



Sygn. akt I CSK 151/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)
SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Samorządu Województwa [...] przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 kwietnia 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 października 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 8 100 (osiem tysięcy sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowy Samorząd Województwa [...] wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...] kwoty 153 328,15 zł z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od składających się na tę sumę kwot wskazanych szczegółowo w pozwie, a następnie rozszerzył żądanie o dalszą kwotę 668 992,52 zł z analogicznie określonymi odsetkami, tytułem dopłaty dotacji przeznaczonej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, przekazanych powodowi do realizacji z dniem 1 stycznia 2006 r. Podstawą prawną, na której powód opierał swoje roszczenia, był art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r., Nr 88, poz. 539).

Pierwsza kwota odpowiadała wydatkom, jakie powód poniósł w 2006 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (jedn. tekst Dz.U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.) obejmujących przeprowadzanie egzaminów dla osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek.

Druga kwota wyliczona została jako różnica pomiędzy wydatkami poniesionymi przez powoda na koszty osobowe - wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa [...] w [...], którzy w 2006 r. wykonywali zadania zakresu administracji rządowej, przekazane do realizacji ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 i Nr 189, poz. 1604 - dalej „ustawa kompetencyjna”), a kwotą przekazaną powodowi przez pozwanego tytułem dotacji na ich pokrycie.

Wyrokiem z dnia 18 czerwca 2014 r. Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo w całości.

Ustalił, że do końca 2005 r. zadania objęte ustawą o usługach turystycznych wykonywał Wojewoda [...], natomiast od 1 stycznia 2006 r. realizował je powód - jako zadania z zakresu administracji rządowej. W 2006 r. powód przeprowadził egzaminy dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek i

poniósł w związku z tym wydatki na wynagrodzenie komisji egzaminacyjnych (91 398, 27 zł), wynajem sal na egzaminy (30 944,89 zł), usługi hotelowe związane z egzaminami (785 zł), a także na wydruk legitymacji i identyfikatorów (30 200 zł). Pokrył je - w łącznej kwocie 153 328,16 zł - z dochodów własnych.

Z kolei poniesione wydatki na wynagrodzenia i świadczenia pochodne od wynagrodzeń były skutkiem przejęcia pracowników urzędów wojewódzkich wraz z zadaniami przekazywanymi samorządowi. Zasady przejmowania regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z pracownikami wykonującymi zadania lub kompetencje podlegające przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego oraz sposobu ustalania liczby etatów podlegających przekazaniu (Dz.U. Nr 213, poz. 1776) wydane na podstawie art. 37 ustawy kompetencyjnej.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. pracownicy urzędów wojewódzkich, wykonujący do dnia wejścia w życie ustawy zadania i kompetencje podlegające przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego, stawali się pracownikami urzędu marszałkowskiego. Stosunek pracy z tymi pracownikami wygasał z dniem 30 czerwca 2006 r., jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres, albo w razie ich nieprzyjęcia do dnia 15 czerwca 2006 r. Na mocy ustawy kompetencyjnej pracownicy zachowywali dotychczasowe uprawnienia pracownicze do dnia 15 czerwca 2006 r., jeżeli przyjęli proponowane warunki pracy lub płacy na dalszy okres, albo do dnia 30 czerwca 2006 r. w razie braku propozycji nowych warunków zatrudnienia lub ich nieprzyjęcia. Pracodawca w terminie do dnia 15 listopada 2005 r. miał obowiązek przygotować imienne wykazy osób wykonujących zadania i kompetencje podlegające przekazaniu z dniem 1 stycznia 2006 r. i dostarczyć je odpowiedniemu organowi przejmującemu. Dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego powinien określić liczbę etatów wykorzystywanych do realizacji przekazywanych zadań i kompetencji, wskazać pracowników, którzy je wykonują i określić procentowy udział tych zadań i kompetencji w ich zakresie czynności. Wojewoda, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa powinien był określić liczbę etatów i środków finansowych przeznaczonych na ich sfinansowanie

na podstawie kalkulacyjnej liczby etatów przeznaczonych do wykonywania przekazywanych ustawą zadań i kompetencji, ustalonej zgodnie z ustawą budżetową na rok 2005, z uwzględnieniem zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego. Przekazaniu podlegała liczba etatów będąca wynikiem sumowania pełnych i etatów i ich części.

Wojewoda [...] w piśmie z dnia 4 listopada 2005 r. przekazał Marszałkowi Województwa [...] listę 22 osób i wskazał, że łącznie osoby te wypełniały 21,32 etatów, oraz 1,68 wakatu (w sumie 23 etaty). Z tego 10 etatów przeznaczono na zadania z ustawy o turystyce, 4,57 na zadania z zakresu prawa geologicznego i górniczego, 1,50 na zadania z zakresu prawa łowieckiego, 0,40 na zadania z zakresu ustawy o rybactwie śródlądowym, 2,50 na zadania z zakresu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 1,35 na zadania z zakresu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 1 etat na zadania z ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, oraz 1,68 wakatu na zadania z zakresu ustawy o archiwach, podatku rolnym, ochronie zdrowia psychicznego, ruchu drogowym, ochronie zwierząt, grupach producentów rolnych, organizacji rynku owoców i warzyw, pomocy społecznej, zatrudnieniu socjalnym, krajowym systemie ek zarządzania i audytu. Nie wskazano jednak imiennie pracowników wykonujących zadania z zakresu odpowiednich ustaw, ani też procentowego udziału zadań i kompetencji w zakresie ich czynności. Przy tym w trakcie 2005 r. zmieniano zakresy obowiązków niektórych pracowników, fikcyjnie zmniejszając obciążenie etatowe niektórych przekazywanych zadań, część pracowników nie miała odpowiednich kompetencji do ich wykonywania, ani ich nie realizowała w okresie zatrudnienia w strukturach Urzędu Wojewódzkiego, gdyż nowe zakresy czynności ustalono w połowie grudnia 2005 r. Spośród przekazywanych pracowników 40% było zatrudnionych w delegaturach poza W. i osoby te rozwiązały stosunek pracy po ich przejęciu przez powoda. W rezultacie ilość przekazywanych etatów nie odpowiadała koniecznym do realizacji przekazywanych zadań rządowych, natomiast prowadziła do ograniczenia wysokości dotacji. Ponadto zadania przekazane w wyniku nowelizacji poszczególnych ustaw uległy zmianom w stosunku do zakresu czynności wojewody w 2005 r. Poszerzenie obowiązków objęło zmianę w zasadach egzaminowania

osób zdających na prawo jazdy (kontrola prawidłowości przeprowadzania egzaminów na podstawie ich zarejestrowanego przebiegu przez osoby z uprawnieniami egzaminatorów). Wzrost liczby osób zdających na prawo jazdy spowodował konieczność zatrudnienia nowych egzaminatorów oraz osoby z wykształceniem psychologicznym do nadzoru nad wykonywaniem badań psychologicznych. Przekazanie decyzji w sprawie uprawnień do kierowania pojazdami dla przedstawicieli korpusu dyplomatycznego wymagało wydelegowania przez powoda jednego pracownika do pracy w siedzibie pozwanego, ze względu na lokalizację połączenia sieciowego umożliwiające rejestrację i weryfikację kandydata. W 2006 r. przygotowywany był dokonywany co 10 lat podział województwa [...] na obwody łowieckie, co spowodowało wzrost pracochłonności. Niewystarczające okazało się 0,4 etatu przekazane na wykonywanie zadań z ustawy o rybołówstwie śródlądowym, które zajmowały 70% czasu pracy osoby, której je powierzono. Zadania z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przekraczały możliwości przekazanego jednego pracownika wobec stale rosnącej liczby grup producentów i ich organizacji. W oparciu o opinię biegłego Sąd Okręgowy uznał zastosowane przez powoda średnioroczne zatrudnienie na poziomie 26,78 etatu za niezbędne do realizacji w 2006 r. przekazanych mu zadań rządowych. Na liczbę 26,78 składa się 9,59 etatu w departamencie kultury promocji i turystyki, 10 etatów w departamencie ochrony środowiska, 4,07 etatu w departamencie rolnictwa i modernizacji terenów wiejskich, 3,07 etatu w departamencie nieruchomości i infrastruktury, 0,04 etatu w departamencie zdrowia. Wynagrodzenia przejętych pracowników po okresie wypowiedzenia, tj. od czerwca 2006 r. dostosowane do zasad wynagradzania obowiązujących w Urzędzie Marszałkowskim Województwa [...]. Wydatki wewnętrzne na wynagrodzenia pracownicze poniesione przez Samorząd Województwa [...] w 2006 r. w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej przejętych od Wojewody [...] wyniosły łącznie 1 385 992,53 zł i nie przekraczały wartości uchwalonej przez Zarząd Województwa [...].

Na wynagrodzenia pracowników realizujących przekazane zadania Wojewoda [...] przekazał Marszałkowi Województwa kwotę 717 000 zł dotacji, w tym 709 681,58 zł na wynagrodzenia za 2006 r. dla 21 przekazanych pracowników (obejmowała ich roczne wynagrodzenie brutto w 2006 r. ustalone wg zasad

obowiązujących w Urzędzie Wojewódzkim z uwzględnieniem zmian dodatku stażowego, 1,5 % waloryzacji wynagrodzenia, 3% funduszu nagród oraz nagrody jubileuszowe dla uprawnionych pracowników, a także składki na fundusz pracy i ubezpieczenia społeczne obciążające pracodawcę, nie obejmowała natomiast tzw. „trzynastki”). Wydatki na wynagrodzenia pracownicze Samorządu Województwa [...] poniesione w 2006 r. w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy kompetencyjnej i przejętych od Wojewody [...] wyniosły natomiast łącznie kwotę 1 385 992,53 zł i nie przekraczały wartości uchwalonej przez Zarząd Województwa [...] w budżecie na rok 2006, po jego zmianach dokonanych w grudniu 2006 r. (1 646 900 zł).

Suma wydatków zewnętrznych - wynikłych z przeprowadzania egzaminów dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (153 328,16 zł) oraz wewnętrznych - na wynagrodzenia pracowników realizujących przejęte zadania rządowe (1 385 992,53 zł), zamknęła się kwotą 1 539 320,69 zł.

Natomiast dotacja celowa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wyniosła kwotę 717 000 zł. Pozostałe wydatki związane z wykonaniem przekazanych zadań, tj. kwotę 822 320,69 zł, Urząd Marszałkowski pokrył z własnych środków.

Dokonując ustaleń co do zasadności dokonanych wydatków Sąd Okręgowy nie podzielił opinii biegłego K. S., który uznał za zawyżone wydatki w kwocie 30 200 zł na zakup legitymacji, uznając, że tylko wydatek w wysokości 3 970,85 zł był uzasadniony w 2006 r., a pozostała kwota winna zostać rozliczona w następnych latach. Sąd uznał jednak, że decydujący jest fakt, iż wydatek na zakup legitymacji poniesiony został w 2006 r. Nie zgodził się też ze sposobem oszacowania wysokości wydatków na pracowników wykonujących przekazane zadania administracji rządowej i w tym zakresie oparł się na opinii biegłego K. N., którą uznał za rzetelną, jasną i uwzględniającą dokumenty zgromadzone w aktach.

Sąd Okręgowy wyjaśnił podstawę prawną dochodzonych roszczeń wskazując, że w wyniku wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. ustawy kompetencyjnej część dotychczasowych zadań i kompetencji wojewody przejęły z mocy prawa organy jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do treści art.

49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80 poz. 526 j. t. ze zm. - dalej „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. Dalsze ustępy art. 49 stanowią, iż dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (ust. 4), powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (ust. 5), a 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. Sądu uznał, że ustawa kompetencyjna stanowiła podstawę określającą zakres zadań zleconych. Gdy dotacja celowa nie umożliwiała pełnego wykonania tych zadań, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymaganiami art. 49 ust. 5 u.d.s.j.t., a jednostce samorządu terytorialnego przysługiwało - przyznane w art. 49 ust. 6 u.d.s.j.t. prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym. Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że przepis ten stwarza samodzielną podstawę do 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 - o jej uzupełnienie. Niezaplanowanie odpowiednich funduszy nie zwalnia podmiotu samorządowego z obowiązku realizacji zleconych mu zadań, które nie znalazły pokrycia w przekazanej dotacji, jednak dotacje powinny być odpowiednie, aby nie naruszać samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej w Konstytucji RP i w ustawie o samorządzie województwa. Dochody samorządów przeznaczone są na realizację ich zadań własnych. Powód - z uwagi na zbyt niską dotację musiał tymczasowo przeznaczyć dochody własne na realizację zadań zleconych i dostatecznie wykazał swoje roszczenie. Wynagrodzenia pracowników przejętych z [...] Urzędu Wojewódzkiego wraz z zadaniami zostały po okresie wypowiedzenia, czyli od czerwca 2006 r. dostosowane do zasad wynagradzania obowiązujących w

Urzędzie Marszałkowskim Województwa [...] zgodnie z art. 18^{3c} k.p. Wydatki wewnętrzne na wynagrodzenia pracownicze poniesione przez powoda w 2006 r. w związku z realizacją przejętych zadań z zakresu administracji rządowej wyniosły łącznie 1 385 992,53 zł i nie przekraczały wartości uchwalonej przez Zarząd Województwa [...]. Wobec zbyt szczupłych rozmiarów przekazanej dotacji, Sąd Okręgowy zasądził brakującą kwotę 822 320,67 zł z odsetkami na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. tytułem zwrotu kosztów niepokrytych dotacją za 2006 r.

Sąd Apelacyjny w [...], który rozpatrywał sprawę na skutek apelacji pozwanego, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę niepokrytych dotacją kosztów zewnętrznych związanych z przeprowadzeniem egzaminów oraz przyznaniem uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek ponad kwotę 138 776 zł z odsetkami jak od zaległości podatkowych od dnia 31 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty, a powództwo o zapłatę nieujętych w dotacji kosztów związanych z wynagrodzeniami przejętych i nowozatrudnionych pracowników wykonujących przekazane zadania - oddalił ponad kwotę 664 086,35 zł, również z odsetkami jak od zaległości podatkowych od dnia 19 marca 2010 r. do dnia zapłaty. W pozostałym zakresie Sąd oddalił apelację i orzekł o kosztach procesu.

Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko, że podstawę, na której należy rozpatrywać roszczenia powoda stanowi art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., zaznaczył jednak, że przepis ten uzależnia roszczenie jedynie od tego, czy przekazane jednostce samorządowej dotacje celowe na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej umożliwiały pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Odpowiedzialność Skarbu Państwa nie ma bowiem charakteru odszkodowawczego i nie jest oparta na zasadzie winy. Zasady rocznego planowania budżetu państwa, nie pozbawiają powoda prawa domagania się na tej podstawie świadczenia, jeśli przekazana dotacja nie pozwoliła na pełne i terminowe realizowanie zleconych zadań. Dlatego Sąd zakwestionował argument biegłego K. S., który odwoływał się do zasad ustalania budżetu państwa. Dostrzegł też niedostatki w drugiej opinii, której nie uwzględnił Sąd Okręgowy i zdecydował się na uzupełnienie postępowania dowodowego przeprowadzonym z urzędu dowodem z opinii dwóch biegłych z zakresu finansów, organizacji jednostek finansowych oraz jednostek

budżetowych, celem ustalenia czy powodowi przekazano odpowiednią liczbę etatów pracowniczych, a jeśli nie, to w jakim zakresie zachodziła potrzeba powierzenia przez powoda realizacji tych zadań innym pracownikom, w tym pracownikom nowozatrudnionym. Opinie te potwierdziły - co do zasady - prawidłowość ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, z niewielkimi korektami, które związane były ze zbadaniem przez biegłych czy wszystkie poniesione koszty były uzasadnione. Po szczegółowej weryfikacji dokumentacji i analizie wydatków biegli uznali za uzasadnione koszty poniesione w wyniku realizacji zadań z ustawy o usługach turystycznych na kwotę 138 776 zł. Zmiana objęła również rozstrzygnięcie o odsetkach. Sąd Apelacyjny uznał, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nie określa terminu wymagalności roszczenia, tylko wysokość odsetek i zastosował art. 455 k.c., mając na uwadze, że dopiero sprecyzowanie, jakie wydatki nie znajdują pokrycia w dotacji powoduje, że roszczenie to staje się wymagalne.

Powtórnie zbadana została również prawidłowość skalkulowania przez powoda roszczenia o zwrot kosztów osobowych poniesionych przez niego ze środków własnych w związku z realizacją zadań zleconych. Biegli zbadali ilość etatów niezbędnych do wykonania zadań zleconych i niezbędną na ich sfinansowanie wysokość dotacji celowej, mając na uwadze wszystkie składniki wynagrodzenia, kosztów ZUS, odpisów na fundusz pracy, godzinowa wielkość etatu w roku 2005 i liczbę dni nieefektywnych. Łączne koszty osobowe w 2005 r. obliczyli na 839 917,68 zł (22,10 etatu). Prognozowana suma etatów, która winna być przekazana powodowi na realizację zadań zleconych określona została na 26,40, a po uwzględnieniu zmian w zakresie i pracochłonności tych zadań, kosztów osobowych w porównywanym latach i wewnętrznych struktur organizacyjnych powoda, ostatecznie za uzasadnione uznali koszty osobowe, bez uwzględnienia odpisów na ZFSS (powód nie wskazał tego składnika) w kwocie 1 381 086,35 zł. Po odjęciu kwoty dotacji, jako niedopłata, której powód nie był obowiązany pokrywać z własnych środków, pozostała kwota 664 086,35 zł, którą Sąd Apelacyjny uznał za należną powodowi, zmieniając stosownie punkt drugi zaskarżonego wyroku. Rozstrzygnięcie w przedmiocie odsetek było skutkiem potraktowania przez Sąd Apelacyjny rozszerzenia powództwa w piśmie procesowym złożonym na rozprawie 11 marca 2010 r. jako wezwania do zapłaty.

Pozwany Skarb Państwa wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego. Wyrok ten zaskarżył w części oddalającej jego apelację oraz w zakresie orzeczenia o kosztach procesu. Skargę oparł na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) przez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. w zw. 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 z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - dalej „u.f.p.”), polegającą na uznaniu, 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 - pomimo zawartego w art. 49 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t. odesłania do tych zasad.

We wnioskach skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku we wskazanej części i przekazania sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania Sądowi Apelacyjnemu w [...].

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pozwany w skardze kasacyjnej dąży do podważenia utrwalonej koncepcji charakteru i roli jaką pełni art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t w niełatwym i z natury rzeczy rodzącym spory systemie rozdziału środków pomiędzy administracją rządową a samorządami terytorialnymi w związku z wykonywaniem przez samorządy zleconych zadań należących - co do zasady - do kompetencji administracji rządowej. Podnosi, że świadczenie otrzymane przez samorząd terytorialny, w tym wypadku powodowy Samorząd Województwa [...], prawidłowości przekazania którego dotyczy spór, jest należnością publicznoprawną, ma charakter dotacji, jego rozmiary są wyznaczone w budżecie, kształtowane według reguł określonych w ustawie budżetowej, funkcjonuje w granicach czasowych właściwych dla świadczeń dotacyjnych, a dodatkowo - w odniesieniu do świadczeń, których domaga się powód - sposób jego wyliczenia określiła szczególna ustawa. W rezultacie -

zdaniem pozwanego - wykluczone jest możliwość dochodzenia takiego roszczenia poza granicami czasowymi roku budżetowego i ponad wielkość dotacji określoną w budżecie udzielającego, tym bardziej bez wykorzystania możliwości wystąpienia do niego o zwiększenie dotacji. Dodatkowo skarżący wskazał, że nie zostało wyjaśnione jakiego roszczenia dochodzi powód, a więc czy domaga się dotacji, czy zwrotu wyłożonych środków, czy odszkodowania za niewłaściwe wykonanie obowiązku zapewnienia środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zaczynając od ostatniej wątpliwości, jako podstawowej do dalszych rozważań - już z pozwu wynika, że powodowy Samorząd domagał się zapłaty dochodzonego świadczenia z tytułu niewypełnienia przez pozwanego obowiązków określonych treścią art. 49 u.d.j.s.t. i na podstawie przewidzianej w tym przepisie. W uzasadnieniu pozwu powód wyjaśnił też, że pismem z 20 marca 2006 r. (a więc w roku budżetowym, którego dotyczyła dotacja), zwracał się do pozwanego o przyznanie wyższej kwoty, określonej na 1 988 570 zł, w tym 177 210 zł na zadania z zakresu turystyki, i spotkał się z odmową - na co przedstawił dowody z dokumentów. Ten fakt nigdy w toku procesu nie był podważany przez pozwanego. Zaprzeczenie zawarte w skardze kasacyjnej pozbawione jest znaczenia, gdyż postępowanie kasacyjne ma charakter nadzwyczajny i kontrolny w zakresie prawidłowości stosowania prawa, nie zaś ustalania faktów. Ponadto art. 46 ust. 6 u.d.j.s.t. nie wprowadza obostrzeń, nie wymaga poprzedzenia wystąpienia na drogę sądową wnioskiem o zwiększenie dotacji, nie precyzuje też obowiązku wszczęcia postępowania przed sądem w ciągu roku budżetowego, którego dotyczy dotacja.

Ze względu na specyfikę postępowania cywilnego i obronę pozwanego opartą m. in. na kwestionowaniu dochodzonego roszczenia, i wykorzystanie drogi zaskarżenia do drugiej instancji, a obecnie - złożenie skargi kasacyjnej oczywiste było, że postępowanie o należne świadczenie, prowadzone na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., nie zamknie się w roku budżetowym, nawet jeśli w tym roku byłoby wszczęte. Takie wymaganie, które skarżący wyprowadza z konstrukcji budżetu, wyklucza ustawowo ustanowiona dla beneficjenta droga postępowania sądowego.

Nie budzi więc wątpliwości, że powództwo stanowi roszczenie przewidziane w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Przysługuje ono w wypadku nieprzekazania dotacji celowych, o których mowa w art. 49 ust. 1 (a więc dotacji w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami), w sposób określony w art. 49 ust. 5 (tj. w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań). Powództwo to umożliwia jednostce samorządu terytorialnego dochodzenie należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Podstawą dochodzonego roszczenia jest wykazany przez powoda fakt, że otrzymana przez niego dotacja nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, gdyż była zbyt niska. Właściwy rozmiar dotacji Sąd Apelacyjny ustalił kierując się ściśle zasadą celowości, efektywności i oszczędności. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że dotacja przewidziana w art. 49 u.d.j.s.t. jest jedną z nielicznych, w stosunku do których ustawodawca sformułował zasadę adekwatności, i ustanowił pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi. Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. interpretowany jest jako samodzielna podstawa roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Odczytany z uwzględnieni podwójnego odesłania (do ust. 1 i ust. 5 art. 49) ma 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. Jeżeli więc środki przekazane z budżetu nie są wystarczające do wykonania zleconych zadań jednostka samorządu terytorialnego może w oparciu o ten przepis domagać się różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna do należytego, pełnego wykonania zadań a wysokością przekazanej dotacji. Sąd Apelacyjny określił niezbędną wielkość świadczenia. Argumenty pozwanego, że dotacja, jaką przekazał została prawidłowo określona z uwzględnieniem szczególnych przepisów nie stanowi przekonującego uzasadnienia, skoro z ustaleń wynika, że pozwany dokonał co najmniej kilku działań zmieniających rzeczywisty obraz zatrudnienia

i obciążenia osób wykonujących wcześniej zadania przekazane samorządowi i zmiany te miały na celu zaniżenie danych mających wpływ na wielkość dotacji.

Pamiętać należy, co zostało wyjaśnione w uzasadnieniu powołanego przez skarżącego wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17, niepubl., w którym Sąd Najwyższy uznał, że wprowadzić 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, jednak roszczenie to ma ostatecznie charakter cywilnoprawny. Jego publicznoprawne źródło wskazuje, 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, 5 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 Sąd Apelacyjny, że sposób wyliczenia przez skarżącego brakującej wysokości dotacji celowej uwzględnia zasady według jakich powinny być przyznane środki powodowi, aby mógł wykonać przekazane zadania, a upływ czasu pozwolił szczegółowo sprecyzować, jaki był rozmiar zadań i ich rzeczywiste koszty. Spełnione więc zostały wymagania dowodowe, jakie stawiał w omawianej sprawie Skarb Państwa i jakie za uzasadnione uznał Sąd Najwyższy. Akceptując ten punkt widzenia i uznając, że przewidziana w art. 167 ust. 4 Konstytucji w powiązaniu z art. 49 u.d.j.s.t. nieprzypadkowo przewidziała drogę sądową przed sądami powszechnymi jako właściwa do zapewnienia należytego zapewnienia samorządom środków na przekazywane im zadania z administracji rządowej, Sąd Najwyższy uznał, że powód wykazał należycie swoje roszczenie, a argumenty zawarte w skardze kasacyjnej nie podważyły prawidłowości rozstrzygnięcia.

Z tych przyczyn orzeczono jak w wyroku.

jw

[aw]