



Sygn. akt V CSK 144/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa Gminy O.

przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 18 stycznia 2018 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. oddalił apelację powodowej Gminy O. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 7 kwietnia 2016 r. oddalającego żądanie strony powodowej zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 84334,00 zł tytułem wyrównania różnicy pomiędzy poniesionymi wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a kwotą dotacji otrzymanej na ten cel.

Sąd ustalił, że powód, będący gminą wiejską, w latach 2004 - 2013, obok zadań własnych wynikających z ustawy o samorządzie gminnym wykonywał również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym m.in. wydawał dowody osobiste, prowadził ewidencję działalności gospodarczej, czy wydawał zezwolenia. Na wykonywanie tych zadań powód otrzymywał corocznie od pozwanego dotacje celowe. W ocenie Sądu powód nie wykazał, że przekazane dotacje nie wystarczały na pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. W szczególności, że takie ich wykonanie spowodowało wyasygnowanie własnych środków powoda na pokrycie wydatków osobowych i rzeczowych.

Skarga kasacyjna powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego - oparta na obu podstawach z art. 398³ k.p.c. - zawiera zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. w zw. z art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz.U.2017., poz. 1453 ze zm. - dalej: „u.d.j.s.t.”), art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t., art. 123 § 1 pkt 1 k.c., i zmierza do uchylenia tego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi, że w wypadku nieprzekazania dotacji celowych, o których mowa w art. 49 ust. 1, w sposób określony w art. 49 ust. 5 - tj. w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań - jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

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. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. 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. Ma on zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań. W sytuacji więc, o jaką chodzi w sprawie, gdy dla wykonania zleconych jednostce samorządu terytorialnego zadań nie wystarczyłyby środki jej przekazane z budżetu państwa może ona na podstawie tego przepisu skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji.

Sąd Apelacyjny wychodząc z powyższych założeń uznał, że dokonane przez skarżącego wyliczenie, które uwzględnia wydatki osobowe i rzeczowe na utrzymanie stanowisk pracy, w ocenie skarżącego niezbędne do wykonania zadań zleconych, jest niewystarczające do przyjęcia, jak chciałby tego skarżący, że doszło do wykazania, iż uwzględniana przez pozwanego w dotacji ilość etatów była zbyt szczupła i powinna wzrosnąć faktycznie do postulowanej liczby etatów wynikającej z utrzymaniem tych stanowisk.

Tego stanowiska nie podzielił skarżący, który zarzucił, że Sąd Apelacyjny błędnie uznał, jakoby z przepisów o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynikał obowiązek jednostki samorządu terytorialnego wykazania, że poniesione wydatki były konieczne w tym znaczeniu, iż były celowe, efektywne i dokonane oszczędnie, zaś, co kluczowe, jedyną metodą wykazania rzeczywistej wysokości koniecznych wydatków na pełną i terminową realizację zadań zleconych było

określenie zdarzeń, z których zaistnieniem łączyło się poniesienie wydatków, tj. wykazanie ilości zadań zleconych rzeczywiście wykonanych przez pracowników skarżącego.

Odniesienie się do tak sformułowanego zarzutu wymaga zauważenia, że roszczenie o świadczenie przewidziane w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. jest uregulowane przez przepisy prawa publicznego i wkomponowane w system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Jego podstawą nie jest system prawa cywilnego, lecz odrębny przepis prawa i choć roszczenie ma charakter cywilnoprawny, to jego źródło leży w unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w unormowaniach dotyczących zasad finansowania tych jednostek.

Nie budzi wątpliwości, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych.

Na gruncie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego droga sądowa dla dochodzenia roszczeń wynikłych z niewystarczającej wysokości dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przysługuje tylko w przypadkach określonych w art. 49 ust. 5 tej ustawy, co wyraźnie wynika z brzmienia ustępu 6. Oznacza to, że spod kontroli sądowej wymyka się wysokość kwot przeznaczonych w budżecie państwa na dotacje celowe oraz przyjęte w tym budżecie zasady określania wydatków podobnego rodzaju (art. 49 ust. 3 tej ustawy i art. 129 Ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. 2017, poz. 2077 - dalej „u.f.p.”). Konstatacji tej nie zmienia unormowanie art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kierowane ono jest bowiem do ustawodawcy i nakazuje mu przewidziane w tym przepisie zasady uwzględniać przy uchwalaniu budżetu państwa, nie stanowią natomiast źródła roszczeń dla jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli ustawodawca w budżecie państwa przeznaczyłby na dotacje, o których mowa w tym przepisie kwoty zbyt niskie w stosunku do realnie przypadających do poniesienia wydatków,

naruszyć mógłby określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę demokratycznego państwa prawa.

Ochrona sądowa uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do uzyskania dotacji celowych na zadania zlecone pozostaje w ścisłym związku z charakterem prawnym tej formy zasilania finansowego. Niemniej jednak prawo to nie ma charakteru tak oczywistego w zakresie wysokości i terminu wypłaty, jak w przypadku subwencji ogólnej. Należna kwota dotacji celowej, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., zdeterminowana jest nie tyle zawartymi w ustawie wzorami na jej obliczenie, ile obliczeniem kosztów niezbędnych dla zrealizowania zadania finansowanego z dotacji. Jest bowiem dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności.

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, iż została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych (zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.).

Sąd Najwyższy podziela stanowisko Sądów niższych instancji, że sposób wyliczenia przez skarżącego brakującej wysokości dotacji celowej jest dowolny i na obecnym etapie postępowania brak jest przekonujących argumentów za uznaniem, że uwzględniana przez pozwanego w dotacji ilość etatów była zbyt szczupła i powinna wzrosnąć faktycznie do postulowanej w pozwie z uwagi na zakres zleconych zadań. Niemniej jednak Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną celem umożliwienia skarżącemu przedłożenia stosownych dowodów na te okoliczności. Chodzi o możliwość wykazania tych okoliczności, w oparciu o posiadane dokumenty, przykładowo, o informacje opisowe z wykonania budżetu przez skarżącego za poszczególne półrocza oraz sprawozdania opisowe z rocznego jego wykonania za poszczególne lata. Z tych dokumentów powinno wynikać, że przekazana dotacja na zadania zlecone okazała

niewystarczająca w stosunku do ich zakresu. Poza tym, jako dowody mogą wchodzić w rachubę pisma skarżącego sygnalizujące pozwanemu potrzebę zwiększenia dotacji ze względu na konieczność zwiększenia liczby pracowników, którzy zajmowaliby się realizacją zadań zleconych.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł, jak w wyroku.

jw

a.ł