



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Beata Janiszewska

SSN Robert Stefanicki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 12 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Małopolskiego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z 8 czerwca 2021 r., I ACa 1193/19,
w sprawie z powództwa Województwa Małopolskiego
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Małopolskiemu
o zapłatę,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody Małopolskiego na rzecz powoda Województwa Małopolskiego kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację Skarbu Państwa Wojewody Małopolskiego od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 24 września 2019 r. zasądzającego od Skarbu Państwa Wojewody Małopolskiego na rzecz Województwa Małopolskiego kwotę 500 000 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od 28 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty.

Podstawę wyroków Sądów obu instancji stanowiły następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

W dniu 9 sierpnia 2011 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 151/2011 o ustanowieniu „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” (dalej: Program). Szczegółowe zasady Programu zostały określone w „Procedurze kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli Projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących”. Zgodnie z powyższymi wytycznymi, w przypadku zatwierdzenia projektu do realizacji w ramach Programu, opracowany miał być plan rzeczowo – finansowy, zatwierdzany ostatecznie przez Pełnomocnika (Wojewodę Małopolskiego), po zasięgnięciu pozytywnej opinii Komitetu Sterującego złożonego przez przedstawicieli określonych ministrów i wojewodów). Plan określał ramowo harmonogram prac oraz wysokość i źródła finansowania projektów realizowanych w ramach Programu.

Projekt 126/2013 pod nazwą „Rozbudowa prawego obwałowania rzeki małej Wisły od km 0+600 (zadanie nr 1) (dalej zadanie nr 1) oraz prawego obwałowania cofkowego potoku D. na odcinkach od km 0+000 do km 0+575 i od km 0+575 do km 0+575 0+700 (zadanie nr 2) (dalej zadanie nr 2) w miejscowości J., gmina B., powiat o., województwo [...]” (dalej Projekt) zakwalifikowano do realizacji w ramach Programu jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i ujęto w zatwierdzonym planie rzeczowo – finansowym z 4 lutego 2013 r. Plan ten został zaktualizowany 5 września 2013 r. na wniosek powoda w ten sposób, że zakres rzeczowy Projektu na 2013 r. poszerzono o roboty budowlane o szacowanej wartości 2 200 000 zł,

a wartość finansowania Projektu ze środków budżetu państwa w 2013 r. została podwyższona z 166 000 zł na 2 200 000 zł.

W dniu 14 listopada 2013 r. powód zawarł z wykonawcą wyłonionym w wyniku przeprowadzenia zamówienia publicznego umowę o roboty budowlane. Wartość prac do wykonania na 2013 r. oszacowana została na kwotę 650 000 zł. Wykonawca przystąpił do realizacji umowy.

Wojewoda Małopolski wystąpił 18 września 2013 r. do Ministra Administracji i Cyfryzacji z wnioskiem o przyznanie z rezerwy celowej środków w wysokości 166 000 zł. Decyzją z 25 października 2013 r. środki te zostały przyznane. Następnie 13 listopada 2013 r. Wojewoda Małopolski zwrócił się do Ministra Administracji i Cyfryzacji z wnioskiem o uruchomienie kolejnych środków w wysokości 650 000 zł na sfinansowanie robót budowlanych w ramach Projektu. Pismem z 21 listopada 2013 r. odmówiono pozytywnego rozpatrzenia wniosku ze względu na wyrażone przez KE w trybie roboczym stanowisko podważające możliwość realizacji zaplanowanych prac.

Wojewoda Małopolski poinformował powoda 27 listopada 2013 r., że dofinansowanie realizacji Projektu ze środków rezerwy celowej budżetu państwa uruchamianych w ramach Programu nie będzie możliwe. W związku z takim stanowiskiem Wojewody, powód wstrzymał 9 grudnia 2013 r. wykonywanie robót budowlanych, zlecając wykonanie niezbędnych prac mających na celu zabezpieczenie robót już zrealizowanych. Z tytułu prac budowlanych wykonanych do momentu ich wstrzymania jak również z tytułu prac zabezpieczających Województwo Małopolskie poniosło koszty w łącznej wysokości 500 000 zł.

W dniu 19 grudnia 2013 r. strony zawarły umowę nr [...], której celem było dofinansowanie ze środków Programu zadania nr 1 i zadania nr 2. W umowie przyznano dotację celową w wysokości 166 000 zł na realizację tych zadań. Wartość Projektu w harmonogramie rzeczowo – finansowy określono na 5 266 000 zł, w tym w roku 2013 – 1 200 000 zł, w roku 2014 – 2 033 000. W umowie wskazano, że Wojewoda podejmie działania w celu

pozyskania środków z rezerwy celowej na prace budowlano – montażowe w 2013 i 2014 r. przy czym „nie stanowi to zobowiązania finansowego”.

W dniu 5 grudnia 2013 r. powód zwrócił się do pozwanego o zabezpieczenie i przekazanie środków finansowych w wysokości 500 000 zł na pokrycie kosztów robót budowlanych sfinansowanych przez powoda w związku z realizacją Projektu. W dniu 19 grudnia 2013 r. pozwany poprosił o sporządzenie i przekazanie wymaganej prawem dokumentacji niezbędnej do oceny wniosku. Dokumentacja ta została przesłana pozwanemu 27 stycznia 2014 r. Pismem z 4 kwietnia 2014 r. Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował Wojewodę, że nie ma możliwości refundacji wydatków poniesionych w 2013 r. ze środków rezerwy zaplanowanych na 2014 r.

Program został uchylony Uchwałą Rady Ministrów nr 169/2014 z 26 sierpnia 2014 r. Projekt obejmujący zadanie nr 1 i zadanie nr 2 został ujęty w załączniku do Uchwały pt. „Wykaz zadań kontynuowanych w 2014 i 2015 r., nakłady dotychczas poniesione, nakłady planowane do poniesienia w latach 2014 – 2015, źródła finansowania oraz termin zakończenia zadań”. W załączniku tym wskazano, że w latach 2011 – 2013 na realizację Projektu wyłożono nakłady w wysokości 142 276,29 zł z budżetu państwa oraz w wysokości 500 000 zł z innych źródeł.

Umowa z 19 grudnia 2013 r. została zmieniona aneksem nr 1 z 18 lutego 2015 r. Określono, że dotacja przeznaczona jest na realizację zakresu rzeczowego Projektu, to jest częściową regulację stanu prawnego nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji i wynosiła w 2013 r. kwotę 142 276,29 zł. Wartość Projektu określono na kwotę 2 865 389,60 zł w tym:

1. w roku 2013 – kwota 142 276,29 zł z rezerwy celowej budżetu państwa na wydatki związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości w związku z realizacją Projektu oraz kwota 500 000 zł ze środków innych niż przewidziane w rezerwie celowej to jest ze środków z budżetu Beneficjenta dotacji; strony doprecyzowały przy tym kwoty składające się na sumę 500 000 zł i wskazały, że przyczyną braku możliwości finansowania robót ze środków

rezerwy celowej był brak uzasadnienia do ich uruchomienia w związku z podważeniem możliwości realizacji Projektu przez KE;

2. w roku 2014 – kwota 23 732,71 zł z rezerwy celowej budżetu państwa na wydatki związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości, realizacja Projektu dofinansowana jest ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej kwotą 2 199 389,60 zł przeznaczoną na wykonanie robót budowlanych i nadzorów.

Wojewoda oświadczył również, że podjęcie działania w 2015 r. w celu pozyskania środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie wydatków związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości niezbędnych do realizacji projektu. Strony zaznaczyły, że oświadczenie to nie stanowi zobowiązania finansowego.

Sądy obu instancji ustaliły również, że zgodnie z przyjętą praktyką, w 2013 r. Województwo Małopolskie zazwyczaj rozpoczynało realizację inwestycji finansowanych z budżetu państwa na podstawie zatwierdzonego planu rzeczowo – finansowego, bez uprzedniego uzyskania decyzji finansowej o przyznaniu dotacji i rzeczywistego uzyskania środków. Zaakceptowanie planu rzeczowo – finansowego przez Komitet Sterujący i Wojewodę Małopolskiego było traktowane jako obietnica wypłaty środków z budżetu państwa na realizację zadania. Środki z budżetu państwa wypłacane były zwykle pod koniec roku.

Spór pomiędzy stronami koncentrował się na tym, czy podstawą oceny roszczenia powoda powinny być przepisy ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego czy postanowienia umowy zawartej między stronami 19 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach 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. Kwoty dotacji celowej ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (art. 49 ust. 3), a ich przekazywanie

leży – co do zasady – w gestii wojewody (art. 49 par. 4), przy czym powinno się ono odbyć w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (art. 49 ust. 5). W przypadku niedotrzymania warunku przekazania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6).

Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Sąd Okręgowy wskazał, że dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ustawy o dochodach s.j.t. jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych zleconych do wykonania samorządowi, a żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych. Zdaniem Sądu Okręgowego, art. 49 ustawy o dochodach j.s.t. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i jedynie szczególna regulacja rangi ustawowej mogłaby ewentualnie zobowiązać jednostki samorządu terytorialnego do finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z własnych środków. Już samo przekazanie powodowi do wykonania zadania zleconego objętego Projektem wywołało po stronie Wojewody Małopolskiego obowiązek zapewnienia odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa. W preambule umowy z 19 grudnia 2013 r. wskazano wprost, że umowa ta przewiduje dofinansowanie Projektu, w tym robót budowlano – montażowych zaplanowanych na lata 2013 – 2015 ze środków Programu. Co prawda w art. 2 ust. 3 wskazano, iż zapisy dotyczące wysokości kwoty przewidzianej na te prace nie stanowią zobowiązania finansowego, lecz, zdaniem Sądu Okręgowego, interpretacja powyższego postanowienia w kontekście art. 49 ustawy o dochodach j.s.t. nie pozwala na uznanie, że wyłącza on konieczność finansowania Projektu ze środków budżetu państwa.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, wbrew stanowisku pozwanego ani uchylenie Programu uchwałą Rady Ministrów z 26 sierpnia 2014 r.

i zastąpienie dotychczasowego planu rzeczowo – finansowego wykazem stanowiącym załącznik do tej uchwały, nie przewidującym finansowania kwoty dochodzonej przez powoda z budżetu państwa, nie mogło wyłączyć obowiązku zwrotu powodowi kosztów poniesionych w związku z realizacją robót budowlanych i zabezpieczających w ramach Projektu. Powód podjął decyzję o rozpoczęciu robót budowlanych kierując się udzieloną mu gwarancją sfinansowania ich w drodze dotacji celowej, wyrażoną w planie rzeczowo – finansowym i umowie z 19 grudnia 2013 r. Zawarte w aneksie do tej umowy i uchwale z 26 sierpnia 2014 r. ustalenia w przedmiocie pokrycia kosztów robót budowlanych i zabezpieczających ze środków własnych powoda przyjęto już po faktycznym ich wydatkowaniu przez powoda z przyczyn całkowicie od niego niezależnych, to jest z powodu negatywnego stanowiska KE w przedmiocie zgodności Programu z prawem unijnym.

Z tych względów Sąd Okręgowy uznał, że zarówno postanowienia załącznika do Uchwały z 26 sierpnia 2014 r. jak i aneksu do umowy z 19 grudnia 2013 r., przewidujące pokrycie kwoty 500 000 zł ze środków własnych powoda można traktować jedynie jako oświadczenie wiedzy, a nie przeniesienie ciężaru finansowania robót budowlanych i zabezpieczających wykonanych w ramach Projektu na powoda, wyłączające obowiązek udzielenia powodowi dotacji celowej na pokrycie kosztów tych robót.

W apelacji wniesionej od wyroku Sądu Okręgowego pozwany zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c., art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. oraz art. 48 i art. 45 tej ustawy. W apelacji zarzucono także naruszenie art. 65 § 2 k.c. w zw. z art. 150 ustawy o finansach publicznych jak również art. 109 ust. 1, art. 112 pkt 4 i art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Sąd Apelacyjny uznał apelację pozwanego za bezzasadną. Wskazał, że zgodnie z art. 75 ust. 1 i 2 (obowiązującego do 31 grudnia 2017 r.) ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne wykonywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz ich utrzymywanie należało do marszałka województwa, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W tym kontekście Sąd

Apelacyjny podzielił ocenę prawną Sądu Okręgowego odnośnie do wykładni i zastosowania art. 49 ustawy o dochodach j.s.t. Uznał, że w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania przepisy art. 45 i art. 48 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, a porozumienie to określa szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji.

Zdaniem jednak Sądu Apelacyjnego, wykładnia powołanych przepisów nie może prowadzić do konkluzji sprzecznych z pozostałymi regulacjami ustawy o dochodach j.s.t., w tym z art. 49, który jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i jedynie szczególna regulacja rangi ustawowej mogłaby zobowiązać jednostkę samorządu terytorialnego do finansowania tych zadań z własnych środków.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 oraz art. 48 i art. 45 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 65 § 2 k.c. w zw. z art. 150 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 109 ust. 1, art. 112 pkt 4 i art. 124 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pozwany zarzucił także naruszenie przepisów prawa procesowego, to jest art. 378 § 2 i art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c., art. 109 ust. 1, art. 112 pkt 4 i art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W konkluzji skarżący wnosił o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna jest bezzasadna.

Skarżący postulował w toku całego postępowania, aby roszczenie strony powodowej ocenione zostało nie na podstawie przepisów ustawy (art.

49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.), ale w oparciu o postanowienia umowy z 19 grudnia 2013 r., aneksowanej 18 lutego 2015 r. (art. 48 oraz art. 45 ustawy o dochodach j.s.t.). Uszło jednak uwadze pozwanego, że źródłem zobowiązania Skarbu Państwa do wypłaty środków z dotacji celowej był od początku art. 49 ustawy o dochodach j.s.t., a nie jakiekolwiek porozumienie zawarte między stronami. Roboty budowlane i zabezpieczające zostały wykonane przez powoda w okresie obowiązywania Programu i Projektu, a wartość finansowania Projektu na 2013 r. została podwyższona z kwoty 166 000 zł do kwoty 2 200 000 zł w zatwierdzonym planie rzeczowo – finansowym. W tym stanie rzeczy zawarcie umowy z 19 grudnia 2013 r. nie ma znaczenia dla rozliczenia kosztów poniesionych do tej pory.

Przepisy art. 48 oraz 45 ustawy o dochodach j.s.t. mogłyby znaleźć zastosowanie do rozliczenia tych należności, gdyby strony w zawartym porozumieniu złożyły skuteczne oświadczenia woli, o przejęciu przez Województwo Małopolskie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu dotacji. Tak się jednak nie stało. Jak słusznie uznał Sąd Apelacyjny, bezwzględnie obowiązujący przepis art. 49 nie pozwala na zwolnienie Skarbu Państwa od odpowiedzialności za wydatki poniesione w związku z wykonywaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Natomiast oświadczenia Wojewody zawarte w umowie z 19 grudnia 2013 r. i aneksie z 18 lutego 2015 r., że określenie w harmonogramie rzeczowo – finansowym wartości Projektu nie stanowi zobowiązania finansowego, nie nosi cech zwolnienia z długu ani zastąpienia porozumieniem pierwotnego ustawowego źródła wykonywania Projektu.

W umowie i aneksie nie było i nie mogło być postanowienia, że roboty budowlane i zabezpieczające wykonane w 2013 r. sfinansowane zostaną finalnie ze środków własnych województwa małopolskiego. Źródłem zobowiązania w tym przypadku była ustawa. W tym stanie rzeczy słusznie przyjął Sąd Apelacyjny, że postanowienia zarówno załącznika do Uchwały z 26 sierpnia 2014 r. jak i umowy z 19 grudnia 2013 r. i aneksu z 18 lutego 2015 r. stwierdzają tylko, że koszty w wysokości 500 000 zł zostały poniesione

ze środków własnych beneficjenta i mogą być traktowane jako oświadczenia wiedzy, a nie oświadczenia woli. Nie niweczą one roszczenia powoda wynikającego z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. i nie zwalniają Skarbu Państwa od odpowiedzialności. Wbrew zatem temu, co podniesiono w skardze kasacyjnej, Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 65 k.c.

Zasadny okazał się zarzut strony pozwanej, że Sąd Apelacyjny nie rozważył, podniesionego w apelacji, zarzutu naruszenia art. 109 ust. 1, art. 112 ust. 1 pkt 4 i art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Nie uzasadnia to jednak uwzględnienie skargi kasacyjnej, gdyż wyrok Sądu Apelacyjnego ostatecznie odpowiada prawu. Wskazane przez skarżącego przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczą zagadnień uchwalania budżetu na dany rok, w tym dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Fakt ten nie ma jednak żadnego wpływu na zasadność roszczenia powoda powstałego w 2013 r., którego samodzielnią podstawą jest art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. Roszczenie to nie mieści się w pojęciu dotacji, w rozumieniu art. 112 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, która miałaby zostać dopiero przyznana w określonym roku budżetowym.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za bezzasadną i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak na wstępie.

[SOP]

[ms]