



Sygn. akt II CSK 818/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Województwa (...)
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 5 listopada 2020 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Ł. wyrokiem z dnia 13 października 2017 r. zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz Województwa (...) kwotę 94 925,81 zł z odsetkami ustawowymi oraz kwotę 9 058,71 zł tytułem częściowego zwrotu kosztów procesu i oddalił powództwo w pozostałej części. Nie podzielił zgłoszonego przez pozwanego zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej podniósł, gdyż wobec wykonania decyzji nakazującej zwrot części dotacji, wzbogacenie się Skarbu Państwa kosztem jednostki samorządowej może być oceniane na podstawie przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczą lub bezpodstawnym wzbogaceniu. oraz przepisy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Uznał, że podstawą uwzględnienia powództwa co do zasady był art. 49 ust. 6 w związku z ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.; obecny jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 23 ze zm.; dalej: „u.d.j.s.t.”), a nie zawarte przez strony porozumienie z dnia 15 lipca 2010 r., które stanowi jedynie element stanu faktycznego. Podkreślił, że w niniejszej sprawie wchodzi w rachubę realizacja zadania mieszczącego się w zakresie tzw. polityki rozwoju regionalnego i polegającego na wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Regionalnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Powołał się także na regulacje przyjęte w art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.), art. 75 ust. 1 i 2 oraz art. 72 ust. 1 dawnej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), a także w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 217 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie spójności finansowania w perspektywie finansowej 2014 - 2020 (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.). Wskazał, że zadanie objęte postępowaniem w niniejszej sprawie nie było zadaniem własnym województwa, lecz zadaniem z zakresu administracji rządowej, zatem powinno być sfinansowane ze środków Skarbu Państwa. Przyjął, że obciążanie województwa kosztami tego zadania nie znajdowało podstawy w zawartym przez strony porozumieniu z dnia 15 lipca 2010 r., które reguluje

jedynie wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych i tworzy podstawę do uruchomienia szczególnego rozliczenia dotacji, o której mowa w art. 127 ust. 2, a nie w art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.; dalej: „u.f.p.”). Uznał, że dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o których mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej (art. 127 ust. 2 pkt 5 i 6 u.f.p.). Wyjaśnił, że dotacja, o której mowa w porozumieniu stron, jest więc dotacją celową w rozumieniu art. 127 ust. 2 u.f.p., która co do udzielania i rozliczania podlegała przepisom odrębnym ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r. poz. 221 ze zm.). Wskazał, że art. 10a tej ustawy umożliwia otrzymanie przez samorządy województw, w formie dotacji celowej środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych na zadania poprawy infrastruktury, w tym gospodarowanie zasobami wodnymi w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich. Zaznaczył, że skoro powód zwrócił część środków pierwotnie przyznanych i pokrywających faktycznie poniesione koszty, a następnie rozliczonych w zgodzie z przepisami odrębnymi regulującymi ten rodzaj dotacji, to różnicę tę powinien wyrównać Skarb Państwa.

Pozwany wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 18 lipca 2018 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo oraz zasądził od powoda na rzecz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5 400 zł tytułem kosztów zastępstwa pozwanego. Wskazał, że Sąd Okręgowy prawidłowo odwołał się do art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., przyjmującego pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji i zleconych do wykonania samorządowi, lecz nie poddał właściwej analizie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i zakresu dotacji potrzebnej do wykonania zadania. Podkreślił - w związku z wydaniem decyzji Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 r., utrzymującej ją w mocy decyzji Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 r. oraz postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.

z dnia 24 maja 2016 r. o odrzuceniu skargi - że w tych decyzjach zostały powołane przepisy art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2 i ust. 6 u.f.p. Przyjął, że w myśl art. 169 ust. 1 pkt 2 tej ustawy podlegają zwrotowi dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Stwierdził, że jest to odmienna sytuacja faktyczna i prawna niż określona w art. 49 u.d.j.s.t., nie chodzi bowiem o nieprzekazanie na wykonanie zadania określonych środków, ale o przekazanie ich w nadmiernej wysokości. Wyjaśnił w związku z tym, że z wymienionych decyzji wynika, iż dotacja została udzielona w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w całości oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 233 § 1 w związku z art. 316 § 1 w związku z art. 391 i art. 378 § 1, art. 381 i art. 382 k.p.c. oraz art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c., a także naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej w związku z art. 127 ust. 2 oraz art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2 i ust. 6 u.f.p., art. 72 ust. 1 dawnej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne oraz art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej zupełnie wyjątkowo, mianowicie tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wszystkich koniecznych elementów bądź zawiera tak oczywiste braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1997 r., I CKN 312/97, z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00, z dnia 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00, z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 121/01, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 219/09, z dnia 29 września 2010 r., V CSK 55/10, z dnia 13 czerwca 2012 r., II CSK 614/11, z dnia 25 czerwca 2014 r.,

IV CSK 621/13, z dnia 2 grudnia 2014 r., I UK 139/14, z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 435/14). Zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego oczywiście nie zawiera tego rodzaju uchybień.

Zarzut naruszenia art. 233 § 1 w związku z art. 316 § 1 w związku z art. 391 i art. 378 § 1, art. 381 i art. 382 k.p.c. dotyczy pominięcia i nierozważenia wszystkich dowodów zgromadzonych w toku postępowania i oparcia się jedynie na rozstrzygnięciach zawartych w decyzjach administracyjnych. Podniesienie takiego zarzutu jest przede wszystkim niedopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym. Zgodnie bowiem z art. 398³ § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Poza tym jednak należy podkreślić, że powołanie się przez Sąd Apelacyjny na dwie decyzje administracyjnego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia sposobu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Decyzja Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 r. dotyczy zwrotu nadmiernie pobranej dotacji celowej z budżetu Państwa w kwocie 94 924,81 zł. Decyzja Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 r., utrzymująca w mocy decyzję Wojewody (...), została wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 169 ust. 1 pkt 2, art. 61 ust. 3 pkt 1 i art. 67 u.f.p. Nie jest tu przypadkowa okoliczność, że kwota dochodzona w pozwie jest identyczna z kwotą zwrotu wynikającą z wymienionych decyzji administracyjnych. Sprawia to wrażenie, że powód, powołując się na formalnie prawidłową podstawę określoną w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., domaga się zasądzenia od pozwanego tytułem odszkodowania kwoty, do której zwrotu jako nadmiernie pobranej został zobowiązany na mocy decyzji administracyjnych. Oznaczałoby to, że powód w istocie domaga się od sądów powszechnych i Sądu Najwyższego dokonania kontroli decyzji administracyjnych, do czego jednak są powołane wyłącznie sądy administracyjne. W postępowaniu cywilnym decyzja administracyjna, która nie została podważona we właściwym trybie, ma charakter wiążący, chyba że jest bezwzględnie nieważna. Pogląd ten, mający źródło w art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., jest powszechnie przyjmowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji konstytucyjnych (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., I CSK 679/15, niepubl. i z dnia 21 września 2018 r., V CSK 589/17, niepubl. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3

lipca 2015 r., IV CSK 636/14, niepubl. oraz powołanych tam kilkadziesiąt wcześniejszych orzeczeń Sądu Najwyższego).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa Sądu Najwyższego, zarzuty naruszenia art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c. nie mogą samodzielnie stanowić podstawy uwzględnienia skargi kasacyjnej, są to bowiem przepisy o charakterze kompetencyjnym, a wskazanie na ich naruszenie bez wyknięcia innych uchybień procesowych lub materialnoprawnych nie może doprowadzić do uchylenia zaskarżonego orzeczenia (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2005 r., II CK 37/05 i z dnia 6 lutego 2015 r., II CSK 317/14, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2020 r., I CSK 255/19, niepubl.).

Nietrafne są zarzuty naruszenia art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej w związku z art. 127 ust. 2 oraz art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2 i ust. 6 u.f.p. oraz art. 72 ust. 1 dawnej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne. Przepisy te były już bowiem badane w postępowaniu administracyjnym i stanowiły podstawę wspomnianych wyżej decyzji.

Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. teoretycznie może stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa, co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, OSNC-ZD 2016, nr C, poz. 40, z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, niepubl., z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17, niepubl. i z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18, niepubl.). Sąd Apelacyjny przekonywająco jednak wyjaśnił, dlaczego ten przepis nie ma zastosowania w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy ze względu na rozstrzygnięcia zamieszczone w dwóch decyzjach administracyjnych.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

jw