



Sygn. akt I CSK 823/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa Województwa (...)

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 listopada 2016 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 4 września 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) zasądza od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę
3600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Województwo (...) w pozwie przeciwko Skarbowi Państwa -Wojewodzie (...) wniosło o zasądzenie 1.847.797,70 zł z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych za określone okresy od oznaczonych kwot składających się na dochodzoną sumę 1.847.797,70 zł. Żądanie zostało uzasadnione tym, że strona pozwana przekazała stronie powodowej kwotę dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczącej gospodarki wodnej, z opóźnieniem, które skutkowało koniecznością zwrotu otrzymanej przez stronę powodową kwoty do budżetu państwa i pokrycia należności z tytułu zleconych zadań wykonanych w 2012 roku ze środków własnych.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 26 czerwca 2014 r. oddalił powództwo.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 września 2015 r. zmienił zaskarżony wyrok i zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 1.846.012,17 zł z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 29 maja 2013 r.; w pozostałym zakresie apelację oddalił.

Z dokonanych w sprawie ustaleń stanowiących podstawę wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że strona powodowa w 2012 r. wykonywała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki wodnej. W zależności od rodzaju zadań procedury wypłaty środków określały albo zawarte z Wojewodą (...) umowy dotacji, albo wytyczne w sprawie występowania o środki z budżetu państwa na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem melioracji wodnych. Wnioski o środki składane zgodnie z wytycznymi powinny być udokumentowane dowodami potwierdzającymi konieczność poniesienia wydatków.

Strona powodowa złożyła wnioski o wypłatę dotacji w dniach 13 i 18 grudnia 2012 r. Złożone wnioski wymagały jednak uzupełnienia. Część brakujących dokumentów strona pozwana dostarczyła 21 grudnia 2012 r. Dnia 27 grudnia 2012 r. uzupełniono ostatnie brakujące dokumenty. W dniu 28 grudnia 2012 r. strona pozwana przełała środki na rachunek strony powodowej. Dotacja wpłynęła na rachunek strony powodowej 31 grudnia 2012 r. o godz. 11.57 i została

przekazana przed godziną 13.00 na rachunek Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, na którym została zaksięgowana 2 stycznia 2013 r. Wobec niewykorzystania dotacji do końca 2012 r. otrzymane środki zostały zwrócone na rachunek (...) Urzędu Wojewódzkiego, a strona powodowa w dniu 22 lutego 2013 r. pokryła ze środków własnych należności wynikające z faktur wystawionych przez wykonawców robót w 2012 r. w kwocie 1.846.012,17 zł. Ponadto poniosła koszty w wysokości 1.009,60 zł oraz 775,93 zł z tytułu odsetek za opóźnienie w płatnościach.

W ocenie Sądu Apelacyjnego dokonane ustalenia uzasadniały uwzględnienie żądania pozwu niemal w całości na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie jedn. tekst: Dz.U.2016.189 ze zm. - dalej: „u.d.j.s.t.”) w powiązaniu z art. 167 Konstytucji.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 49 ust. 4 i 5 u.d.j.s.t. przez błędną wykładnię i dokonanie oceny przekazania kwoty dotacji z pominięciem wytycznych zawartych w obowiązujących przepisach oraz naruszenie zasad wynikających z łączących strony umów dotacyjnych, jak również naruszenie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przez niewłaściwe zastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi, że w wypadku nieprzekazania dotacji celowych, o których mowa w art. 49 ust. 1, w sposób określony w art. 49 ust. 5 - tj. w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań - jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Sąd Apelacyjny trafnie wyjaśnił, iż dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę adekwatności. Uprawnia to do wniosku, że ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi. Żaden przepis rangi

ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Prawidłowa wykładnia art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych.

Strona powodowa bezspornie wykonała zlecone zadania z zakresu administracji rządowej i poniosła związane z tym koszty.

Należy zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t., wymagającym przekazania dotacji w sposób, który umożliwia pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, chodzi nie tyle o przekazanie dotacji w terminie, ile o przekazanie jej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Mimo więc iż strona pozwana przekazała dotację w terminie, w świetle zasad określonych w przepisach, do których odsyła art. 49 ust. 4 u.d.j.s.t., to wobec tego, że przekazanie jej nie umożliwiło pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, stronie powodowej przysługiwało roszczenie przewidziane w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Roszczenie to nie ma charakteru odszkodowawczego (por. wyroki Sądu najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11 i 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14).

Zarzut strony skarżącej, że powyższa wykładnia art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. niesie niebezpieczeństwo obchodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego regulacji dotyczących zasad przyznawania dotacji, nie jest uzasadniony, bowiem właściwa ocena powinna być dokonywana zawsze z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy. Należy się zgodzić z Sądem Apelacyjnym, że przekazanie kwoty dotacji w ostatnim dniu roku kalendarzowego uniemożliwi zazwyczaj pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. W sprawie stało się to z przyczyn co najmniej częściowo niezależnych od stron procesu. Złożenie niekompletnych wniosków o dotację było spowodowane m.in. tym, że ostatnie faktury wystawiono po złożeniu wniosków. Jednocześnie Ministerstwo Finansów, choć zbliżał się koniec roku budżetowego i tym samym koniec możliwości wydatkowania dotacji, przekazywało środki pieniężne w sposób niepozwalający na płynne wypłaty dotacji.

W tej sytuacji zastosowanie art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t. w sprawie było uzasadnione.

Oceny tej nie podważają art. 216 ust. 1 Konstytucji oraz art. 126, 149, 168 i 169 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. 2013 r. poz. 885). Niewątpliwie wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych przez organy administracji publicznej podlega regulacjom ustawowym. Jednak w przepisach rangi ustawowej brak podstaw do finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ze środków własnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14). Żaden z przepisów ustawowych wskazanych w skardze kasacyjnej nie pozostaje w sprzeczności z dokonaną przez Sąd Apelacyjny wykładnią art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t.

Wbrew zawartym w skardze kasacyjnej twierdzeniom, zasada adekwatności, wyrażona w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., a znajdująca potwierdzenie w art. 167 Konstytucji, nie może dotyczyć jedynie wysokości dotacji. Konstytucyjna zasada adekwatności (odpowiedniości) w odniesieniu do dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi gwarancję samodzielności i niezależności finansowej samorządu terytorialnego. Roszczenie, które przyznaje art. 49 ust. 6 u.d.s.j.t., ma podłoże w publicznoprawnych unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w zasadach finansowania tych jednostek (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14). Przepisy art. 49 ust. 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. stanowią gwarancję finansowania rzeczywiście zrealizowanych zadań zleconych przez samorząd terytorialny ze środków Skarbu Państwa.

Zaskarżone orzeczenie harmonizuje z poglądem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2008 r., K 30/04, że dochody własne jednostek samorządu terytorialnego mają służyć realizacji zadań własnych samorządów.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną.

Podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego stanowiły przepisy art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz § 6 pkt 7 i § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowione z urzędu (Dz. U. 2013.490), jak też § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015.1804 ze zm.).

jw