



Sygn. akt V CSK 651/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Krajewski (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska

SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)

Protokolant Barbara Kryszkiewicz

w sprawie z powództwa Gminy O.

przeciwko Gminie C.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 26 kwietnia 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) i
przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

1. W dniu 26 kwietnia 2016 r. Gmina O wniosła o zasądzenie od Gminy C. kwoty 243 237,41 zł z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu. Dochodzona kwota stanowiła podatek VAT uiszczony w latach 2009-2014 na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w C. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w wykonaniu zawartego w dniu 29 września 2008 r. porozumienia co do zorganizowania komunikacji miejskiej na terenie Gminy C. i Gminy O. przy wykorzystaniu MPK w C. sp. z o.o.

2. Wyrokiem z 27 października 2016 r. Sąd Okręgowy w C. zasądził od pozwanej gminy na rzecz powodowej gminy kwotę 243 237,41 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od kwot i za okresy podane w wyroku, a ponadto zasądził od pozwanej na rzecz powódki koszty procesu.

3. Wyrokiem z 27 czerwca 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanej gminy od wyroku Sądu Okręgowego w C. z 27 października 2016 r. i obciążył ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podzielił następujące ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy:

W dniu 26 sierpnia 2008 r. Gmina O. i Gmina i Miasto C. zawarły porozumienie dotyczące powierzenia pozwanej przez powódkę praw i obowiązków w zakresie zorganizowania komunikacji miejskiej na terenie Miasta C. i Gminy O. Strony ustaliły koszty funkcjonowania komunikacji miejskiej jako iloczyn planowanych do przejechania przez autobusy kilometrów w okresie roku kalendarzowego i uzgodnionej stawki za jeden kilometr, którą określał załącznik nr 2 do porozumienia. Ustalona w załączniku kwota przekazywana była w formie dotacji. Pozwana zobowiązała się do wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem i na warunkach określonych w porozumieniu. Dotacje niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegały zwrotowi do 15 stycznia kolejnego roku kalendarzowego. Porozumienie zawarto na czas nieokreślony. W załączniku nr 2 za okres 1 października 2008 r. do 31 grudnia 2008 r. ustalono stawkę dotacji jednostkowej do każdego wozokilometru

w wysokości 1,95 zł + 7% VAT. Zasada doliczania podatku VAT do ustalonej stawki dotacji obowiązywała w całym okresie obejmującym żądanie pozwu (2009-2014). W dniu 7 października 2013 r. Dyrektor Izby Skarbowej w K. dokonał indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, uznając, że niezasadne było wystawianie od 2009 r. przez Spółkę MPK w C. faktur VAT z tytułu rekompensaty otrzymanej od Gminy za świadczenie usług przewozowych i w konsekwencji opodatkowanie tej rekompensaty podatkiem VAT. W dniu 18 marca 2015 r. Dyrektor Izby Skarbowej w K. dokonał drugiej indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w odniesieniu do podobnej problematyki, uznając, że od 1 stycznia 2014 r. niezasadne było wystawianie przez Spółkę MPK w C. faktur VAT z tytułu rekompensaty otrzymanej od gminy za wykonanie zadania powierzonego i w konsekwencji opodatkowanie tej rekompensaty podatkiem VAT. W związku z wydanymi decyzjami, Gmina Miasto C. otrzymała zwrot podatku VAT za wykonaną usługę przewozową na podstawie porozumienia z 26 sierpnia 2008 r.:

- 29 września 2014 r. kwotę 44 789,78 zł - za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.,

- 29 września 2014 r. kwotę 12 277,54 zł - za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2010 r.,

- 29 września 2014 r. kwotę 37 054,74 zł za okres od 1 kwietnia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.,

- 26 stycznia 2015 r. i 29 stycznia 2015 r. kwotę 67 824,15 zł - za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r.,

- 26 stycznia 2015 r. i 29 stycznia 2015 r. kwotę 81 291,20 zł - za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.

Łącznie pozwana otrzymała zwrot podatku w kwocie 243 237,41 zł.

Powódka przekazała pozwanej w 2009 r. kwotę 676 383 zł z tytułu dotacji na cel zorganizowania komunikacji miejskiej zgodnie z zawartym porozumieniem. Po dokonaniu rozliczenia kwota przekazanych dotacji wyniosła 684 643,77 zł, w tym 44 789,78 zł z tytułu podatku VAT. W 2010 r. powódka przekazała pozwanej kwotę 745 731,20 zł, po rozliczeniu dotacji kwota przekazanych dotacji wyniosła

754 081,36 zł, w tym 49 332,43 zł z tytułu podatku VAT. W 2011 r. powódka przekazała pozwanej kwotę 903 960 zł, po rozliczeniu dotacji kwota przekazanych dotacji wyniosła 915 626,04 zł, w tym 67 824,15 zł z tytułu podatku VAT. W 2012 r. powódka przekazała pozwanej kwotę 1 110 628,91 zł, po rozliczeniu dotacji kwota przekazanych dotacji wyniosła 1 097 430,95 zł, w tym 81 291,18 zł z tytułu podatku VAT.

W żadnym z dokonanych rozliczeń za okres od 2009 r. do 2014 r. kwoty podatku VAT nie były przedmiotem rozliczeń i nie były objęte jakimkolwiek sporem pomiędzy stronami, aż do zwrotu kwoty 243 237,41 zł przez Urząd Skarbowy podatku VAT Gminie Miastu C. (poprzez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. w C.) i wezwania do zwrotu tej kwoty przez Gminę O.

W związku z brakiem wykonania przez Gminę Miasto C. wezwania do zwrotu kwoty 243 237,41 zł, strona powodowa wszczęła postępowanie administracyjne o zwrot tej kwoty. W dniu 23 września 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C. uchyliło decyzję Wójta Gminy O. z 21 maja 2015 r. nr (...), dotyczącą określenia wysokości nadpłaty dotacji pobranej przez Miasto C. w latach 2009-2014 r i umorzyło postępowanie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podniesiono, że w związku z faktem wypłaty przez Gminę O dotacji Miastu C. na podstawie porozumienia międzygminnego rozstrzyganie sporów majątkowych należy do kompetencji sądu powszechnego i nie może być rozstrzygane w drodze administracyjnej. Nie złożono skargi od tego orzeczenia.

Sąd Apelacyjny nie podzielił zarzutów pozwanej co do naruszenia przepisów prawa procesowego, jak też co do błędnych ustaleń faktycznych. Podkreślił, że poza sporem pozostawał fakt zawarcia przez strony porozumienia odnośnie do organizacji usług przewozu na określonym terenie, sposób finansowania tych usług, wysokość przekazywanych dotacji przez powódkę pozwanej w okresie objętym pozwem. Bezspornie elementem ustalonej stawki wynagrodzenia był podatek VAT, a przedsiębiorstwo komunikacyjne bezpośrednio świadczące usługi wystawiało faktury VAT i odprowadzało naliczony podatek. Następnie uwagi na treść indywidualnych decyzji interpretacyjnych wydanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w K. okazało się, że nie było podstaw do odprowadzania tego podatku i

cały naliczony podatek został zwrócony Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu w C., które z kolei przekazało te środki pozwanej gminie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego pozwana gmina zobowiązana jest do zwrotu, jako świadczenia pobranego nienależnie, kwot podatku VAT przekazanych zwrotnie przez organy, czego podstawę prawną stanowi art. 410 k.c.

4. Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła pozwana Gmina C. Z jednej strony zarzuciła naruszenie art. 217 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. oraz art. 258 k.p.c. i art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 380 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c., a także art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Z drugiej strony podniosła zarzuty naruszenia prawa materialnego: art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 250 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 pkt 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

5. W odpowiedzi na skargę kasacyjną powodowa Gmina O. domagała się jej oddalenia i zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

6. Na rozprawie kasacyjnej powodowa gmina podtrzymała dotychczasowe stanowisko, zaś gmina pozwana domagała się oddalenia skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że nie budzi wątpliwości, iż niniejsza sprawa z powództwa jednostki samorządu terytorialnego przeciwko innej jednostce samorządu terytorialnego o zwrot udzielonej dotacji podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Po myśli zaś art. 8 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym spory majątkowe wynikłe z takich porozumień rozpatruje sąd powszechny. Regulacja ta przesądza wprost dopuszczalność drogi sądowej.

8. Spór między stronami powstał w związku z rozliczeniem kosztów funkcjonowania porozumienia zawartego w trybie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie zawarte porozumienie rodzi stosunek prawny między jego stronami, o treści determinowanej postanowieniami porozumienia. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadanie publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia związane z powierzonymi jej zadaniami a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania jest zobowiązana do udziału w kosztach ich realizacji (art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Analizowane w niniejszej sprawie porozumienie zawarte zostało przez podmioty prawa publicznego, celem realizacji zadań publicznych w postaci organizacji lokalnego transportu zbiorowego. Na poczet finansowania kosztów funkcjonowania transportu zbiorowego Gmina O. przekazywała Gminie C. środki pieniężne, które uznać należy za dotację w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Dotacje są to bowiem podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Porozumienia międzygminne (porozumienia komunalne), o których mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi - porozumieniami administracyjnymi (czynnościami prawa administracyjnego). Na mocy porozumienia nie tworzy się nowej struktury organizacyjnej, a gmina przejmująca w tym trybie zadania publiczne realizuje je przez swoje organy i jednostki organizacyjne. Natomiast formą prawną przekazywania środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań, będących przedmiotem zawartego porozumienia komunalnego, jest dotacja celowa, co kreuje określone rygorystyczne procedury związane z rozliczaniem i kontrolą wykorzystania środków finansowych na takie cele. Art. 46 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje bowiem, że jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi

jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że dotacje przekazywane z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego mają ściśle określone przeznaczenie i mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazany cel. Są to środki finansowe, które nie pozostają w swobodnej dyspozycji gminy, która je otrzymała.

9. Pomimo sformułowania w niniejszej sprawie licznych zarzutów naruszenia prawa procesowego najistotniejsze znaczenie przypisać należy zarzutom naruszenia prawa materialnego. Prawidłowe określenie podstawy prawnej dochodzonego roszczenia determinuje bowiem - w powiązaniu z powoływaną przez powoda podstawą faktyczną tego roszczenia - zakres faktów istotnych w sprawie w rozumieniu art. 227 k.p.c.

10. Powódka, dochodząc zasądzenia kwoty 243 237,41 zł nie wskazała podstawy prawnej roszczenia, pozwana gmina analizowała je w kontekście art. 252 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, sąd pierwszej instancji uznał powództwo za zasadne, powołując się na regulacje ustawy o finansach publicznych, natomiast sąd drugiej instancji zastosował przepisy Kodeksu cywilnego. W tym zakresie należy uznać za zasadny zarzut skargi kasacyjnej co do tego, że Sąd Apelacyjny nie odniósł się do sformułowanych w apelacji licznych zarzutów naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, jak też Ordynacji podatkowej, jak też nie wyjaśnił przyczyn zmiany podstawy prawnej uwzględnienia dochodzonego roszczenia. Tymczasem art. 328 § 2 k.p.c. ma - przez odesłanie unormowane w art. 391 § 1 k.p.c. - odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Zakres jego zastosowania zależy od treści wydanego wyroku oraz od działań procesowych podejmowanych przez sąd odwoławczy, wynikających z zarzutów apelacyjnych i limitowanych granicami apelacji. W wypadku orzeczenia oddalającego apelację, wydanego na podstawie materiału zgromadzonego w postępowaniu w pierwszej instancji, bez uzupełniania postępowania dowodowego, sąd odwoławczy nie musi powtarzać dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych; wystarczy stwierdzenie, że ustalenia sądu pierwszej instancji podziela i przyjmuje za własne. Konieczne jest jednak wówczas ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów apelacji i wyjaśnienie, dlaczego zarzuty te zostały uznane za

bezzasadne lub zasadne, ale nie mające ostatecznie wpływu na treść wyroku (wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 1998 r., III CKN 372/97, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 14 lutego 2013 r., II CSK 292/12, niepubl.). Obowiązkom tym nie sprostał Sąd Apelacyjny rozpoznający apelację w niniejszej sprawie.

11. Charakter świadczenia powodowej gminy na rzecz gminy pozwanej w wykonaniu postanowień porozumienia międzygminnego, przy uwzględnieniu poczynionych wcześniej uwag co do źródła pochodzenia środków oraz zasad ich wydatkowania, a zatem wobec uznania, że środki te stanowią dotację celową w rozumieniu przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych, pozwala na wniosek, że obowiązywanie regulacji art. 250-252 ustawy o finansach publicznych odnoszącej się do zasad zwrotu dotacji wyłącza potrzebę sięgania do przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu lub nienależnym świadczeniu. Co więcej, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje wprost, że do spraw dotyczących dotacji podlegających zwrotowi, zastosowanie mają przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Wskazać trzeba, że zasadniczo porozumienie między gminami, które są stronami niniejszego procesu, w § 7 określało termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej (stosownie do nakazu wynikającego art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Równocześnie w § 12 zawierało odesłanie - w sprawach nieuregulowanych porozumieniem - do zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego i innych obowiązujących przepisów. Niewątpliwie uzgodnienie z § 7 odnosiło się wyłącznie do typowych sytuacji, w których niewykorzystanie lub wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem możliwe było do stwierdzenia w sposób umożliwiający dokonanie rozliczenia i zwrotu w terminie do 15 stycznia kolejnego roku kalendarzowego. Tymczasem oczywiste jest, że ujawnienie po kilku latach, że w zakresie przekazywanych kwot dotacji całkowicie niezasadnie uwzględniano potrzebę przekazania także określonych sum na poczet podatku od towarów i usług, stanowi

sytuację nie dość, że nietypową, nadto zaś niemożliwą do rozliczenia i dokonania zwrotu kwot nienależnych w terminie do 15 stycznia kolejnego roku kalendarzowego. Nie sposób przy tym nie dostrzec, że powód nie dochodzi w niniejszym procesie roszczeń z tytułu (nieprawidłowego) corocznego rozliczania dotacji, lecz z otrzymania przez pozwaną gminę kwoty odpowiadającej podatkowi VAT odprowadzonemu do budżetu Państwa, a następnie zwróconemu. Z tego względu niezbędne staje się zastosowanie odnośnych przepisów ustawy o finansach publicznych.

12. Po myśli art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pobrane w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia pobrania dotacji w nadmiernej wysokości. Równocześnie ust. 3 art. 252 ustawy o finansach publicznych definiuje dotację pobraną w nadmiernej wysokości jako dotację otrzymaną z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Skoro zatem strony niniejszego procesu uzgodniły, że przekazywana dotacja ma pokrywać koszty organizacji transportu zbiorowego oraz podatek VAT, który okazał się nienależny, zadaniem sądu powszechnego rozpoznającego sprawę jest ocena czy - stosownie do regulacji art. 251 ust. 4 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych - w części obejmującej kwoty przeznaczone na pokrycie podatku VAT przekazana dotacja była zbędna dla finansowania będącego przedmiotem porozumienia zadania publicznego.

13. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, uwzględniając to, że ocena dochodzonego roszczenia winna być dokonywana w świetle regulacji ustawy o finansach publicznych, Sąd Apelacyjny winien rozpoznać zarzuty naruszenia prawa procesowego w zakresie postępowania dowodowego (art. 217 § 1 i § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. oraz art. 258 k.p.c. i art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 380 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.), a to oddalenia wniosków dowodowych zgłoszonych przez pozwaną odnośnie do przesłuchania świadków i powołania dowodu z opinii

biegłego. Ocena ich zasadności wymaga bowiem określenia jakie fakty są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

14. Podobnie - wobec podniesienia przez pozwaną gminę zarzutu przedawnienia dochodzonego roszczenia - rozstrzygnięcie zarzutów pozwanej (naruszenia art. 60 pkt 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej) co do nieoddalenia powództwa z powodu przedawnienia roszczenia wymaga zajęcia stanowiska przez sąd odwoławczy w tym zakresie, z wskazaniem przepisów znajdujących w sprawie zastosowanie (czy są to przepisy Kodeksu cywilnego, czy ustawy o finansach publicznych). W szczególności konieczne jest przesądzenie czy dochodzone roszczenie majątkowe podlega przedawnieniu, jaki jest termin przedawnienia i od jakiej daty winien być liczony. Uzasadnienie orzeczenia Sądu Apelacyjnego do tych kwestii nie odnosi się.

15. Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 K.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...]., pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

jw