



Sygn. akt II CSK 191/07

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Żyznowski (przewodniczący)

SSN Maria Grzelka (sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa Miasta P. reprezentowanego przez Prezydenta Miasta P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 sierpnia 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. akt [...],

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny, uwzględniając apelację powoda w części dotyczącej kwoty 2.304.748 zł, zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody na rzecz powodowego Miasta P. w/w kwotę 2.304.748 - złotych z odsetkami ustawowymi od dnia 28 listopada 2000 r. tytułem odszkodowania. Sąd Apelacyjny ustalił, że w 1999 roku powód, będący miastem na prawach powiatu, wydatkował z własnych środków kwotę 2.304.748, - złotych na pokrycie niezbędnych kosztów gospodarowania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Zadanie to podlegało sfinansowaniu z budżetu państwa. Powód nie otrzymał na ten cel dotacji przewidzianej w art. 52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 r. (Dz.U. nr 150, poz. 983 ze zm.). Tego rodzaju dotacja nie została ujęta w budżecie państwa ponieważ Wojewoda nie podjął w tym kierunku żadnych działań. Zaniechanie ze strony Wojewody stanowiło o bezprawności jego zachowania w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 r. i było źródłem szkody powoda, który – pomimo braku przekazania środków finansowych – nie mógł uchylić się od obowiązku gospodarowania nieruchomościami budynkowymi Skarbu Państwa.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił powyższemu orzeczeniu naruszenie prawa materialnego – art. 203 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014) przez przyjęcie, że ta ustawa miała zastosowanie do budżetu państwa na 1999 rok i przewidywała dla Wojewody określone obowiązki, których zrealizowania Wojewoda w sposób bezprawny zaniechał, oraz niewłaściwe zastosowanie art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jedn. tekst Dz.U. nr 72 z 1993 r. poz. 344 ze zm.) w zw. z art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872) przez przyjęcie, że Wojewoda był właściwym organem, na którym ciążył prawny obowiązek podejmowania działań zapewniających wypłatę należnych dotacji. Ponadto, skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 i art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. i art. 6 k.c. oraz błędną wykładnię art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c., art. 363 § 1 i 2 k.c. i art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 przez przyjęcie, że pokrycie przez powoda kosztów utrzymania zabudowanych nieruchomości stanowiło szkodę oraz, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniem określonego funkcjonariusza państwowego a szkodą w postaci nie wypłaconej dotacji celowej. W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił też naruszenie przepisów postępowania – art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. nr 106, poz. 489 ze zm.) przez przyjęcie, że właściwym organem jest Wojewoda Wielkopolski oraz naruszenie art. 391 § 1 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. przez niewyjaśnienie w uzasadnieniu prawnej podstawy rozstrzygnięcia. Skarżący wnosił o stwierdzenie nieważności i zniesienie dotychczasowego postępowania przed Sądami I i II instancji oraz uchylenia wydanych przez te Sądy wyroków odpowiednio z dnia 16 marca 2005 r. i z dnia 16 listopada 2006 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w P. lub o uchylenie zaskarżonego wyroku w punktach I i II i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie apelacji powoda.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Formułując swoje roszczenie do Skarbu Państwa, jako odszkodowawcze i motywując je bezczynnością Wojewody w podjęciu działań zmierzających do umieszczenia w budżecie państwa na rok 1999 dotacji celowej na pokrycie kosztów gospodarowania nieruchomościami budynkowymi Skarbu Państwa, powód wskazał na funkcjonariusza publicznego w osobie Wojewody, za którego – w świetle art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny, (-) (Dz.U. nr 162, poz. 1692) miał odpowiadać Skarb Państwa. Zarówno więc w sensie materialno – prawnym (art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu do dnia 31 sierpnia 2004 r.) jak i procesowym (art. 67 § 2 k.p.c.) strona pozwana została określona prawidłowo. Kwestia poszukiwania

właściwej statio fisci Skarbu Państwa w tej sytuacji w rozpoznawanej sprawie w ogóle nie wystąpiła, w związku z czym zarzuty skargi kasacyjnej, zarówno co do naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego, w części dotyczącej nienależytego oznaczenia strony pozwanej, należało a limine uznać za bezpodstawne.

Zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia była kwestia, czy Wojewoda dopuścił się bezprawności, w wyniku której powód poniósł szkodę oraz czy w związku z tym Skarb Państwa – Wojewoda ponosi wobec powoda odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym w 1999 roku (art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 17 czerwca 2004 r.). Wymagało to przede wszystkim wyjaśnienia, czy w 1999 roku istniał skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek dotyczący Wojewody, którego wykonania Wojewoda zaniechał. W tym zakresie powód powołał się na art. 52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 r. wskazując, że Wojewoda nie tylko nie przekazał właściwej dotacji, ale nie podjął w ogóle jakichkolwiek starań o ujęcie w budżecie państwa na 1999 rok środków finansowych, podlegających przekazaniu na rzecz powoda, na pokrycie kosztów gospodarowania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, które to kwoty, pokrywane dotychczas z budżetu państwa przez Kierownika Urzędu Rejonowego powinny być pozwanemu znane. Wymieniony przepis, w części istotnej dla rozstrzygnięcia o żądaniu powoda, miał następujące brzmienie: „Powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa: (-) na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych przepisów. Kwoty dotacji celowych, o których mowa (-) ustala się według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Dotacje celowe, o których mowa (-) są przekazywane przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej. Dotacje celowe (-) powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.”

W toku postępowania przed Sądami I i II instancji pozwany nie zajął stanowiska odnośnie do twierdzenia powoda, że Wojewoda miał określone obowiązki wynikające z w/w przepisu, nie podniósł też żadnych zarzutów w kierunku wykazania, że z przyczyn od niego niezależnych nie był w stanie

wymaganej dotacji przekazać. Odnośnie do samego przejęcia przez powiaty (miasta na prawach powiatów) poczynawszy od dnia 1 stycznia 1999 roku gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie powyższych jednostek samorządu terytorialnego to tego rodzaju zadanie powiatów (miast na prawach powiatu) przewidziane zostało w art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. nr 115, poz. 741) w brzmieniu wynikającym z art. 137 ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668). W tej sytuacji już sam fakt nie przekazania powodowi przez Wojewodę dotacji na pokrycie wymaganych kosztów gospodarowania zabudowanymi nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa należało postrzegać jako zachowanie bezprawne; naruszało ono wszakże art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 r. Również za bezprawne należało uznać niepodjęcie przez Wojewodę starań o pozyskanie z budżetu państwa środków zapewniających pokrycie kosztów gospodarowania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie podlegającym powodowi. Obowiązek podjęcia takich działań wynikał nie tylko z logiki przepisów art. 52 w/w ustawy (czemu nota bene, pozwany w dotychczasowym postępowaniu nie zaprzeczał), ale został skonkretyzowany w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1999 (Dz.U. nr 62, poz. 391) w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6, art. 6 ust. 1, art. 10, art. 21 i art. 31 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jedn. tekst Dz.U. z 1993 r. nr 72, poz. 344). Świadomość w/w obowiązku co do zasady niewątpliwie towarzyszyła pozwanemu, skoro zadbał o możliwość przekazania powodowi w 1999 roku na pokrycie niektórych kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa kwoty 65.000 zł. Przyczyny, z powodu których Wojewoda nie zadbał o pozyskanie dalszych, koniecznych środków (które Sąd Apelacyjny ustalił na kwotę 2.304.748, - złotych), oraz przyczyny nieprzekazania kwoty 2.304.748, - złotych z części budżetu państwa przypadającej w roku 1999 na gospodarkę komunalną województwa wielkopolskiego w wysokości 39.239.000, - złotych (ride: Załącznik nr

7 do ustawy budżetowej na rok 1999 – Dz.U. 1999, nr 17, poz. 154), nie zostały przez stronę pozwaną wskazane.

Uprawnione było więc przyjęcie przez Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku bezprawności zachowania się Wojewody oraz odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. w poprzednim brzmieniu w zw. z art. 52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 r. Dodać trzeba, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny powołał wymienione przepisy jako prawną podstawę rozstrzygnięcia, co uczyniło oczywiście bezzasadnym zarzut skargi kasacyjnej odnośnie do naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c.

Bezpodstawne były też zarzuty skarżącego co do wadliwego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że powód poniósł szkodę, oraz, że pomiędzy zachowaniem pozwanego i szkodą powoda istnieje adekwatny związek przyczynowy. Uszczerbek majątkowy jakiego powód doznał przez wydatkowanie własnych środków finansowych na realizację zadania z zakresu administracji rządowej przewidzianego do sfinansowania nie ze środków własnych jednostki samorządowej stanowi stratę powoda w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Do tej straty nie doszłoby, gdyby Wojewoda przekazał powodowi należną mu dotację celową, bo wówczas powód nie musiałby uruchomić środków własnych. Wymaga podkreślenia, iż nie sposób powodowi zarzucić, że skoro nie otrzymał dotacji, to powinien zaniechać gospodarowania zabudowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Pomijając już nie do przyjęcia praktyczne skutki tego rodzaju ewentualnej postawy powoda, sprowadzające się do ryzyka pozbawienia wielu mieszkańców P. dostaw wody, energii elektrycznej, gazu, wywozu śmieci, wykonywania niezbędnych remontów itp., byłoby to niedopuszczalne w świetle art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603). Również wymaga podkreślenia, że – wbrew stwierdzeniu zawartemu w pkt I – 4 petitum skargi kasacyjnej – szkodą w rozpoznawanej sprawie nie była niewypłacona dotacja celowa lecz wydatkowana przez powoda z własnych środków kwota 2.304.748, - złotych. Konieczność wydatkowania powyższej kwoty, jako następstwo nie przekazania dotacji, wyraża w sposób oczywisty związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy zaniechaniem Wojewody a szkodą powoda. Taki sam związek przyczynowy

zachodzi w przypadku przyjętej przez Sąd Apelacyjny przyczyny sprawczej w postaci nie podjęcia przez Wojewodę starań o umieszczenie w budżecie państwa stosownej kwoty dotacji celowej dla powoda. Wprawdzie można się zgodzić ze skarżącymi, że samo opracowanie przez Wojewodę projektu budżetu w części go dotyczącej mogło nie gwarantować umieszczenia w budżecie państwa na 1999 rok odpowiedniej pozycji i w następstwie – możliwości przekazania określonej kwoty powodowi jako dotacji celowej, ale z równym prawdopodobieństwem można twierdzić, że właściwie uzasadniony projekt budżetu znalazłby swoje urzeczywistnienie w ustawie budżetowej. Dowód przeciwny obciążał pozwanego (art. 6 k.c., art. 232 k.p.c.). W każdym razie, wobec ustalenia Sądu Apelacyjnego, że pozwany nie podjął w przedmiotowym zakresie jakichkolwiek działań, rozważania co do ewentualności zaistnienia innych, niż tylko bezczynność Wojewody, przeszkód w przekazaniu powodowi dotacji były bezprzedmiotowe.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 203 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014) wystarczy skonstatować, że wymieniony przepis nie był wskazywany przez Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku jako źródło obowiązków Wojewody w zakresie opracowania budżetu państwa na 1999 rok.

Z przedstawionych względów skarga kasacyjna została oddalona (art. 398¹⁴ k.p.c.).