

## POSTANOWIENIE

10 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący, uzasadnienie)

SSN Maciej Kowalski

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

na posiedzeniu niejawnym 10 maja 2023 r. w Warszawie,  
na skutek skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Zachodniopomorskiego  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie  
z 19 stycznia 2021 r., I ACa 505/19,  
w sprawie z powództwa Gminy Miasta Szczecin  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Zachodniopomorskiemu  
o zapłatę,

**odracza wydanie orzeczenia i przekazuje do rozstrzygnięcia  
powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie  
prawne budzące poważne wątpliwości:**

**"Czy jest dopuszczalna droga sądowa w sprawie  
z powództwa powiatu przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę  
dotacji celowej, o której mowa w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia  
13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu  
terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2267)?"**

SSN Oktawian Nawrot SSN Marcin Łochowski SSN Maciej Kowalski

(v.s.)

## UZASADNIENIE

Gmina Szczecin wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody Zachodniopomorskiego 2 726 017,27 zł wraz z odsetkami od bliżej wskazanych kwot. Uzasadniając żądanie pozwu powódka wskazała, że Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w powiecie [...] S. wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Tym samym koszty jego funkcjonowania powinny być w całości sfinansowane w drodze dotacji przekazywanej przez wojewodę. Pozwany Skarb Państwa przez niezwiększenie kwoty dotacji na realizację zadań zleconych w latach 2007-2010 spowodował konieczność wydatkowania przez powodową gminę z własnego budżetu dochodzoną pozwem kwotę.

Powódka wskazała, że jej roszczenie znajduje uzasadnienie w art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „u.d.j.s.t”). Przepis ten stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Nadto podniosła, że pozwany w dotychczasowej korespondencji nie kwestionował wysokości przyznanej dotacji, wysokości poniesionych przez gminę wydatków, ani ich zasadności.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa, zaprzeczając jakoby przekazana powodowej gminie kwota dotacji celowych na realizację objętych pozwem zadań z zakresu administracji rządowej w latach 2007-2010 miała być niewystarczająca dla ich pełnego i terminowego wykonania (w rozumieniu art. 49 ust. 1 i 5 u.d.j.s.t.), kwestionując tym samym potrzebę i zasadność zaangażowania w tym celu środków własnych gminy. Ponadto pozwany z ostrożności podniósł zarzut przedawnienia.

Wyrokiem z 3 czerwca 2019 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie zasądził od pozwanego na rzecz powodowej gminy 2 726 017,27 zł z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od bliżej wskazanych kwot i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z 19 stycznia 2021 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od pozwanego Skarbu Państwa 2 169 672,39 zł z odsetkami i oddalił powództwo

w pozostałej części, oddalił apelację w pozostałej części i rozstrzygnął o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, wskazując, że w przeważającym zakresie trafna jest także kwalifikacja prawna dochodzonego roszczenia. Za częściowo zasadny uznał jednak zarzut przedawnienia. Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że powódka dochodziła kwoty wskazanej w pozwie z tytułu dotacji na zadania zlecone, realizowane przez powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego (dalej: „PINB”). Sąd Okręgowy właściwie zidentyfikował żądanie pozwu, gdzie powód jako podstawę żądania wskazał art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. Natomiast prawo do „należnego świadczenia”, o którym mowa w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi element treści stosunku cywilnoprawnego łączącego Skarb Państwa oraz jednostkę samorządu terytorialnego. Sąd Apelacyjny zauważył, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. służy właśnie zagwarantowaniu ochrony interesów finansowych gmin realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przez przyznane jednostce samorządu terytorialnego „prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami”. 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.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie skargę kasacyjną wniósł pozwany. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów postępowania skutkujące nieważnością postępowania (art. 379 pkt 1 w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Według skarżącego droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna. Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przewiduje bowiem drogę sądową dla roszczeń dotyczących dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. Tymczasem powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie wykonuje zadań zleconych w rozumieniu art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. lecz wykonuje zadania, o których mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t. (zadania wykonywane przez straże i inspekcje), oraz wykonuje te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jako organ administracji rządowej, w związku z czym do ich finansowania nie odnosi się warunek, o którym mowa w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.

**Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

1. Zgodnie z art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. 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. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.). Według art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. 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.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje zapatrywanie, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę dla występowania przez jednostki samorządu terytorialnego z roszczeniem o zapłatę, gdy przekazana dotacja celowa o jakiej mowa w art. 49 ust. 1 i 5 u.d.j.s.t. nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań (wyroki SN: z 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11; z 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14; z 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15; z 28 marca 2019 r., I CSK 94/18; z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18; z 21 października 2021 r., V CSKP 52/21).

Sąd Najwyższy wyjaśnił w wyroku z 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. może być samodzielną podstawą roszczeń bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów. Jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadanie z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym. Przepis ten stwarza więc samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz

jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. W tej sytuacji, skoro istnieje odrębna podstawa uzasadniająca zasądzenie należnej z tego tytułu kwoty, nie ma potrzeby odwoływania się do art. 417 k.c.

Nie powinno też budzić wątpliwości, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., wskazując na możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem, statuuje dla roszczenia jednostki samorządu terytorialnego drogę sądową (art. 2 § 1 k.p.c.).

2. Należy jednak podkreślić, co uszło uwadze Sądów *meriti*, że powodowa gmina dochodziła dotacji celowej na działalność powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Do tej dotacji odnosi się art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t., zgodnie z którym na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: „u.sam.pow.”), powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje. Według art. 4 ust. 2 u.sam.pow. do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Dotyczy to także PINB, będącego organem administracji rządowej, wykonującego zadania nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2 pkt 1, art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, dalej: „pr.bud.”). W szczególności chodzi o finansowanie powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 3 pr.bud.), a więc aparatu pomocniczego, stanowiącego zaplecze umożliwiające PINB wykonywanie ustawowych zadań (zob. wyrok SN z 5 marca 2015 r., V CSK 304/14).

Szczecin jest miastem na prawach powiatu, a więc gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 92 ust. 2 u.sam.pow.). Zatem w rozumieniu art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t. strona powodowa powinna być traktowana jak powiat (gmina wykonująca zadania powiatu), który otrzymuje dotację na realizację zadań wykonywanych przez PINB. W konsekwencji do będącej przedmiotem sporu dotacji odnosi się art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t., a nie wskazywany przez Sądy *meriti* art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t.

3. W tym kontekście trzeba zauważyć, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo dochodzenia należnego świadczenia z tytułu dotacji w przypadku „niedotrzymania warunku określonego w ust. 5” tego przepisu. Natomiast ustęp 5 wskazuje na „dotacje, o których mowa w ust. 1” artykułu 49 u.d.j.s.t. Taka konstrukcja wyłącza przyjęcie, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. dotyczy także dotacji, o których mowa w ustępie 2.

Wykładnia językowa art. 49 u.d.j.s.t. prowadzi zatem do wniosku, że nie jest przewidziana droga sądowa dla dochodzenia dotacji, o której mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t., skoro art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. odnosi się jedynie do ustępu 1 tego przepisu, pomijając ustęp 2. Kwestią wtórną jest to, że niemożność zastosowania w takim przypadku art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. wyklucza istnienie po stronie powiatu (gminy wykonującej zadania powiatu) roszczenia o zapłatę należnego świadczenia wraz odsetkami.

4. Również charakter ewentualnego stosunku prawnego istniejącego między stronami nie pozwala na uznanie, że sprawa o zapłatę dotacji, o której mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t. jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Dotacja jest bowiem instrumentem administracyjno-finansowym, służącym do zapewnienia finansowania przez budżet państwa działalności PINB w celu realizacji zadań ustawowych w zakresie nadzoru budowlanego. Na tej płaszczyźnie między powiatem (gminą wykonującą zadania powiatu) a Skarbem Państwa nie istnieje stosunek prawny, o którym mowa w art. 1 k.p.c.

Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Przepis ten w aspekcie materialnoprawnym wyklucza co do zasady istnienie roszczenia o spełnienie świadczenia przewidzianego w budżecie państwa, a więc także dotacji. Dla przyjęcia, że takie roszczenie w konkretnych okolicznościach jednak istnieje niezbędny jest więc przepis szczególny, który takie roszczenie jednoznacznie przewiduje. Przepisem takim jest niewątpliwie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Mając jednak na względzie, że jest to przepis szczególny względem art.

51 ustawy o finansach publicznych wykluczona jest rozszerzająca wykładnia art. 49 u.d.j.s.t. Z tych samych względów wyłączone jest też dopatrywanie się w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. otwarcia drogi sądowej dla spraw wprost w tym przepisie niewymienionych.

5. Skoro zatem dana sprawa nie posiada cech sprawy cywilnej, a brak wyraźnego upoważnienia ustawowego dla jej rozpoznania na drodze sądowej (art. 1 k.p.c.), to droga sądowa dla jej rozpoznania nie jest dopuszczalna. W takiej sytuacji sąd powinien odrzucić pozew (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), a nieodrzuconie pozwu i merytoryczne rozpoznanie sprawy prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 1 k.p.c.).

6. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że ścisła, literalna wykładnia art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. pozbawia powiat (gminę wykonującą zadania powiatu) możliwości dochodzenia w postępowaniu sądowym roszczeń od Skarbu Państwa w razie nieotrzymania dotacji celowej w wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań, która to możliwość bezspornie istnieje w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Może to skutkować niedopuszczalnym pozbawieniem strony prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale mające zdolność prawną (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50). W odniesieniu do osób prawnych prawa publicznego Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że prawo do sądu może im służyć w zakresie w jakim korzystają one z praw lub wolności przysługujących jednostkom. Przykładowo dotyczy to sytuacji, w której w razie zamknięcia drogi sądowej gmina powołuje się na art. 45 ust. 1 Konstytucji jako właściciel nieruchomości (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 60).

Poza tym prawo do sądu rozumiane jako zasada konstytucyjna obejmuje zarówno prawo dostępu do sądu, jak i prawo do właściwej procedury oraz prawo do

wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Wykładnia art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jako swoistego wyjątku dotyczącego możliwości dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowym roszczeń z tytułu dotacji wskazanej w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., z wykluczeniem dotacji, o których mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t., niweczy w odniesieniu do powiatu tak rozumiane prawo do sądu w każdym jego aspekcie.

7. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji wyraża także dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą wykładnia ustaw powinna być dokonywana w sposób prokonstytucyjny. Wyrazistym przykładem jej zastosowania jest m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 maja 2002 r., III CK 53/02 (OSNC 2003, nr 2, poz. 31), zgodnie z którym sąd powszechny, odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, nie może poprzestać na ogólnym stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz zobowiązany jest wskazać sąd, do właściwości którego należy rozpoznanie tej sprawy.

Podobnie w postanowieniu z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03 (OSNC 2005, nr 2, poz. 31), Sąd Najwyższy wskazał, że nie można antycypująco wyłączać drogi sądowej dla żądań zmierzających do dochodzenia naruszonych wolności, które nie mieszczą się w definicji sprawy cywilnej lub sądownoadministracyjnej. Właściwym do rozpoznania takiej sprawy jest sąd powszechny, stosujący przepisy postępowania cywilnego.

8. W związku z ostatnim ze wskazanych orzeczeń trzeba podkreślić, że występujące w art. 45 ust. 1 Konstytucji określenie „sprawa” interpretować należy w sposób możliwie najszerszy, a jednocześnie autonomiczny (zob. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248; z 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; z 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 52, i z 18 listopada 2011 r., SK 39/09, OTK-A 2011, nr 8, poz. 84). W szczególności Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ochrona przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest ograniczona tylko do rozstrzygnięcia o uprawnieniach o cywilnym charakterze lub



przypisaniu odpowiedzialności karnej (zob. wyrok TK z 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108).

Podkreślając autonomiczny charakter pojęcia „sprawa” na gruncie konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że nie można go definiować wyłącznie przez odniesienie do pojęć funkcjonujących na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, w szczególności karnego, cywilnego lub administracyjnego. Przesłankę tę Trybunał wywiódł z zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą to normy konstytucyjne stanowią punkt odniesienia dla wykładni wyrażeń ustawowych, nie zaś odwrotnie. Przyjęcie odmiennego punktu widzenia prowadziłyby nieuchronnie do uznania, że zakres praw i wolności konstytucyjnych wyznaczają normy ustawowe, co zaś skutecznie ograniczałoby prawo do sądu (zob. wyroki TK: z 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38; z 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63; z 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 109; z 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1, i z 24 lutego 2015 r., K 34/12, OTK-A 2015, nr 2, poz. 17).

9. Zróżnicowanie zakresu uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dotacji wskazanych w art. 49 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t. budzi również zastrzeżenia z perspektywy konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Interpretacja zakładająca, że dopuszczalne jest w postępowaniu sądowym dochodzenie dotacji, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., a nie ma takiej możliwości w przypadku dotacji, o których mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t., różnicuje zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego bez uzasadnienia w wartościach chronionych konstytucyjnie.

Jak się jednak wydaje odmienna regulacja odnosząca się do możliwości dochodzenia dotacji przewidzianych w art. 49 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t. na drodze sądowej, może być w pewnym stopniu usprawiedliwiona ich odmiennością. O ile ustęp 1 tego przepisu dotyczy dotacji na zadania zlecone jednostce samorządu terytorialnego, o tyle ustęp 2 odnosi się do zadań własnych powiatu (art. 4 ust. 2 u.sam.pow.). W przypadku PINB chodzi więc o finansowanie zadań administracji rządowej. Można mieć jednak uzasadnione wątpliwości, czy tak ujęta odmiennność tych dotacji

dostatecznie usprawiedliwia wykluczenie możliwości dochodzenia na drodze sądowej dotacji, o których mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t.

10. Również z perspektywy systemowej ścisła wykładnia art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. prowadzi do wniosków trudnych do zaaprobowania. Przede wszystkim zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, a w szczególności § 23 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. Jak wskazuje się w literaturze reguła ta służy jasności, komunikatywności i pewności prawa, a także jest wyrazem ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionych przez nie przepisów. Ochrona ta wynika zaś z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r., SK 11/2000, OTK 2001, nr 6, poz. 166).

Można więc przyjąć, że umieszczenie w ustępie 2 art. 49 u.d.s.j.t. regulacji dotyczącej możliwości otrzymania przez powiat dotacji celowej z budżetu państwa bezpośrednio po przepisie regulującym możliwość otrzymania dotacji celowej z budżetu państwa przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonującą zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, miało na celu wyłącznie „uściślenie” ustępu 1 tego przepisu. W konsekwencji, biorąc pod uwagę systematykę art. 49 u.d.j.s.t., nie ma podstaw do uznania, że celem ustawodawcy, który w ustępie 2 uściślił ustęp 1, było ograniczenie drogi sądowej wyłącznie do dotacji wskazanych w ustępie 1. Z punktu widzenia poprawności legislacyjnej cel taki niewątpliwie zostałby osiągnięty, gdyby treść normatywna wyrażona w art. 49 ust. 2 u.s.j.s.t. zamieszczona została bezpośrednio po ustępie 6 wskazanego artykułu, czego ustawodawca nie uczynił.

11. Za przyjęciem, że dla dochodzenia dotacji, o której mowa w art. 49 ust. 2 u.d.j.s.t. droga sądowa jest otwarta przemawiają również względy historyczne. Na gruncie obowiązującej do 31 grudnia 2003 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, analizowane

zagadnienie regulowały dwa przepisy, a mianowicie art. 49 i 52 tej ustawy. Zgodnie z art. 49 ustawy z 1998 r.:

„1. Gminie wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami są przyznawane z budżetu państwa dotacje celowe na realizację tych zadań.

2. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa.

3. Dotacje, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej.

4. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.

5. W przypadku niedotrzymania warunków określonych w ust. 2 i 4, gminie przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym.”

Stosownie zaś do treści art. 52 ustawy z 1998 r.:

„1. Powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa:

1) na realizację zadań przez powiatowe służby, inspekcje i straże,

2) na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych przepisów.

2. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

3. Dotacje, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej.

4. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.

5. W przypadku niedotrzymania warunków określonych w ust. 2 i 4, powiatowi przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym.”

Konstrukcja obu przywoływanych artykułów była taka sama. Po wskazaniu zadań, na realizację których gmina lub powiat otrzymywał dotację celową, ustawodawca uregulował zasady ustalania kwoty dotacji celowych, podmioty odpowiedzialne za ich przekazanie, tryb przekazania, a także prawo dochodzenia należnych świadczeń w postępowaniu sądowym. Jednocześnie zakres uprawnień powiatu, w szczególności w odniesieniu do możliwości dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym, w żaden sposób nie ustępował prawom gminy.

Struktura obowiązującego obecnie art. 49 u.d.j.s.t. w istocie niczym się nie różni. Po wskazaniu zadań, na realizację których jednostka samorządu terytorialnego lub powiat otrzymuje dotację celową, ustawodawca określił zasady ustalania kwoty dotacji celowych, podmioty odpowiedzialne za ich przekazanie, sposób przekazania, a także prawo dochodzenia należnych świadczeń w postępowaniu sądowym. Trudno przy tym oprzeć się wrażeniu, że w związku z dodaniem dodatkowego ustępu (tj. ustępu 2), wskazującego na możliwość otrzymania dotacji celowej przez powiat, uszła uwadze ustawodawcy konieczność dostosowania do tej zmiany treści pozostałych ustępów, które w przypadku poprzedniej regulacji odnosiły się bezpośrednio lub pośrednio do ust. 1, w którym wyłącznie wskazany był podmiot mogący uzyskać dotację celową. Obecna konstrukcja świadczyć więc może o swoistym przeoczeniu ustawodawcy.

12. Na rzecz takiego wniosku przemawia brak jakiegokolwiek uzasadnienia wprowadzonych przez ustawodawcę zmian na etapie prac legislacyjnych (Sejm IV kadencji, druk nr 1732). Niewątpliwie zmiana ustawowa, której efektem jest pozbawienie strony uprzednio istniejącej drogi sądowej, w realiach demokratycznego państwa prawnego, wymaga wszechstronnego i jednoznacznego uzasadnienia. Brak takiego uzasadnienia można więc odczytywać jako równoznaczny z nieistnieniem intencji ustawodawcy do wprowadzenia zmian w tym zakresie. Nie można więc całkowicie wykluczyć, że zmiana, o której mowa, była następstwem błędu legislacyjnego.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c. przekazał zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.

(D.Z.)

[ms]