na wstępie, z dniem 1 stycznia 2000 r., nasuwać się może zatem wątpliwość, dlaczego w art. 65 ust. 1 ustawy nie określono daty 1 stycznia 2000 r., tym bardziej, że tą samą ustawą dodano art. 19b do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Nie można uznać, by świadomym zamiarem ustawodawcy było wyłączenie wojewody jako jednostki reprezentującej Skarb Państwa w sprawach dotyczących zobowiązań finansowych przejętych urzędów pracy. Od razu nasuwa się pytanie, kto w takim razie miałby reprezentować Skarb Państwa w takich sprawach. Nie może wchodzić w grę art. 65 ust. 2, który dotyczy tych byłych jednostek organizacyjnych, które do dnia przekształcenia lub przejęcia przez samorząd były jednostkami podległymi terenowym organom administracji ogólnej lub specjalnej. Urzędy pracy, jak również wyjaśniono na wstępie, nie podlegały terenowym organom administracji państwowej, ale Krajowemu Urzędowi Pracy i ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Zawodzi powoływanie się na ogólną zasadę reprezentacji Skarbu Państwa wyrażoną w art. 67 § 2 k.p.c., nie istnieją bowiem już jednostki organizacyjne, których organy mogłyby podejmować czynności procesowe. Przepis art. 19b ust. 3 p.w.u.r.a.p., dotyczący następstwa prawnego marszałków w postępowaniach sądowych i egzekucyjnych, nie uchyla normy zawartej w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. Przepis ten może dotyczyć tylko takich sytuacji, w których samorząd przejął odpowiedzialność za inne niż finansowe zobowiązania urzędów pracy, wynikające z umów zawartych do dnia 1 stycznia 2000 r., a zatem nie dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Zobowiązania finansowe byłych urzędów pracy pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa, który w przypadku wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych reprezentuje w postępowaniach sądowych wojewoda. Nie znajdując zatem argumentów, dla których należałoby zwolnić wojewodę z obowiązku reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach o zobowiązania finansowe wynikające z umów zawartych przez urzędy pracy, przejęte przez samorządy z dniem 1 stycznia 2000 r., należy uznać, że przepis art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21

stycznia 2000 r. zawiera lukę, którą należy wypełnić, szukając analogicznych rozwiązań, stosowanych wobec innych państwowych jednostek organizacyjnych przejętych przez samorząd terytorialny z dniem 1 stycznia 1999 r. Także zatem w sprawach dotyczących zobowiązań finansowych byłych urzędów pracy, które z dniem 1 stycznia 2000 r. zostały przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z umów zawartych przed tą datą, Skarb Państwa reprezentuje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę takiej jednostki.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji (art. 393¹² k.p.c.).