

Uchwała z dnia 27 października 2005 r., III CZP 78/05

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sędzia SA Aleksandra Marszałek

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Robót Drogowych S.A. w P. przeciwko Skarbowi Państwa-Ministrowi Skarbu Państwa i Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o odszkodowanie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 października 2005 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 maja 2005 r.:

"Czy minister właściwy do Spraw Skarbu Państwa reprezentuje pozwany Skarb Państwa w procesie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w okresie gdy jednostka ta działała jako centralny organ administracji państwowej?"

podjął uchwałę:

W sprawie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w okresie, w którym Zakład ten był państwową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej, Skarb Państwa reprezentuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Uzasadnienie

W 1996 r. powodowe Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. w P. zawarło z Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń na Życie S.A. umowę ubezpieczenia swoich pracowników na wypadek śmierci. Od wpłacanej na rzecz zakładu ubezpieczeń należności powodowa spółka nie odprowadziła składek z tytułu ubezpieczenia społecznego pracowników, kierując się treścią instrukcji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 3 z dnia 25 kwietnia 1993 r., w której wyjaśniono, że

nie są dochodem pracownika i nie wchodzi do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne wykupione przez pracodawcę polisy ubezpieczenia na życie pracowników, finansowane ze środków tego pracodawcy. Decyzją z dnia 2 października 1997 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obciążył powodową spółkę obowiązkiem zapłaty tych składek wraz z należnymi odsetkami. Odwołanie powodowej spółki nie zostało uwzględnione i spółka musiała zapłacić kwotę 176 337,85 zł. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 1999 r., III ZP 39/98 (OSNAPUS 2000, nr 7, poz. 284) stwierdził, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dokonując przedstawionej wykładni przepisów, przekroczył zakres swoich uprawnień i bezpodstawnie rozszerzył zamknięty katalog wyłączeń określonych dochodów pracowniczych z podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

Powodowa spółka domagała się od Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odszkodowania w wysokości odpowiadającej kwocie, którą musiała uiścić zgodnie z decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 października 1997 r., zarzucając, że poniosła szkodę na skutek wydania przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych błędnej instrukcji.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo wobec Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa, przyjmując, że spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w art. 417 k.c., natomiast oddalił to żądanie w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, albowiem z przepisów przejściowych ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) nie wynika, aby podmiot ten po uzyskaniu osobowości prawnej odpowiadał za zobowiązania Skarbu Państwa związane z działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i powstałe w czasie, gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działał jako jednostka budżetowa.

Rozpoznając apelację pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa, Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość, czy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa w procesie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w okresie, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych był państwową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej. Zagadnienie to przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed reformą system ubezpieczeń społecznych dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. status prawny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych regulowała ustawa z dnia 25 stycznia 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych był wówczas centralnym organem administracji państwowej podległym Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, wykonującym zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego. Był więc państwową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej. Oznacza to, że w tym stanie prawnym prawidłowe było oznaczenie strony jako Skarb Państwa – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przy czym czynności procesowe w jej imieniu podejmował Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną mającą osobowość prawną. Nadzór nad jego działalnością w zakresie zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Taki stan prawny obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r. Treść art. 120 ustawy pozwala przyjąć, że nowo powstała państwowa osoba prawna jest następcą prawnym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, przy czym zakres tego następstwa prawnego regulują szczegółowo przepisy przejściowe i końcowe zamieszczone w rozdziale 13 ustawy. Na szczególną uwagę zasługuje art. 114, zgodnie którym z dniem wejścia w życie ustawy majątek pozostający w zarządzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej jednostki organizacyjnej, stanowiący własność Skarbu Państwa, stał się nieodpłatnie własnością Zakładu, przy czym nabycie własności nieruchomości z mocy prawa stwierdzał wojewoda o formie decyzji. Wprawdzie w przepisie tym użyto sformułowanie „majątek”, co oznacza ogół aktywów i pasywów, to w istocie chodziło o mienie w rozumieniu art. 44 k.c., gdyż tylko mienie, a w szczególności nieruchomości skarbowe mogły być oddane w zarząd państwowej jednostki organizacyjnej. Artykuł 114 ust. 1 ustawy stanowi zaś wyraźnie, że chodzi o

„majątek pozostający w zarządzie Zakładu”. Prowadzi to do wniosku, że na podstawie art. 114 ustawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako państwowa osoba prawna nie przyjął zobowiązań powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., związanych z działalnością tego podmiotu w czasie, gdy funkcjonował on jako państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych utworzony na podstawie ustawy z dnia 25 stycznia 1986 r. uległ likwidacji, a jego środki pieniężne, wierzytelności i zobowiązania przejął fundusz emerytalny wyodrębniony w ramach powołanego nowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako funduszu celowego, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako państwowa osoba prawna. W art. 116 ust. 2 ustawy przyjęto natomiast, że aktywa i pasywa z działalności bieżącej i inwestycyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych działającego jako jednostka budżetowa stają się aktywami i pasywami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej. Określenie „aktywa i pasywa z działalności bieżącej i inwestycyjnej” użyte w tym przepisie wskazuje jednoznacznie, że chodzi o uprawnienia i obowiązki wynikające z umownych stosunków prawnych powstałych w czasie, gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych funkcjonował jako państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej.

Trafne jest zatem stwierdzenie, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych utworzony z dniem 1 stycznia 1999 r. jako państwowa osoba prawna nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania związane z działalnością zlikwidowanej państwowej jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, których źródłem są czyny niedozwolone pracowników tej jednostki organizacyjnej jako funkcjonariuszy państwowych, popełnione w okresie do dnia 31 grudnia 1998 r. Odpowiedzialność tę ponosi Skarb Państwa. Zgodnie zaś z art. 40 § 1 k.c., państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa. Takie stanowisko jest zgodne z ukształtowanym już orzecnictwem Sądu Najwyższego dotyczącym odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez pracownika zakładu opieki zdrowotnej przed przekształceniem go w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1999 r., III CZP 11/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 2 i z dnia 5 grudnia 2002 r., III CZP 75/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 134) oraz za szkody wyrządzone przed dniem 1 stycznia 1999 r. przez funkcjonariuszy ówczesnej

administracji dróg publicznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2003 r., I CKN 104/01, OSNC 2004, nr 6, poz. 91). Dodatkowo należy podkreślić, że zlikwidowanie lub przekształcenie w osobę prawną jednostki budżetowej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie powoduje zmiany podmiotu odpowiedzialnego za tę szkodę. Skarb Państwa jako podmiot odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez pracownika państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej istnieje nadal jako osoba prawna po likwidacji tej jednostki bądź po przekształceniu jej w osobę prawną.

Stwierdzenie, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przed dniem 1 stycznia 1999 r. czynem niedozwolonym pracownika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, działającego wówczas jako jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej, uzasadnia podjęcie rozważań nad ustaleniem właściwej *stationis fisci* Skarbu Państwa jako pozwanego w sprawie o odszkodowanie. Wstępnie należy wskazać, że nie znajduje tu zastosowania art. 67 § 3 k.p.c. dodany przez ustawę z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), który określa *stationem fisci* Skarbu Państwa w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy lub rozporządzenia niezgodnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz za niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. W niniejszej sprawie źródłem szkody było wydanie niezgodnej z prawem instrukcji przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Znajduje natomiast zastosowanie art. 67 § 2 k.p.c., stanowiący że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Ustalenie tej jednostki organizacyjnej wymaga analizy przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działaniu administracji rządowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r., Nr 139, poz. 1548 ze zm.), ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

W pierwszej kolejności należy odnieść się do przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r., która w art. 65 zawiera uregulowania dotyczące wprost określenia *stationis fisci* Skarbu Państwa. Zgodnie z tym przepisem, w postępowaniach

sądowych, w których stroną jest Skarb Państwa, a roszczenia związane są z działalnością państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. uzyskały osobowość prawną lub zostały zlikwidowane względnie z dniem 1 stycznia 1999 r. zostały przejęte przez jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa reprezentuje wojewoda, a w przypadku, gdy jednostki te podlegały przed przekształceniem, likwidacją lub przejęciem terenowym organom administracji rządowej ogólnej lub specjalnej – właściwe organy rządowej administracji zespolonej lub niezespolonej powstałe z przekształcenia organów administracji ogólnej lub specjalnej. Treść tego przepisu pozwala stwierdzić, że nie stanowi on podstawy normatywnej dla ustalenia właściwej *stationis fisci* Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. Uzasadniają to dwa powody. Po pierwsze, Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał osobowość prawną z dniem 1 stycznia 1999 r., a art. 65 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy odnosi się do jednostek, które uzyskały osobowość prawną przed dniem 1 stycznia 1999 r. Po drugie, w przypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych działającego przed dniem 1 stycznia 1999 r. jako jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej chodzi o centralny organ administracji państwowej obejmujący swoją właściwością cały kraj. W konsekwencji art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw nie znajduje w sprawie zastosowania.

Sąd pierwszej instancji, przyjmując, że Minister Skarbu Państwa jest w sprawie właściwą *statione fisci*, odwołał się do art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi oraz w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej lub przypadającego Skarbowi Państwa w wyniku likwidacji spółki z jego udziałem, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W szczególności stwierdzenie, że Minister Skarbu Państwa wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej ma uzasadniać – zdaniem Sądu pierwszej instancji – legitymację tego Ministra do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym. Poglądu tego nie można aprobować z następujących względów. Po pierwsze, zakłada on, że

nastąpiła likwidacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej jednostki organizacyjnej. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 187 ze zm.). nie dają podstawy do takiego wniosku. Artykuł 116 ust. 1 tej ustawy stanowi jedynie o likwidacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako funduszu celowego, którym dysponował Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a w art. 116 ust. 2 stwierdza się, że aktywa i pasywa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych działającego jako jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej stają się aktywami i pasywami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako osoby prawnej. Uzasadnione jest więc stanowisko, że chodzi o przekształcenie ustrojowo-prawne tego podmiotu, a nie likwidację. Po drugie, gdyby przyjąć, że nastąpiła likwidacja, chodzi o wykonywanie uprawnień w stosunku do mienia pozostałego po likwidowanej jednostce, a nie wykonywanie uprawnień w stosunku do własności i innych praw majątkowych (aktywów).

Analizując przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1548 ze zm.), należy szczególną uwagę zwrócić na art. 25. Stanowi on, że dział Skarbu Państwa obejmuje sprawy dotyczące gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, w tym komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom (ust. 1), a minister właściwy do spraw Skarbu Państwa reprezentuje Skarbu Państwa w zakresie określonym w ust. 1 z uwzględnieniem przepisów odrębnych (ust. 2). Przepis ten był już przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego.

Początkowo prezentowano pogląd, że na podstawie tego przepisu zakres uprawnień ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określony został szeroko i nie ogranicza się tylko do sporów związanych z gospodarowaniem mieniem państwowym, ustawodawca bowiem objął zakresem reprezentacji Skarbu Państwa wykonywanej przez tego ministra także wszelkie sprawy dotyczące ochrony interesów Skarbu Państwa, z wyjątkiem jedynie tych spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1999 r., I CKN 83/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 18). Później pojawił się pogląd odmienny, który należy uznać za utrwalony. Sprowadza się on do stanowiska, że nie ma podstaw prawnych do uznania, iż Minister Skarbu Państwa jest generalnym reprezentantem mienia należącego do Skarbu Państwa.

Przeciwnie, właściwość tego ministra ogranicza się do tej części mienia Skarbu Państwa, którym dysponuje, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Ochrona interesów Skarbu Państwa, o której stanowi art. 25 ust. 1 ustawy łączy się ściśle z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, co oznacza, że w ramach ochrony interesów Skarbu Państwa mieszczą się jedynie czynności przeciwdziałające bezprawnej ingerencji w to mienie, tj. czynności zmierzające do zachowania tego mienia. Nie mieszczą się tu czynności związane z obsługą zobowiązań Skarbu Państwa (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., V CK 387/02, OSNC 2004, nr 12, poz. 196 oraz z dnia 22 marca 2002 r., I CKN 570/00, nie publ.).

Skład orzekający w niniejszej sprawie ten pogląd podziela, zatem należy przyjąć, że zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących czynności zmierzających do zachowania mienia należącego do Skarbu Państwa, którym dysponuje. Tę regułę może zmienić przepis szczególny. Analiza przepisów ustawy o działach administracji rządowej pozwala stwierdzić, że nie ma takiego przepisu. Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, dział ubezpieczenia społeczne obejmuje sprawy ubezpieczeń i zaopatrzenia społecznego, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych podlega ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Potwierdza to także art. 66 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jeśli przy tym uwzględnić okoliczność, że u podstaw konstrukcji przyjętej w art. 67 § 2 k.p.c. legło założenie, iż jednostki, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, są najlepiej zorientowane w zakresie swoich praw i obowiązków, to reprezentowanie Skarbu Państwa przez te jednostki zapewnia właściwą ochronę interesów Skarbu Państwa. Nie sposób zaprzeczyć, że w kwestii wyrządzenia szkody bezprawną instrukcją Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych najlepiej zorientowany jest minister sprawujący nadzór nad zgodnością z prawem jego działań. Z tych względów przyjęto, że w sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych instrukcji niezgodnej z prawem w okresie, gdy Zakład ten działał jako centralny organ administracji państwowej, Skarb Państwa reprezentuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

