



Sygn. akt I CSK 652/17

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 30 listopada 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa Gminy Miejskiej K.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Sportu i Turystyki  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 30 listopada 2018 r.,  
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)  
z dnia 23 maja 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi  
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz  
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

### UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 października 2015 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił w całości powództwo strony powodowej Gminy Miejskiej K. skierowane przeciwko

Skarbowi Państwa - Ministrowi Sportu i Turystyki o zapłatę kwoty 963 457,47 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 kwietnia 2014 r. do dnia zapłaty.

Sąd pierwszej instancji ustalił następujący stan faktyczny: W dniu 28 lutego 2014 r. strony zawarły umowę, na podstawie której Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Sportu i Turystyki zlecił powodowej Gminie realizację zadania publicznego związanego z ubieganiem się, w fazach aplikacji i kandydatury przez miasto K., wspólnie z regionem (...) po stronie polskiej i słowackiej, o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. Zadanie miało być realizowane w okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r., zaś szczegółowy zakres i jego opis określała oferta wraz z załącznikami, które stanowiły integralną część umowy. Na realizację zadania, strona pozwana przyznała stronie powodowej dotację celową w kwocie 12 772 000 zł, która miała być przekazana w czterech transzach: pierwsza, do dnia 4 marca 2014 r. w wysokości 3 970 000 zł, druga, do dnia 4 kwietnia 2014 r. w wysokości 2 856 138 zł, trzecia, do dnia 4 sierpnia 2014 r. w wysokości 2 972 931 zł, czwarta, do dnia 3 października 2014 r. w wysokości 2 972 931 zł.

W przypadku niezakwalifikowania się przez stronę powodową do fazy kandydatury na podstawie decyzji Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, która miała zapaść podczas seminarium dla miast aplikujących w L. w dniach 8-9 lipca 2014 r., powodowa Gmina zobowiązana była do przedstawienia stronie pozwanej sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie do 30 dni od daty zakończenia jego realizacji, a ponadto nie podlegały przekazaniu środki trzeciej i czwartej transzy.

Strony przewidziały możliwość wypowiedziana umowy przez stronę pozwaną ze skutkiem natychmiastowym w przypadku: wykorzystania udzielonej dotacji, lub jej części niezgodnie z przeznaczeniem; nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy, w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania; nieprzedłożenia sprawozdania końcowego; odmowy poddania się kontroli bądź niedoprowadzenia do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Umowa mogła być również rozwiązana na mocy porozumienia stron w przypadku wystąpienia okoliczności, za które strony nie ponoszą

odpowiedzialności, a które uniemożliwiają wykonanie umowy. W takiej sytuacji skutki finansowe i ewentualny zwrot środków strony miały określić w sporządzonym protokole.

W dniu 13 marca 2014 r. przedstawiciele Polskiego Komitetu Olimpijskiego, K. i Komitetu Konkursowego K. 2022 przedłożyli w siedzibie Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego wniosek aplikacyjny (Bid Book-1), zgłaszając K. do konkursu na gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.

Pismem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Minister Sportu i Turystyki zwrócił się do Prezydenta K. o zawarcie aneksu do umowy z 28 lutego 2014 r., a to w związku z podjęciem przez Radę Miasta uchwały w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie „czy jest Pan/Pani za zorganizowaniem i przeprowadzeniem przez K. Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.?” Z uwagi na możliwy negatywny wynik referendum i wynikające stąd zagrożenie niewykonania umowy, w piśmie zawarta była propozycja zmiany umowy, w zakresie przesunięcia terminu przekazania drugiej transzy dotacji z 4 kwietnia 2014 r. na 20 czerwca 2014 r.

W referendum przeprowadzonym w dniu 25 maja 2014 r. mieszkańcy nie poparli idei organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w (...) w 2022 r. Minister Sportu i Turystyki zwrócił się do Prezydenta K. o zajęcie stanowiska oraz przedstawienie propozycji rozliczenia końcowego dotacji celowej, a pismem z dnia 12 czerwca 2014 r. o zwrot części dotacji w wysokości 3 970 000 zł, wobec nieosiągnięcia celu umowy.

W piśmie z dnia 25 czerwca 2014 r. Prezydent K. zakwestionował domaganie się przez Ministra zwrotu kwoty dotacji, wskazując, że umowa pozostaje w mocy i nie została rozwiązana, ani wypowiedziana, a nadto brak jest uzasadnienia dla wstrzymania wypłaty środków z drugiej transzy dotacji.

Sąd Okręgowy stwierdził, że skoro wiążący wynik referendum wynikający z art. 65 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 400 ze zm; dalej: „u.r.l.”) skutkowało wycofaniem kandydatury K. z konkursu na organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich, to w konsekwencji odpadł cel łączącej strony umowy. Strona powodowa

jednostronnie zdecydowała o nierealizowaniu zleconego zadania, rezygnując z ubiegania się o organizację igrzysk już po złożeniu dokumentów w MKOL, uniemożliwiając jego ocenę przez ten organ, a tylko z realizacją tego zadania wiązał się obowiązek zapłaty dotacji. Była to bowiem dotacja celowa. Wskazał, że w takim przypadku domaganie się przez stronę powodową zapłaty nie zasługuje na uwzględnienie także w świetle uregulowań umowy zlecenia (art. 734 i 735 k.c.).

Sąd Okręgowy zauważył ponadto, że powód, jako podstawę swojego roszczenia wskazał art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm.; dalej: „u.d.j.s.t.”). Tymczasem podstawą zawartej umowy i udzielonej dotacji była ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1645; dalej: „ustawa z dnia 8 listopada 2013 r.”) i jej art. 31 - zgodnie z którym, w roku 2014 minister właściwy do spraw kultury fizycznej mógł udzielić miastu K. dotacji celowej, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, w kwocie do 12 772 000 zł na dofinansowanie zadania własnego z zakresu kultury fizycznej związanego z ubieganiem się, w fazach aplikacji oraz kandydatury, przez miasto K. wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej, o przyznanie roli gospodarza igrzysk w 2022 r. Nie było to zadanie zlecone, o którym mowa w przytoczonym w uzasadnieniu pozwu art. 49 u.d.j.s.t. Ponadto art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. odwołuje się wprost do zasad wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.; dalej: „u.f.p.”), która w artykule 169 ust. 2 pkt 4 nie tylko nie zezwala na wypłacenie dotacji, ale wprost stanowi o zwrocie części dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Samowolne odstąpienie przez powódkę od realizacji celu - organizacji igrzysk - okazało się także niezgodne z tą ustawą.

Na skutek apelacji strony powodowej, Sąd Apelacyjny w (...) zaskarżonym wyrokiem uwzględnił w całości powództwo. Sąd drugiej instancji uznał, że Sąd pierwszej instancji poczynił błędne ustalenia faktyczne, w świetle których uzasadnieniem do niewypłacenia drugiej transzy dotacji w terminie było odpadnięcie celu na jaki została ona udzielona podczas, gdy w dacie wymagalności drugiej transzy dotacji jej cel był realizowany. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy

stanowiące jej przedmiot zadanie składało się z dwóch części; pierwsza dotyczyła dofinansowania fazy aplikacji, a druga dofinansowania fazy kandydatury. W ofercie zostały szczegółowo opisane działania prowadzące do realizacji celu. W zakres etapu aplikacyjnego wchodziło przygotowanie i złożenie w MKOl dokumentów aplikacyjnych K. oraz opracowanie dokumentów analitycznych, prace eksperckie, opracowanie dokumentacji związanej z procesem ubiegania się o prawo organizacji Igrzysk oraz cała gama działań promocyjnych (np. przygotowanie broszur, przeprowadzenie kampanii reklamowej).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, Gmina Miejska K. zrealizowała zadanie w całości przez przygotowanie i opracowanie aplikacji oraz wykonanie działań okoł aplikacyjnych i w dniu 13 marca 2014 r. złożyła wniosek w siedzibie MKOl w L., który był badany pod względem formalnym, a następnie merytorycznym.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, Sąd pierwszej instancji nie wskazał, by jakaś część pierwszego etapu nie została wykonana, a powołał się tylko na odpadnięcie celu łączącej strony umowy. Jednakże strony taką możliwość przewidziały w umowie - raz, dzieląc cały proces na dwa etapy, drugi raz, wskazując ogólnie na okoliczności, za które żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności. Sąd Apelacyjny stwierdził, że przyznanie powodowi dotacji nie było uzależnione od wyboru K. na organizatora Igrzysk, czyli od osiągnięcia efektu końcowego, lecz od realizacji (zgodnie z wymogami szczegółowo opisanymi w umowie i ofercie) dwóch etapów w procesie rekrutacyjnym - fazy aplikacji i fazy kandydatury. Pozwany odmawiając wypłaty drugiej transzy za fazę aplikacji nie wskazał, aby powód w jakiejś części nie wykonał zobowiązań lub wykonał je niezgodnie z umową i nie zakwestionował poniesionych przez powoda wydatków związanych z realizacją umowy, tj. ich zasadności lub też wiarygodności rachunków. Rezygnacja z ubiegania się o organizację igrzysk nie była jednostronną, dobrowolną decyzją powoda, lecz miała uzasadnienie w wyniku referendum lokalnego i wyrażonej w nim woli mieszkańców. Była to przyczyna przewidziana w § 11 pkt 3 umowy o dotację, czyli okoliczność, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności. W dniu, w którym powinna nastąpić wypłata drugiej transzy dotacji, 4 kwietnia 2014 r., cel umowy wciąż był realizowany, aż do 27 maja 2014 r., kiedy to powód zwrócił się do pozwanego o

rozwiązanie umowy. Wcześniej trudno było przewidzieć, jaki będzie wynik referendum.

Sąd Apelacyjny wytknął też Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 169 ust. 4 u.f.p., stanowiącym, że dotacje udzielone z budżetu państwa, które okazały się nienależne lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych. Tymczasem w sprawie nie zrealizował się żaden z przypadków podpadający pod hipotezę tego przepisu.

W skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa zarzucił: naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 321 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez wyrokowanie o innym roszczeniu aniżeli zgłoszone przez powoda, oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez niewyjaśnienie w uzasadnieniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia oraz sporządzenie uzasadnienia z pominięciem istotnych elementów podstawy prawnej wyrokowania, w tym w zakresie podstaw faktycznych dokonanego zasądzenia; naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 65 § 1 i 2 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie wskutek błędnej wykładni postanowienia § 1 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 6 umowy z dnia 28 lutego 2014 r. o dofinansowanie zadania publicznego ze środków budżetu państwa, i przyjęcie, że faza aplikacji zadania publicznego polegającego na ubieganiu się o przyznane roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w roku 2022 została zrealizowana przez stronę powodową, mimo wycofania wniosku aplikacyjnego złożonego do MKOl; art. 168 ust. 4 u.f.p. w zw. z art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że upływ terminu na przekazanie środków dotacyjnych na rzecz beneficjenta dotacji jest równoznaczny z zasadnością wypłaty tychże środków beneficjentowi oraz potwierdza realizację celu przewidzianego zadaniem publicznym objętym dotacją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Z zarzutu naruszenia art. 321 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., strona pozwana wywodzi nieważność postępowania przed Sądem drugiej instancji polegającą na pozbawieniu jej możliwości obrony swych prawa (art. 379 pkt 5

k.p.c.), na skutek zaniechania uprzedzenia jej o zmianie przez Sąd Apelacyjny podstawy prawnej uwzględnienia powództwa, które wcześniej Sąd Okręgowy oddalił w całości.

Sąd Najwyższy, niezależnie od podstaw skargi kasacyjnej, w granicach zaskarżenia bierze pod rozwagę z urzędu nieważność postępowania (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy przyjmował, że zastosowanie przez sąd drugiej instancji nowej podstawy prawnej rozstrzygnięcia bez wcześniejszego poinformowania stron o możliwości oceny roszczeń na takiej podstawie prawnej może skutkować pozbawieniem stron możliwości obrony praw (art. 379 pkt. 5 k.p.c.), a tym samym powodować nieważność postępowania (por. wyroki z dnia 19 marca 2015 r., IV CSK 368/14, OSP 2016, nr 5, poz. 45, z dnia 13 kwietnia 2017 r., I CSK 270/16, nie publ.). Gmina Miejska K. wnosząc o zasądzenie należności od Skarbu Państwa - Ministra Sportu i Turystyki jako podstawę prawną swojego żądania wskazała art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jednakże powołała się również na postanowienia zawartej przez strony umowy, a w szczególności na zasady wypłaty dotacji w transzach i zakończenia realizacji zadania. Dochodzona pozwem kwota stanowiła część środków z drugiej transzy dotacji. Sąd pierwszej instancji uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie w świetle art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r., przepisów ustawy o finansach publicznych oraz postanowień zawartej przez strony umowy, jak i przepisów kodeksu cywilnego o zleceniu. Sąd drugiej instancji zakwestionował ocenę prawną stanu faktycznego dokonaną przez Sąd pierwszej instancji i na podstawie wskazanych w uzasadnieniu postanowień umownych uznał zasadność roszczenia strony powodowej, podnosząc, że nie zachodził którykolwiek z przypadków określonych w art. 168 ust. 4 u.f.p., warunkujących zwrot udzielonej dotacji.

Wbrew zatem stanowisku strony pozwanej, Sąd drugiej instancji nie rozstrzygnął sprawy na podstawie prawnej, która nie była przedmiotem analizy Sądu Okręgowego, lecz wyniki oceny prawnej dokonanej przez Sąd Apelacyjny były odmienne. Sąd drugiej instancji w ramach ustalonego stanu faktycznego stosuje z urzędu właściwe prawo materialne (por. uzasadnienie uchwały składu

7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55).

W ramach badania z urzędu przez Sąd Najwyższy przesłanek warunkujących ważność postępowania, w tym wypadku w kontekście dopuszczalności drogi sądowej, należy wyjaśnić, że Sądy obu instancji rozważały zaistniały pomiędzy stronami spór z perspektywy cywilnoprawnej, nie eksponując płaszczyzny administracyjnej, która w sprawie ma zasadnicze znaczenie. Źródłem tego sporu jest dotacja udzielona ze środków budżetu państwa w stosunkach między podmiotami prawa publicznego. Środki finansowe, które strona powodowa mogła uzyskać na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. w związku z przepisami ustawy o finansach publicznych, stanowiły dotację celową na realizację jej zadania własnego, a nie zaś zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. W efekcie nie miał zastosowania art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. normujący wprost dopuszczalność drogi sądowej w sprawie dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego należności z tytułu dotacji celowej, aczkolwiek ustawa ta przewiduje jako dochód jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe z budżetu państwa także, jak w tej sprawie, na zadania własne (por. art. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 42 ust. 2). Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r., w art. 31, w odniesieniu do zasad udzielenia dotacji, odsyłała do ustawy o finansach publicznych.

W art. 169 ust. 5 u.f.p. unormowano tryb administracyjny dla realizacji przez organ, który udzielił dotacji z budżetu państwa, zwrotu dotacji wykorzystanej przez beneficjenta niezgodnie z jej przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W rozpoznawanej sprawie chodzi natomiast o roszczenie beneficjenta dotacji o zapłatę kolejnej jej części, w związku z odmową wypłaty przez organ, w którego dyspozycji pozostawały środki na ten cel przeznaczone. W kwestii dopuszczalności drogi sądowej dla dochodzenia przez podmiot prawa publicznego roszczenia o wypłatę dotacji celowej z budżetu państwa, znaczenie ma okoliczność, iż jej przyznanie nie następowało w oparciu o decyzję administracyjną, lecz podstawa prawna jej udzielenia wynika z przepisu ustawy, zaś konkretyzacja tych zasad nastąpiła w umowie o dotację, która jest uregulowana w ustawie o finansach publicznych (por. art. 150 ust. 1 i 2). Skoro dla dochodzenia przez beneficjenta należności stanowiącej dotację celową z budżetu państwa nie została



przewidziana droga administracyjna, dopuszczalność drogi sądowej nie może budzić wątpliwości. W przeciwnym razie beneficjent dotacji celowej byłby pozbawiony możliwości ochrony realizacji praw materialno-prawnych, niezależnie od tego, że wynikają one z prawa publicznego, a nie prywatnego.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego na podstawie art. 177 Konstytucji RP i art. 2 § 1 k.p.c. jest konstruowane domniemanie dopuszczalności drogi sądowej (zob. uzasadnienia wyroków TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50, z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129, uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, nie publ.). Działaniami lub zaniechaniami, których skutki mogą być oceniane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, nie publ.). Okoliczność, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego nie wyklucza możliwości zakwalifikowania go do sporu podlegającego rozstrzygnięciu sądu powszechnego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13, OSNC-ZD 2014, nr 4, poz. 63, z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 244/15, nie publ.).

2. Naruszenie przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może wyjątkowo stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną wtedy, gdy skutek uchybienia wymaganym stawianym uzasadnieniu, zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej. Zatem nie każde uchybienie w zakresie konstrukcji uzasadnienia sądu drugiej instancji może stanowić podstawę dla skutecznego podniesienia zarzutu kasacyjnego, lecz tylko takie, które uniemożliwia Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli prawidłowości orzeczenia (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05 nie publ., z dnia 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07, nie publ, z dnia 21 lutego 2008 r., III CSK 264/07, OSNC - ZD 2008 Nr D, poz. 118, postanowienie z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 654/14, nie publ.). Zgodnie bowiem z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt

2 k.p.c. skarżący zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego, powinien wykazać, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podstawę merytorycznego orzekania przez Sąd drugiej instancji wyznacza art. 382 k.p.c. Podstawa ta obejmuje materiał dowodowy zebrany przez sąd pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Wskazane uregulowanie nakłada na sąd drugiej instancji obowiązek dokonania ponownie własnych ustaleń, które mogą obejmować ustalenia sądu pierwszej instancji przyjęte za własne albo różnić się od tych już poczynionych, a następnie poddania ich ocenie pod kątem prawa materialnego (zob. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1999 r., III CZP 59/98, OSNC 1999, nr 7-8, poz. 124). W sytuacji, gdy Sąd drugiej instancji nie uzupełnia postępowania dowodowego ani, po rozważeniu zarzutów apelacyjnych, nie znajduje podstaw do zakwestionowania oceny dowodów i ustaleń faktycznych orzeczenia Sądu pierwszej instancji, może te ustalenia przyjąć za podstawę faktyczną swojego rozstrzygnięcia. Wystarczające jest wówczas, by stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia drugo-instancyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2000 r., I CKN 356/98, nie publ. i z dnia 17 lipca 2009 r., IV CSK 110/09, nie publ.).

Sąd Apelacyjny w pisemnym uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie wskazał, w jakim zakresie akceptuje ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, jednak analiza jego treści prowadzi do wniosku, że ustalenia te zostały przyjęte przez Sąd drugiej instancji za podstawę rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny co prawda stwierdza, że Sąd Okręgowy naruszył art. 233 § 1 k.p.c. oraz dopuścił się błędów w ustaleniach faktycznych, które miały polegać na nietrafnym przyjęciu, iż uzasadnieniem do niewypłacenia drugiej transzy dotacji w terminie było odpadnięcie celu, na jaki dotacja została udzielona, niemniej to stwierdzenie było wynikiem braku przeprowadzenia przez Sąd drugiej instancji dystynkcji pomiędzy podstawą faktyczną i podstawą prawną rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny z powołaniem się na błędy Sądu pierwszej instancji, w istocie, kontestował ocenę prawną dokonaną przez Sąd Okręgowy, a nie ocenę podstawy faktycznej. To samo dotyczy oceny, czy w związku z wynikiem referendum lokalnego, umowa o dofinansowanie wygasła, czy też została rozwiązana, a w szczególności, czy zaistniała okoliczność mogąca być kwalifikowana jako niemożliwość następcza świadczenia.

Sąd drugiej instancji orzekając reformatoryjnie zasądził w całości dochodzoną przez stronę powodową należność główną wraz odsetkami, jednakże nie wyjaśnił w uzasadnieniu podstaw faktycznych, z których wynikałaby zasadność roszczenia w takiej kwocie. W rozważaniach prawnych stwierdził jedynie, iż strona pozwana nie zakwestionowała poniesionych przez stronę powodową wydatków związanych z realizacją umowy tak pod względem zasadności, jak i wiarygodności rachunków. W dalszej części uzasadnienia wskazał, że wobec jednoznacznego brzmienia umowy w zakresie udzielenia dotacji bez znaczenia pozostawały zarzuty strony powodowej dotyczące naruszenia prawa procesowego wskutek oddalenia przez Sąd Okręgowy wniosków dowodowych powoda. W pozwie zostały przedstawione dowody na okoliczność poniesionych wydatków przez powódkę w celu realizacji umowy. O ile zrozumiałe było pominięcie tych dowodów przez Sąd Okręgowy, który powództwo oddalił z powodu zanegowania roszczenia co do zasady, o tyle Sąd Apelacyjny powinien był w tej kwestii wyjaśnić podstawę faktyczną; wprawdzie strona pozwana nie odniosła się do tej dokumentacji przy okazji kwestionowania zasady swej odpowiedzialności, ale też nie przyznała prawidłowości wyliczenia przez powódkę należności w kwocie 963 457,47 zł, jako części z drugiej transzy, której wysokość określono w umowie na kwotę 2 856 138 zł. Oczywiście Sąd *meriti* nie musi w każdym wypadku prowadzić postępowania dowodowego w celu poczynienia określonych ustaleń faktycznych. Ustawodawca w art. 228-231 k.p.c. uregulował sytuacje, w których pewne fakty nie wymagają dowodu. Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił, która norma umożliwiła pominięcie reguł dowodzenia faktów uzasadniających zasądzenie należności w tej kwocie, bez jej weryfikacji. Stosownie do art. 230 k.p.c., gdy strona nie wypowie się co do twierdzeń strony przeciwnej o faktach, sąd, mając na uwadze wyniki całej rozprawy, może te fakty uznać za przyznane. Jednak Sąd drugiej instancji nie wskazał, dlaczego i jakie konkretnie wyniki rozprawy uzasadniały uznanie wysokości należności za przyznane przez stronę pozwaną. W tym względzie zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. należy uznać za w pełni uzasadniony. Ubocznie należy podnieść, że według umowy o dotację, strona powodowa zobowiązała się zachować procentowy udział dotacji z budżetu państwa

w całkowitych kosztach zadania publicznego, wynoszący nie więcej niż 60% (§ 3 ust. 2; por. też art. 128 ust. 1 i 2 u.f.p.).

Jeśli natomiast chodzi o wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku w jego uzasadnieniu, to jakkolwiek nie jest ona pełna i wyczerpująca, jednak nie uniemożliwia przeprowadzenie kontroli kasacyjnej i weryfikacji przyjętych wywodów w postępowaniu kasacyjnym.

3. Istota, przedmiot i cel łączącej strony umowy o dotację nie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, lecz administracyjno-prawnego. Umowa o dotację celową została uregulowana w art. 150 ust. 1 i 2 u.f.p. Beneficjent dotacji nie ma wpływu na inne ukształtowanie treści umowy. W związku z czym, postanowienia umowy o dotację nie mogą być oceniane w oderwaniu od źródła, które stanowiło podstawę jej zawarcia. Udzielenie i wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa podlega, jak już była o tym mowa przy analizie kwestii dopuszczalności drogi sądowej, regulacjom publicznoprawnym zawartymi w ustawie o finansach publicznych. Jedynie zatem w kwestiach wprost nieuregulowanych i niewynikających z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności z istoty dotacji celowej, umowa, której tego rodzaju dotacja jest przedmiotem może zawierać postanowienia, do których oceny będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Jednak te postanowienia umowne nie mogą być sprzeczne z przepisami administracyjnymi normującymi dotację celową, jak i z jej istotą. W tym sensie pomocniczo, ale zarazem w bardzo ograniczonym zakresie przy interpretacji postanowień umownych mogą być wykorzystane instytucje prawa cywilnego. Zawarte w art. 65 § 1 i 2 k.c. dyrektywy dotyczące wykładni oświadczeń woli mogą więc mieć zastosowanie jedynie do tych postanowień umownych, które zawierają dopuszczalne, z punktu widzenia prawa administracyjnego regulujące dotację z budżetu państwa, elementy z zakresu prawa cywilnego materialnego. Z tych też przyczyn do oceny roszczenia strony powodowej nie miały zastosowania przepisy prawa cywilnego regulujące następczą niemożliwość świadczenia (art. 475 k.c. i 493 k.c.).

W art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r., jak i w ustawie o finansach publicznych, oraz w umowie o dotację nie uregulowano sytuacji, w której zadanie,

na które zostało udzielone dofinansowanie nie będzie mogło być realizowane z racji wiążącego organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wyniku referendum lokalnego w przedmiocie organizacji sportowych igrzysk olimpijskich (art. 65 u.r.l.). W konsekwencji, podjęcie przez Radę Miasta uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie dotyczącej ubiegania się przez K. o organizację igrzysk olimpijskich, nie uzasadniał zaprzestania realizacji zadania określonego w umowie o dotację oraz wstrzymania wypłaty drugiej transzy dotacji. Wszak wynik referendum mógł być pozytywny, względnie negatywny, ale z racji braku wymaganej frekwencji wyborczej nie byłby wiążący. Minister Sportu i Turystyki po uzyskaniu wiedzy o powyższej uchwale jako dysponent środków budżetowych na dotację celową nie wypowiedział umowy o dotację, lecz zaproponował zawarcie aneksu, według którego termin wypłaty drugiej transzy dotacji został przesunięty na 20 czerwca 2014 r. oraz zastrzegął dla niego możliwość wypowiedzenia umowy w przypadku ostatecznego negatywnego wyniku ważnego referendum (k. 162). Należy zwrócić uwagę, że zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i umowa o dotację dawały Ministrowi Sportu i Turystyki podstawy prawne do żądania zwrotu takiej części przekazanej dotacji, która nie została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

Dokonując zatem oceny prawnej roszczenia strony powodowej, należało wyjść od przepisów ustawy o finansach publicznych i wyjaśnić istotę dotacji celowej z budżetu państwa. Cechą środków pochodzących z dotacji jest to, że nadal mają status środków publicznych i można je wykorzystać jedynie w sposób ściśle określony przez dotującego. Wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowanie zadania, na które dotacja była udzielona; przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji, (por. art. 168 ust. 4 u.f.p.). Nie jest dozwolone nawet tymczasowe wykorzystanie środków publicznych niezgodnie z umową o dotację i wskazanym w niej przeznaczeniem. Dotacje udzielone z budżetu państwa podlegają zwrotowi, m.in., gdy zostały pobrane w nadmiernej wysokości; dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie (art. 169 ust. 1 ust. 2 u.f.p.).

Te same zasady obowiązują, gdy istnieje spór pomiędzy beneficjentem a podmiotem obowiązany do przekazania środków z tytułu dotacji. Ze względu na specyfikę i wyjątkowość zdarzenia, w związku z którym przewidziano dla strony powodowej w art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. dotację celową, a także niepewność ostatecznego wyniku, jakim było ubieganie się przez miasto K. o organizację igrzysk olimpijskich w 2022 r., realizacja zadania mogła się zakończyć już po pierwszej fazie (tzw. fazie aplikacji). Zresztą zakończenie fazy drugiej, czyli etapu kandydatury również nie gwarantowało wyboru przez MKOI miasta K. na gospodarza tych igrzysk. Niezakwalifikowanie się do fazy kandydatury nie skutkowało koniecznością zwrotu dotychczas wykorzystanych środków pochodzących z pierwszych dwóch transz na realizację zadania w pierwszej fazie, czyli przed 8 lipca 2014 r.

Wynik referendum był tak samo niepewny jak i zakwalifikowanie się miasta K. do drugiego etapu konkursu, którego rezultaty miały być ogłoszone na posiedzeniu MKOI w Lozannie w dniach 8-9 lipca 2014 r. Dlatego przy oceny wpływu negatywnego wyniku ważnego referendum lokalnego, w sprawie organizacji zimowych igrzysk olimpijskich, na dalszą realizację zadania oraz na zasady ostatecznego rozliczenia dofinansowania, należało odwołać się do celu dotacji celowej określonego w art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. i powołanych przepisach ustawy o finansach publicznym oraz do tych postanowień umowy o dotację, które normowały zbliżoną sytuację, tj. niezakwalifikowanie się Miasta K. do fazy kandydatury. W takim przypadku, powodowa Gmina zobowiązana była do przedstawienia stronie pozwanej sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie do 30 dni od daty zakończenia jego realizacji, a trzecia i czwarta transza nie polegała przekazaniu. Niezakwalifikowanie się do fazy kandydatury oznaczało zniweczenie podstaw dalszej realizacji zadania i udzielania dofinansowania, a tym samym skutkowało rozwiązaniem umowy o dotację ze skutkiem *ex nunc* (w umowie wskazano datę 31 lipca 2014 r. - § 3 pkt 10) i koniecznością rozliczenia środków dotychczas przekazanych z tego tytułu.

Taki sam skutek spowodował wynik ważnego referendum lokalnego, które było wiążące dla organu wykonawczego gminy (art. 65 u.f.l.). Zadanie nie mogło być już dalej realizowane, gdyż poniesione w takiej sytuacji wydatki nie byłyby

celowe. Z uwagi na to, że data uzyskania przez organ wykonawczy strony powodowej wiedzy o wyniki referendum lokalnego jest wcześniejsza od daty, w której umowa o dotację ulegała rozwiązaniu w wypadku niezakwalifikowania się do fazy kandydatury, powodowa Gmina nie nabyła uprawnienia do całej drugiej transzy, lecz w zakresie odpowiadającym jej części uzasadnionej wydatkami, które zostały poniesione zgodnie z celem dotacji i harmonogramem czynności określonych w załącznikach do umowy, rzecz jasna, przy uwzględnieniu zasad proporcji wkładu własnego powodowej Gminy i kwoty dotacji celowej, wynikających z § 3 umowy.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego w oparciu o przepisy art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.

jw