



Sygn. akt II CSK 310/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Beata Janiszewska

SSN Joanna Misztal-Konecka

w sprawie z powództwa Gminy Ł.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 3 lipca 2019 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od Skarbu Państwa -
Wojewody (...) na rzecz Gminy Ł. kwotę 3600 (trzy tysiące
sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...), w sprawie o zapłatę z powództwa Gminy Ł. przeciwko Skarbowi Państwa -

Wojewodzie (...), na skutek apelacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z dnia 15 marca 2017 r., oddalił apelację.

Podstawą rozstrzygnięć Sądów obu instancji były następujące ustalenia faktyczne.

Gmina Ł. wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, między innymi na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań zleconych na podstawie ustaw szczególnych zalicza się czynności związane z aktami stanu cywilnego (np. sporządzanie aktów, wydawanie odpisów aktów, wydawanie decyzji administracyjnych, udzielanie ślubów, wydawanie zaświadczeń, przyjmowanie oświadczeń o uznaniu ojcostwa), wydawanie dowodów osobistych i prowadzenie ewidencji ludności. Na wykonywanie tych zadań Gmina Ł. otrzymuje z budżetu państwa środki finansowe w formie dotacji celowych, które wpływają na jej konto, a są rozliczane w ramach roku budżetowego, w ten sposób, że kwota dotacji wpływająca na konto gminy staje się jej dochodem, przy czym Gmina w październiku roku poprzedzającego rok budżetowy otrzymuje informacje o wysokości dotacji na następny rok. Podawana jest także klasyfikacja budżetowa dotycząca zadań, na podstawie której wykonywane jest księgowanie danej kwoty po stronie dochodów i wydatków. W lutym danego roku uzyskiwana jest informacja o ostatecznej kwocie dotacji celowej.

W celu wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powodowa Gmina zobligowana była do utworzenia w ramach struktur Urzędu Gminy odpowiedniej liczby etatów pracowniczych. W 1998 r. Wojewoda (...) ustalił, że do wykonywania zadań zleconych Gminie potrzebnych jest 9 tzw. etatów kalkulacyjnych, wyliczonych na podstawie ogólnie obowiązujących wytycznych, przy czym liczba ta nie uległa zmianie w latach następnych. W międzyczasie zwiększył się jednak zakres czynności wykonywanych przez pracowników w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności w zakresie nakładu pracy (np.: zasada jednego okienka, dowolność miejsca rejestracji działalności gospodarczej). Zadania te Gmina Ł. wykonywała przez zatrudnionych w tym celu pracowników, przy czym niektórzy wykonywali wyłącznie czynności z

zakresu zadań zleconych, zaś niektórzy jedynie w ramach części etatu. Ilość etatów nie mogła zostać zmniejszona z uwagi na potrzebę zachowania dobrej jakości realizacji zadań i ich terminowości. Poza dotacjami celowymi Gmina Ł. otrzymywała dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, które niejednokrotnie nie pokrywały poniesionych nakładów, o czym strona powodowa informowała Wojewodę (...) w wielu pismach. Przyznane powódce w latach 2005-2013 przez Wojewodę (...) dotacje celowe stanowiły łączną kwotę 2.030.830,77 zł. Odnośnie zaś kwestii zachowania stanowisk pracowniczych w Urzędzie Gminy Ł., dotacje były wykorzystywane i rozliczane w pełnej wysokości. Co istotne, przekazywane przez Wojewodę (...) środki nie pokrywały faktycznie ponoszonych przez powódkę wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Gmina różnicę w wydatkach pokrywała z własnych środków, nie przeznaczając ich na realizację zadań własnych, przy czym nałożone na nią zadania z zakresu administracji rządowej wykonywała terminowo. Wykorzystywanie dotacji nigdy nie było kwestionowane przez pozwanego, a po przeprowadzaniu systematycznych kwartalnych kontroli w Urzędzie Gminy Ł., pozwany nigdy nie stawiał powódce zarzutów dotyczących niegospodarności bądź niecelowości odnośnie do wydatkowanych kwot, nadto w odstępie czterech lat odbywały się też kontrole ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie wykazując nieprawidłowości.

Pismem z dnia 22 stycznia 2014 r. powodowa Gmina zwróciła się do Wojewody (...) o przeanalizowanie bilansu finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazanych do wykonania gminie Ł. i o zwiększenie dotacji na ten cel, podkreślając, że środki przekazywane na wykonywanie zadań zleconych są corocznie niedoszacowane, w szczególności wskazała, że otrzymane przez nią środki były niewystarczające i pokrywały koszty zatrudnienia pracowników zaledwie do wartości 50%. W odpowiedzi Wojewoda (...) poinformował, że z uwagi na procedurę określania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ograniczone środki finansowe nie ma możliwości zwiększenia dotacji dla Gminy Ł. na utrzymanie pożądaney liczby stanowisk pracy. Wskazał też, iż Gmina Ł. mogła się starać o dodatkowe dotacje na jednorazowe

wydatki (w latach 2008 - 2013 dla powódki przyznawane były, prawie corocznie, dodatkowe dotacje, na obsługę kosztów pracowniczych).

Strona powodowa, w ramach prób wykazania ponoszonych w ramach powyższych zadań, wydatków, ponad kwotę dotacji, wysyłała sprawozdania finansowe do (...) Urzędu Wojewódzkiego, jak też do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Ostatecznie, wobec przewlekłego braku pokrycia poniesionych przez Gminę Ł. wydatków, pismem z dnia 5 września 2014 r., powódka wezwała Wojewodę (...) do zapłaty kwoty 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami, w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. W uzasadnieniu strona powodowa wskazała, że otrzymywane przez Gminę Ł. dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wbrew art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie umożliwiały jej pełnego i terminowego wykonywania zadań zleconych. Skarb Państwa - Wojewoda (...), w latach 2005-2013, przekazał powodowej Gminie dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 2.039 348,77 zł, podczas gdy dla ich pełnego i terminowego wykonania niezbędna była kwota 4.019.224,51 zł. W efekcie Gmina Ł. zobowiązana była do pokrycia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji, ze środków własnych. Ostatecznie różnica pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami, a kwotą trzymanyh na ten cel dotacji wynosiła 1.979 875,74 zł. W odpowiedzi pozwany poinformował, że nie znajduje podstaw do uwzględnienia żądania dopłaty, wskazując jednocześnie, że zadania wykonywane przez Gminę Ł., w ramach zleceń z zakresu administracji rządowej, mogły być zrealizowane w ramach przekazanych na ten cel środków finansowych.

Sąd Okręgowy w Ł., wyrokiem z dnia 15 marca 2017 r., uwzględniając powództwo w całości, zasądził od strony pozwanej na rzecz Gminy Ł., kwotę 79.195,03 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. W konkluzjach, Sąd I instancji wskazał, że Skarb Państwa - Wojewoda (...), pomimo zobowiązania ustawowego, nie przekazał w terminie

wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Wyrok Sądu Okręgowego w Ł. zaskarżyła apelacją strona pozwana, zarzucając naruszenie.:

1. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie błędnych ustaleń faktycznych, wskutek dowolnej oceny materiału dowodowego, przez błędne przyjęcie, że sporządzone przez stronę powodową dokumenty, ekspertyza Biura (...) w P. Sp. z o.o., zestawienia, wyciągi, wyliczenia, wykazy i metodologie dokonywania wyliczeń kosztów są dowodem poniesienia wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, podczas gdy tego typu opracowania w ogóle nie stanowią dowodów;
2. art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie przez Sąd błędnych ustaleń faktycznych, wskutek dowolnej oceny materiału dowodowego przez przyjęcie niepoprawnych wniosków w oparciu o środki dowodowe w postaci opinii biegłego z zakresu z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości R. P. oraz jego opinii uzupełniających;
3. art. 227 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. i w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. i w zw. z art. 286 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie przez Sąd uzupełniającego dowodu z opinii biegłego lub przeprowadzenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości ze względu na fakt, że wnioski i twierdzenia opinii R. P. oraz jego opinii uzupełniających były kwestionowane przez pozwanego, który wskazywał do nich zastrzeżenia i uwagi, w szczególności dotyczące kwestii celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które to zastrzeżenia i uwagi nie zostały przez biegłego wyjaśnione, wobec czego nie można tych opinii uznać za wiarygodny i rzetelny materiał dowodowy;
4. art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. poprzez odstępianie od utrwalonego w judykaturze poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego, która formułuje roszczenia w oparciu o art. 49 ust. ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zobowiązana jest wykazać, jaka powinna być

wysokość dotacji, aby wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych;

5. art. 6 k.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez stwierdzenie, że strona powodowa była obowiązana do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., a nie musiała udowadniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności, podczas gdy „uzasadnione” koszty to właśnie koszty poniesione celowo oraz w sposób oszczędny i gospodarny, co doprowadziło do faktycznego przerzucenia na stronę pozwaną ciężaru dowodu co do tego, jaka powinna być wysokość dotacji;
6. art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, poprzez uznanie, że przepis ten może być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finansowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego;
7. art. 481 § 1 k.c. poprzez zasądzenie odsetek w terminie wskazanym w pkt 1 lit.: a - i, zaskarżonego wyroku i w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych, podczas gdy roszczenie dochodzone pozwem nie może być roszczeniem opartym na art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a co najwyżej jest roszczeniem o zwrot środków własnych jednostki samorządu terytorialnego wydatkowanych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
8. art. 442¹ § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że roszczenia powoda nie uległy przedawnieniu.

We wnioskach apelujący domagał się: zmiany zaskarżonego rozstrzygnięcia poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Strona powodowa w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie.

Apelacja pozwanego została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 23 stycznia 2018 r. W pierwszej kolejności Sąd II instancji, odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, ocenił stan faktyczny ustalony przez Sąd Okręgowy jako prawidłowy i zgodny z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. W efekcie na podstawie art. 382 k.p.c. Sąd II instancji przyjął dokonane ustalenia faktyczne za własne, argumentując to tym, że Sąd Okręgowy, w granicach zakreślonych przepisami k.p.c., przeprowadził postępowanie dowodowe, a następnie w oparciu o zgromadzony w ten sposób materiał dowodowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych. Następnie Sąd Apelacyjny stwierdził, że bezzasadne okazały się także zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Oceniając, najdalej idący zarzut naruszenia art. 442¹ k.c., Sąd II instancji stwierdził, iż Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że w okolicznościach faktycznych sprawy roszczenie strony powodowej nie uległo przedawnieniu, wobec faktu, że już pismem z dnia 5 września 2014 r. wystąpiła ona do Sądu Rejonowego w Ł. z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo określonych we wniosku. Tym samym zarzut przedawnienia nie odniósł, w okolicznościach niniejszej sprawy, skutku. Analogiczny efekt dotyczył podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez uznanie, że przepis ten mógł być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finansowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Sądu II instancji, ustawodawca, zlecając samorządom zadania inne niż jego własne, zobowiązany jest do określania szczegółowo ich zakresu i zapewnienia środków finansowych w pełni pokrywających ich wykonanie, a przerzucanie finansowania zadań administracji rządowej na samorządy, bez jednoczesnego zapewnienia finansowania na odpowiednim i rozsądnym poziomie, jest bezprawne i sprzeczne z założeniami przyjętymi choćby na najwyższym poziomie legislacji, czyli w Konstytucji RP. Nie spotkał się z aprobatą Sądu II instancji kolejny zarzut naruszenia art. 6 k.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.), poprzez uznanie, że strona powodowa była

obowiązana do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., a nie musiała udowadniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności, podczas gdy „uzasadnione” koszty to właśnie koszty poniesione celowo oraz w sposób oszczędny i gospodarny, co doprowadziło do faktycznego przerzucenia na stronę pozwaną ciężaru dowodu co do tego, jaka powinna być wysokość dotacji. Zdaniem Sądu Odwoławczego, Sąd Okręgowy trafnie wywiódł, że strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, także opinią biegłego sądowego, wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, poniesione w związku z tym koszty oraz odnośnie do wydatków pracowniczych, ich zasadność. Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł., analogicznie jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne tej Gminy. Powódka miała, w efekcie, ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania Gminy Ł. Tymczasem strona pozwana nie przedstawiła żadnych własnych wyliczeń, z których wynikałoby, że osoby o niższych kwalifikacjach i wynagrodzeniu wykonałyby prace objęte zleceniem terminowo i właściwie. Pozwany Skarb Państwa nie wskazał również, na jakiej podstawie różnicowałby wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone oraz zadania własne, ani też na jakiej podstawie oraz w jakim trybie dokonałby ewentualnych zwolnień pracowników wykonujących zadania zlecone, którzy legitymowaliby się zbyt wysokimi kwalifikacjami oraz zarobkami tylko z tego względu, że środki na ich utrzymanie powinny być pochodzić z budżetu Wojewody. Pozwany nie wskazał też, w jaki sposób badałby efektywność pracy poszczególnych pracowników oraz jaki wpływ na wynik sprawy takie badanie miałoby osiągnąć. W konkluzjach Sąd II instancji, wobec zbadania przedmiotowego zarzutu apelacji stwierdził, że to pozwany Skarb Państwa zobowiązany był wykazać, że powód wykonał zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, a więc że możliwym było, w istniejącym stanie prawnym i faktycznym, wykonanie zadań za niższe kwoty. Dotyczy to tak

płac, jak i innych składników pozwu. Strona powodowa zaś udowodniła poniesione wydatki na wynagrodzenia (w tym również dodatki za wysługę lat i dodatki funkcyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy i Świadczeń Pracowniczych), a także koszty odpraw, nagród jubileuszowych oraz premii przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty Gmina była zobowiązana, a także załączonymi do akt sprawy dokumentami księgowymi. Jak zważył Sąd Apelacyjny, przerósł stronę pozwaną spoczywający na niej obowiązek dowodzenia na gruncie art. 6 k.c. Nie wykazała ona bowiem, aby zasadne były podnoszone przez nią twierdzenia co do braku celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Strona pozwana, zdaniem Sądu II instancji, poprzestała na ogólnikowych stwierdzeniach o istniejących możliwościach zracjonalizowania ponoszonych wydatków przez zatrudnienie mniejszej liczby pracowników, bądź osób o niższych kwalifikacjach. Nie przełożyło się to jednak na inicjatywę dowodową, gdyż pozwany prezentował w toku procesu pogląd, że to nie na nim ciąży obowiązek dowodzenia. Pozwany wielokrotnie też podkreślał w toku procesu, że uznaje wydatki strony powodowej za zbędne, nadmierne i niecelowe i na tym poprzestał. W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny stwierdził, że niezasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 481 § 1 k.c., poprzez zasądzenie odsetek w terminie wskazanym w pkt. 1 lit. a-i zaskarżonego wyroku i w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych. Zarzut ten wymagałby rozważenia jedynie w przypadku uznania, że roszczenie dochodzone pozwem nie może być roszczeniem opartym na art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Sąd II instancji podkreślił, że w przypadku niedotrzymania warunku określonego w art. 46 ust. 5 powołanej ustawy, a więc nieprzekazania dotacji celowych w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych. Ostatecznie, wobec braku podstaw do podważenia prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Ł., Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację Skarbu Państwa - Wojewody (...).

Skargą kasacyjną wniósł Skarb Państwa - Wojewoda (...), zaskarżając w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 23 stycznia 2018 r. Skargę oparł na art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., zarzucając naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm. (dalej jako: „u.d.j.s.t.”) w związku z art 4 ust. 1 pkt 1-2, art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1, art 99 ust. 1 pkt 2 lit. e, art. 100 ust. 5, art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 108 pkt 1, art. 125 ust. 1 pkt 2, art. 128 ust. 3, art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189, art. 147 oraz art. 186 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. (dalej jako: „u.f.p.2005”) a także art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 126, art. 129, art 149 ust., art. 168, art 169, art. 242, art 249 ust 1 pkt 2, art 254 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885) z 2009 r., (dalej jako: „u.f.p.2009”) poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, w wyniku uznania, że ocena zasadności roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę, dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. może zostać dokonana w oderwaniu od przepisów prawa budżetowego, określających zasady planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
2. art. 6 k.c. w zw. z art 49 ust 5 i 6 u.d.j.s.t. poprzez stwierdzenie, że strona powodowa była obowiązana do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji, a nie musiała udowodniać, że przyznana jej dotacja była niewystarczająca, pomimo wydatkowania pochodzących z jej środków w sposób zgodny z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności;
3. art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. poprzez uznanie, że przepis ten może być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finansowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego, a także poprzez przyjęcie, że istnieje możliwość dochodzenia

uzupełnienia dotacji po zakończeniu roku budżetowego podczas gdy wykładnia systemowa i funkcjonalna sprzeciwiają się tego rodzaju interpretacji.

Skarżący we wnioskach kasacyjnych domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę Gmina Ł. wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna strony pozwanej jest bezzasadna i jako taka podlega oddaleniu.

Nie zasługuje na uwzględnienie podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej u.d.j.s.t.) powiązany ze wskazanymi przez skarżącego przepisami ustawy o finansach publicznych.

Na wstępie wskazać należy, że dotacje z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego obejmują różne postaci nieodpłatnych i bezzwrotnych wydatków z budżetu, służących realizacji interesu publicznego. Tę formę pomocy finansowej cechuje celowy charakter, tzn. przeznaczenie środków na zrealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego konkretnego zadania. Przyznanie dotacji stanowi zwykle przejaw władczego działania państwa, wyrażającego się w uznaniowym charakterze rozstrzygnięcia o udzieleniu dotacji oraz o jej wysokości. Kategoria dotacji jest jednak niejednorodna, a pojęciem tym obejmowane są również świadczenia, których wypłata nie zależy od uznania odpowiedniego organu państwa: ani co do faktu dokonania wypłaty, ani co do wysokości należnej kwoty dotacji. Do takiej grupy wypada zaliczyć dotacje celowe, o których mowa w art. 49 u.d.j.s.t.

Z art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Przepis ten, odniesiony do całego art. 49 u.d.j.s.t., czyni zadość wymaganiom indywidualizacji podmiotowej i konkretyzacji

przedmiotowej stosunku prawnego powstającego między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Określa bowiem podmiot zobowiązany do świadczenia dotacji oraz podmiot uprawniony do jej uzyskania, a także wprowadza zasadę ustalania dotacji w wysokości mającej zapewnić realizację bliżej określonych zadań zleconych. Sposób obliczenia kwot dotacji celowych został sprecyzowany w art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t. Wpłata dotacji nie jest pozostawiona uznaniu organu państwowego, o czym świadczy nie tylko użycie w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. czasownika w formie imperatywnej: jednostka samorządu terytorialnego „otrzymuje” dotacje celowe, lecz istota prawna analizowanych dotacji. Skarżący w skardze kasacyjnej wskazał na szereg przepisów kolejnych ustaw o finansach publicznych (z 2003 r., z 2005 r. oraz z 2009 r.), wskazując w uzasadnieniu tej podstawy kasacyjnej, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. interpretowany z uwzględnieniem zasad wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej nie może stanowić podstawy żądania zapłaty dobrowolnie wydatkowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego z jej własnych środków na wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, jak również nie może on stanowić podstawy domagania się przez powoda zapłaty (zwrotu) kwot przewyższających kwoty określone zgodnie z art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t. i właściwymi przepisami prawa budżetowego. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić i nie wynika ono z przywołanego w skardze kasacyjnej orzecznictwa Sądu Najwyższego. Okoliczność, że dotacja celowa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości nie zapewniającej realizacji zadań zleconych. Z art. 49 ust. 1 i ust. 5 u.d.j.s.t. wynika bowiem wprost, że dotacje celowe powinny być ustalane w budżecie państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również, że powinny one być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań. Do tego drugiego warunku odnosi się bezpośrednio ustęp 6 powołanego przepisu, stanowiący, że w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Taka konstrukcja wymienionych przepisów jednoznacznie wskazuje, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez jednostkę samorządu terytorialnego z pozwem o zapłatę na rzecz tej jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się przez powodową jednostkę samorządu terytorialnego do innych podstaw materialnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym, w szczególności do art. 417 k.c. Jak bowiem słusznie wskazano w orzecznictwie, 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. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi (porównaj np. wyroki SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11; z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17).

Jest przy tym oczywiste, że przedstawiony charakter dotacji określonej w art. 49 u.d.j.s.t. nie wyłącza stosowania zasad jej wydatkowania zgodnie z regułami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności zasad celowości, oszczędności i gospodarności. Okoliczności tej Sąd Apelacyjny nie zaprzeczył. Oczywiste jest również, że to na powodowej jednostce samorządu terytorialnego spoczywa ciężar dowodu, że wyliczenie wysokości dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej było nieprawidłowe, gdyż dotacja nie wystarczyła na realizację tych zadań. Zakwestionowanie wyliczenia wysokości dotacji obejmuje również aspekt celowości, oszczędności i gospodarności przy wydatkowaniu dotacji. Sąd Apelacyjny nie zakwestionował w zaskarżonym wyroku słuszności tej tezy, wynikającej z art. 6 k.c. Słusznie uznał natomiast, że powodowa Gmina wywiązała się z obciążającego ją materialnego ciężaru dowodu w zakresie pozwalającym na uwzględnienie powództwa, przy braku skonkretyzowanych zarzutów strony pozwanej odnoszących się do wyników postępowania dowodowego świadczących o tym, że pomimo, iż powodowa Gmina gospodarowała środkami z dotacji w sposób celowy, oszczędny i gospodarny, dotacja ta nie wystarczyła na realizację zadań zleconych z zakresu administracji

rządowej. Sposób wykorzystywania dotacji przez powódkę nie był nigdy kwestionowany przez stronę pozwaną. Gmina Ł. poddawana była co kwartał kontrolom ze strony Urzędu Wojewódzkiego, w trakcie których nigdy nie zarzucono, aby dotacja wydatkowana była sprzecznie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności. Wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zadania zlecone nie odbiegały od wynagrodzeń innych pracowników Gminy i były ustalane zgodnie z obowiązującymi w tym względzie przepisami. Również opinia biegłego nie dostarczyła jakichkolwiek podstaw do zakwestionowania działania powódki zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Jeśli strona pozwana kwestionowała powyższe ustalenia i wyniki postępowania dowodowego, a w szczególności wydajność pracowników powódki, to - jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny - powinna zgłosić konkretne zarzuty i zgłosić dowody na podnoszone przez siebie okoliczności przeciwne. W tym zakresie (twierdzenia przeciwne do twierdzeń powódki) ciężar dowodu istotnie obciążał pozwanego. Należy mieć na uwadze, że niegospodarność, niecelowość, brak oszczędności są okolicznościami negatywnymi, cechami, które, gdyby zostały skutecznie zarzucone powódce, wykluczałyby prawo do uzyskania dodatkowych środków. Skoro z przedstawionego materiału dowodowego (wystarczającego do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z żądaniem pozwu) ani też z zachowania pozwanego w trakcie wydatkowania przez powódkę środków pochodzących z dotacji, takie negatywne cechy nie wynikały, to rolą pozwanego było skonkretyzowanie i udowodnienie właściwych zarzutów. Zarzuty takie ani dowody nie zostały przedstawione.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za bezzasadną i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 98 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

jw