



Sygn. akt II CSKP 727/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Krajewski (przewodniczący)
SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik

w sprawie z powództwa gminy Kluczbork
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Opolskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu 15 grudnia 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z 29 maja 2020 r., sygn. akt I ACa 1516/19,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Gmina Kluczbork domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody Opolskiego różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi przez nią wydatkami

na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, którą zmuszona była pokrywać ze środków własnych a przekazywanymi jej przez Wojewodę Opolskiego dotacjami za lata 2004-2013.

Wyrokiem z 9 października 2019 r. Sąd Okręgowy w Opolu zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 2 578 937,18 zł wraz z odsetkami, w pozostałej części powództwo oddalił oraz orzekł w przedmiocie kosztów postępowania. Za podstawę prawną dla dochodzonego przez Gminę Kluczbork roszczenia Sąd Okręgowy uznał art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „u.d.j.s.t.”). Zdaniem Sądu Okręgowego strona powodowa udowodniła wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz poniesione w związku z tym koszty, a także zasadność wydatków pracowniczych. W ocenie Sądu pierwszej instancji realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez stronę powodową uzasadniała przekazanie w formie dotacji celowej kwot wyższych niż te, które dotychczas uzyskiwała od strony pozwanej. Sąd uznał, iż wydatki poniesione przez stronę powodową są co do zasady usprawiedliwione, a dotacje otrzymywane od strony pozwanej były niewystarczające na pokrycie wydatków związanych z etatami przyznanymi przez Wojewodę na wykonywanie zadań zleconych.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 29 maja 2020 r. oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd drugiej instancji w całości przyjął za własne ustalenia Sądu pierwszej instancji. Sąd odwoławczy uczynił te ustalenia częścią uzasadnienia własnego wyroku, nie znajdując potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, Sąd Apelacyjny ocenił, iż nie można uznać, aby doszło do nierozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy. Sąd Okręgowy dokonał wnikliwej analizy sprawy, dlatego też nie doszło do nierozpoznania przez Sąd jej istoty. W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy w sposób wyczerpujący wyjaśnił wszystkie okoliczności faktyczne, które miały znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Ponadto, ustalając stan faktyczny Sąd Okręgowy oparł się na bogatym materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, a przede wszystkim na opinii i opinii uzupełniającej biegłego z zakresu

rachunkowości, które to w sposób logiczny, wyczerpujący i fachowy pozwoliły na rozstrzygnięcie kwestii ważkich dla tej sprawy. Jak wskazał Sąd drugiej instancji, Sąd Okręgowy słusznie wskazał, iż podstawą dla dochodzonego przez Gminę Kluczbork roszczenia jest art. 49 ust 6 u.d.j.s.t. Strona powodowa w sposób prawidłowy wykazała poniesione wydatki, udokumentowała, a także dowiodła, iż zasadnie poniosła koszty i wydatki związane z wykonaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a na pozwanym ciążył obowiązek wykazania nieoszczędności czy niegospodarności strony powodowej przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jeśli chciała z tych faktów wyciągnąć określone skutki prawne. Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej oceny dowodów, a następnie poczynił prawidłowe ustalenia i w oparciu o nie wywiódł trafne wnioski. Zdaniem Sądu Apelacyjnego zarzuty formułowane przez stronę pozwaną w zakresie błędów w ustaleniach faktycznych nie zasługiwały na uwzględnienie. W ocenie Sądu Apelacyjnego również zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się niezasadne.

Skargą kasacyjną z 4 września 2020 r. pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 29 maja 2020 r. w całości. Wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. prawa materialnego, tj.:
1. art. 49 ust. 1,3,4,5 i 6 u.d.j.s.t. w związku z art. 28 ust. 1 i ust. 3 pkt 1, art. 69 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z 1998r. (dalej: „u.f.p.1998”), 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 o finansach publicznych z 2005 r. (dalej: „u.f.p.2005”), a także art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 126, art. 129, art. 149 ust. 1, art. 168, art. 169, art. 242, art. 249 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (dalej: „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, a także że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności (a więc przyjęcie swoistego domniemania, że skoro wydatki były poniesione, to były uzasadnione), podczas gdy „uzasadnione” koszty to właśnie koszty poniesione celowo oraz w sposób oszczędny i gospodarny (zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 28 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 u.f.p.1998, art. 35 ust.1 i 3 pkt 1, art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 u.f.p.2005, a obecnie w art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 2 i 3 u.f.p.2009.);, co doprowadziło do faktycznego przerzucenia na stronę pozwaną ciężaru dowodu co do tego, jaka powinna być wysokość dotacji;
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;
4. naruszenia prawa procesowego, które miały wpływ na wynik sprawy, tj.:
 1. art. 380 w zw. z art. 278 § 1 i art. 286 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie wniosków dowodowych o przeprowadzenie dowodów z opinii biegłego o specjalności z zakresu organizacji pracy i zarządzania; opinii innego biegłego z zakresu rachunkowości, ekonomii i księgowości lub z zakresu finansów publicznych, mające istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem spowodowały nieustalenie przez Sąd drugiej instancji istotnych dla rozstrzygnięcia i oceny zasadności powództwa kwestii tj.: ilości zadań zleconych wykonywanych przez pracowników strony powodowej, ilości

czynności wykonywanych w związku z realizacją zadań zleconych i ich czasochłonności, liczby etatów realizujących dane zadanie; ilości etatów niezbędnych do wykonywania zadań zleconych przez stronę powodową; czasochłonności czynności realizowanych w ramach wykonywania zadań zleconych;

2. art. 374 k.p.c. poprzez rozpoznanie przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu sprawy na posiedzeniu niejawnym, podczas gdy strona pozwana w wywiedzionej apelacji złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy;
3. art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. poprzez odstąpienie od utrwalonego w judykaturze poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego, która formułuje roszczenia w oparciu o art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t. zobowiązana jest wykazać, jaka powinna być wysokość dotacji, aby wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, a także kwotę faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów – zgodnie z zasadami przewidzianymi art. 28 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 u.f.p.1998, art. 35 ust.1 i 3 pkt 1, art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 u.f.p.2005, a obecnie w art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 2 i 3 u.f.p.2009.

W oparciu o powyższe zarzuty pozwany wniośł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 29 maja 2020 r. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania, w tym postępowania kasacyjnego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną z 5 października 2020 r. powód wniośł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Skarżący w przedmiotowym postępowaniu powołał obie podstawy kasacyjne przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c., dlatego też w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzucone naruszenia przepisów procesowych. Oceny zarzutu naruszenia prawa materialnego można bowiem dokonywać dopiero wówczas, gdy stan faktyczny tkwiący u podstawy zastosowania przez Sąd drugiej instancji w zaskarżonym wyroku przepisów prawa materialnego został ustalony prawidłowo i tym samym w sposób wiążący dla Sądu Najwyższego. W razie jednoczesnego powoływania się na obie podstawy kasacyjne oceny zarzutu naruszenia prawa materialnego można dokonywać dopiero wówczas, gdy Sąd Najwyższy uzna zarzuty skarżącego dotyczące podstawy z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. za chybione (wyrok Sądu Najwyższego z 10 września 2020 r., II CSK 125/19).

Zgodnie z art. 374 k.p.c. Sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że cofnięto pozew lub apelację albo zachodzi nieważność postępowania.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że we wspomnianej regulacji ustawodawca pozostawił stronie decyzję, czy jej sprawa zostanie rozpoznana przez sąd drugiej instancji na rozprawie. Jej wniosek w tym zakresie jest dla sądu wiążący i nie podlega merytorycznej ocenie. Strona nie musi go nawet uzasadniać. Nieuwzględnienie wniosku o przeprowadzenie rozprawy stanowi co najmniej uchybienie procesowe, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w pewnych okolicznościach sprawy może pociągać za sobą nieważność postępowania ze względu na pozbawienie strony możliwości obrony swoich praw (postanowienie Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2021 r., III PSK 114/21).

W poddanej pod osąd Sądu Najwyższego sprawie skarżący we wniesionej przez siebie apelacji zawarł wniosek o przeprowadzenie rozprawy. Zarządzeniem z 19 lutego 2022 r. wyznaczono termin, jednakże nie wynika z niego, czy był to termin posiedzenia niejawnego, czy też rozprawy. W aktach sprawy próżno szukać również informacji, o jakim terminie posiedzenia i czy w ogóle zawiadomione

zostały podmioty reprezentujące strony w braku w aktach jakichkolwiek pism wysłanych do stron, wobec treści zarządzenia z 19 lutego 2020 r., nakazującego zawiadomienie pełnomocników stron o terminie. Co więcej, na karcie nr [...] przewodniczący w dniu 8 maja 2022 r. sam zadaje sobie pytanie, czy sprawę rozpoznać na posiedzeniu niejawnym, co w efekcie staje się faktem 29 maja 2020 r., wbrew wnioskowi strony pozwanej o przeprowadzenie rozprawy, którym to wnioskiem Sąd Apelacyjny pozostawał związany. W takiej też sytuacji nieuwzględnienie wniosku o przeprowadzenie rozprawy i wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym uzasadniało uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 374 k.p.c. Nieprzeprowadzenie rozprawy skutkowało również nierozpoznaniem wniosków dowodowych apelującego, w szczególności wniosków o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego. Sąd nie podjął względem nich żadnej decyzji procesowej, co niewątpliwie było kolejnym istotnym uchybieniem Sądu, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Sądy obu instancji prawidłowo dostrzegły, że powód dochodził od pozwanego należności z tytułu przekazania dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z kolei postępowanie dowodowe Sąd pierwszej instancji poprowadził w zgoła odmiennym kierunku, ocenił bowiem ogólnie wysokość wypłaconych wynagrodzeń w przyznanym przez Wojewodę maksymalnym limicie etatów i odniósł ją do kwoty przyznanej dotacji, nie bacząc przy tym, że zasadność roszczenia dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. należy oceniać przez pryzmat przewidzianych właściwymi przepisami prawa finansowego zasad planowania, obliczania, wypłaty i wydatkowania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2021 r., V CSKP 52/21). Bezpodstawne było przyjęcie, zarówno przez Sąd *meriti*, jak i przez biegłego, założenia, że maksymalne wykorzystanie etatów ustalonych w limicie przez Wojewodę i ponoszone w związku z tym wydatki mieszczą się w zasadach wynikających z ustawy o finansach publicznych. Ponadto

w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że jednostka samorządu terytorialnego, dochodząc świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., jest zobowiązana, zgodnie z art. 6 k.c., wykazać, iż przyznana kwota dotacji nie została wyliczona zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (w myśl art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.) lub została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych (zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.). Żadna z powyższych okoliczności nie została jednoznacznie przez Sądy obu instancji ustalona. W opinii biegłego wprost wskazano, że w oparciu o przedstawiony przez powoda materiał dowodowy nie było możliwości obiektywnie i niezależnie oszacować ilości etatów niezbędnych do wykonywania zadań zleconych, nie można było zatem ustalić, czy dotacja była za niska i uniemożliwiała pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. Nie ulega zaś wątpliwości, że do ustalenia tych istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy zmierzały wnioski dowodowe pozwanego podniesione w apelacji, które nie zostały przez Sąd drugiej instancji rozpoznane.

Bezskutecznie skarżący zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 380 k.p.c. w zw. zw. z art. 278 § 1 k.p.c. i w zw. z art. 286 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie wniosków dowodowych o przeprowadzenie dowodów z opinii biegłego. Jakkolwiek Sąd II instancji w braku podjęcia co do nich decyzji procesowej, wniosków pozwanego w zasadzie nie uwzględnił, tak w świetle art. 380 k.p.c. skarżący w apelacji nie formułował wniosku o rozpoznanie jakichkolwiek postanowień Sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Nie mógł zatem pozwany skutecznie zarzucić naruszenia art. 380 k.p.c.

Nietrafnie pozwany zarzucił również uchybienie przez Sąd regulacji art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. W szczególności nie wskazał orzeczeń z których wynikać miał utrwalony pogląd, że jednostka samorządu terytorialnego, która formułuje roszczenia w oparciu o art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., zobowiązana jest wykazać, jaka powinna być wysokość dotacji, aby wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. Jak wskazano powyżej, jednostka samorządu terytorialnego dochodząc świadczenia zobowiązana jest wykazać, iż przyznana kwota dotacji nie została wyliczona zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa

do określania wydatków podobnego rodzaju lub została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych.

W tym stanie rzeczy, wobec stwierdzenia zasadności uchybień prawa procesowego, zbędne stało się odniesienie do zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uwzględniając skargę kasacyjną strony pozwanej, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę od ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

as

I.n