

Sygn. akt I ACa 1814/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek (spr.)

Sędziowie: SA Dorota Markiewicz

SO del. Beata Byszewska

Protokolant: st. sekr. sąd. Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 10 września 2015 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa (...) W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt I C 1204/13

1. oddala apelację;

2. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz (...) W. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowania apelacyjnym.

Sygn. akt I ACa 1814/14

UZASADNIENIE

W pozwie z 03 września 2013 roku skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...) powód - (...) W. domagał się zasądzenia od pozwanego kwoty 928 378 złotych wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 roku do dnia zapłaty oraz kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazał, że Prezydent (...) W. w ramach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zobowiązany jest do wypłaty odszkodowań i ponoszenia wydatków określonych w orzeczeniach sądowych z tytułu odszkodowań za wyłączone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. W 2010 roku powód dokonał wypłat z tego tytułu częściowo ze środków własnych. Wobec nieterminowego przekazania przez Wojewodę (...) dotacji celowych na ten cel przysługuje powodowi roszczenie o zapłatę odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych na podstawie art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym powód wystawił dwie noty księgowe o Nr (...) na kwotę 225 628 złotych oraz Nr (...) na kwotę 703 750 złotych, których zapłaty dochodził w niniejszym postępowaniu.

Nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu upominawczym w dniu 17 września 2013 roku Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił żądanie pozwu.

We wniesionym prawidłowo sprzeciwie od nakazu zapłaty pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda kosztów procesu. Pozwany zanegował roszczenie co do zasady, jak i wysokości. W uzasadnieniu w pierwszej kolejności wskazał, że środki na finansowanie zadań zleconych powinny być w pełnej wysokości przekazywane przez administrację rządową, a nie mogą być pokrywane z dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Następnie podniósł, że nie pozostawał w opóźnieniu z dwóch powodów. Zdaniem pozwanego nie został on poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji, oraz nie został wezwany do zapłaty odszkodowań wynikających z decyzji w określonym terminie.

Wyrokiem z dnia 22 lipca 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz (...) W. kwotę 928378 zł wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 roku do dnia zapłaty oraz zasądził od Skarbu Państwa na rzecz (...) W. kwotę 53 619 zł. tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym kwotę 7200 zł. tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

(...) W. działając w ramach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wypłacało kwoty z tytułu odszkodowań wynikających z decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości.

Dotacje przyznawane jednostkom samorządu terytorialnego na cele wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wypłaty kwoty z tytułu odszkodowań wynikających z decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości nie były wystarczające w przypadku (...) W.. Dotacja celowa na rok 2010 również nie pokryła wszystkich zobowiązań odszkodowawczych, a powód wypłacił uprawnionym dodatkowe pieniądze zakładając je uprzednio z własnego budżetu. Wielokrotnie (...) W. zwracało się do pozwanego o przekazanie większych środków dotacji na zapłatę zobowiązań odszkodowawczych, a pozwany przekazywał dotacje z opóźnieniem odpowiadając, że zabezpieczenie większych środków na poczet realizacji zobowiązań finansowych jest niemożliwe z uwagi na nieprzekazanie odpowiednich środków przez Ministerstwo Finansów ewentualnie, aby w miarę możliwości powód dokonywał wypłaty odszkodowań ze środków będących w jego dyspozycji, w celu uniknięcia dodatkowych skutków finansowych dla budżetu w postaci zwiększonych odsetek.

Pismem z dnia 23 maja 2013 r. powód wezwał pozwanego między innymi do zapłaty kwoty 224 628 złotych na podstawie noty obciążającej nr (...) z dnia 09 kwietnia 2013 roku oraz kwoty 703 750 złotych na podstawie noty obciążającej nr (...) z dnia 09 kwietnia 2013 roku obejmujących odsetki od nieterminowo przekazanych dotacji na wypłatę odszkodowań. W odpowiedzi na to pismo pozwany oświadczył, że wynikające z not należności są nienależne oraz zwrócił przekazane noty.

Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności zauważył, że spór w sprawie dotyczył kwestii prawnych, a mianowicie ustalenia, czy powodowi przysługuje roszczenie o zapłatę odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych od przekazanych przez pozwanego nieterminowo kwot dotacji celowych na wypłatę osobom trzecim odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa, które to odszkodowania wynikają z orzeczeń administracyjnych albo sądowych. Pozwany podnosił, że środki na finansowanie zadań zleconych powinny być w pełnej wysokości przekazywane przez administrację rządową i nie mogą być pokrywane z dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego nie było podstaw do wypłaty odsetek od tych środków. Nadto podniósł, że nie pozostawał w opóźnieniu z dwóch powodów: nie został bowiem poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji oraz że nie został wezwany do zapłaty odszkodowań wynikających z decyzji w określonym terminie.

Pozwany nie kwestionował w toku procesu prawidłowości wyliczeń wynikających z not księgowych.

Sąd pierwszej instancji odnosząc się do przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2010 roku, nr 80. poz. 526 ze zm.- dalej: u.d.j.s.t.) wskazał, że z art. 49 ust. 1 tej ustawy wynika, iż 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. W myśl zaś ust. 2 cytowanego przepisu, na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje. Ust. 3 stanowi, że kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju; zgodnie z ust. 4 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, a ust. 5 przepisu mówi, że dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.

Zgodnie z ust. 6 tego przepisu 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.

Z tego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadanie z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.

W rozpoznawanej sprawie pełne wykonanie zleczonych zadań wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano powodowi, na co wskazuje, obok decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, liczna i niekwestionowana korespondencja pomiędzy stronami. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleczonych, należało uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. W takiej sytuacji, stosownie do art 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Przepis ten stwarzał więc samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania zleczonych zadań. Sąd Okręgowy odwołał się także do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 01 lutego 2012 roku, II CSK 195/11, LEX nr 1168537.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, skoro art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce, która wykonuje zadania zlecone, roszczenie o zasądzenie kwoty potrzebnej dla pełnego i terminowego wykonania zadań zleczonych, to wspomniany przepis jest wystarczającą podstawą prawną również dla roszczenia o zapłatę odsetek od nieterminowo przekazanej dotacji wobec ustalenia, że powód poniósł niejako za pozwanego, we właściwym terminie, wydatki potrzebne dla pełnego wykonania zleconego zadania z własnych funduszy. Miał więc prawo domagać się odsetek z tytułu opóźnienia w przekazaniu dotacji we właściwej wysokości.

Wysokość tych odsetek wynikała natomiast z treści przepisu art 49 ust. 6 wskazanej ustawy w zw. z art. 359 § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe. Przepis art. 49 ust. 6 tej ustawy wskazał wysokość należnych odsetek - ustalaną jak dla zaległości podatkowych.

Sąd nie zgodził się z twierdzeniem pozwanego, że wypłata odszkodowania przez powoda powinna nastąpić dopiero po przekazaniu środków na ten cel przez Skarb Państwa. Okoliczność, że niektóre powiaty w przypadku braku środków z dotacji na wypłatę odszkodowania, przesyłają pozwanemu prawomocną decyzję i zwracają się o środki na wypłatę odszkodowania, a odszkodowanie wypłacane jest dopiero po otrzymaniu środków ze Skarbu Państwa, nie miała

znaczenia, albowiem nie odpowiadała treści art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. W okolicznościach faktycznych sprawy to Wojewoda powinien był zadbać o to, aby przekazane dotacje były w takiej wysokości, która umożliwi pełną i terminową wypłatę odszkodowań, a nie było podstaw do przerzucania ciężaru rozwiązania problemu na powoda.

Sąd uznał także za chybiony argument, że pozwany nie pozostawał w opóźnieniu z uwagi na fakt, iż nie został poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji, w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji oraz nie został wezwany do zapłaty odszkodowań wynikających z decyzji w określonym terminie.

Zdaniem Sądu Okręgowego, zgodnie z art. 49 ust 5 u.d.j.s.t. to jednostka przekazująca dotacje powinna je zapewnić w taki sposób, który umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. To na Wojewodzie ciążył obowiązek zapewnienia z góry środków na wskazany cel. Za takim stanowiskiem oraz poprawnością działania powoda przemawiała wykładnia art. 49 ust. 6 u. d.j.s.t. Skoro przepis ten mówi, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje uprawnienie dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami, to jednostka taka musiała uprzednio ponieść takie koszty, a więc wypłacić odszkodowanie, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Brak wypłaty stosownego odszkodowania w terminie mógł narazić powoda na negatywne konsekwencje prawne, łącznie z podjęciem czynności egzekucyjnych.

Ostatecznie Sąd uwzględnił roszczenie na podstawie art. 49 ust. 6 i 5 u.d.j.s.t., a o odsetkach orzekł na podstawie art. 481 k.c. w zw. z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 i 108 § 1 k.p.c.

Apelację od tego wyroku w całości wniósł pozwany Skarb Państwa.

Zarzucił Sądowi pierwszej instancji naruszenie:

- przepisów postępowania: art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c.,

- prawa materialnego: art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, art. 481 k.c. w zw. z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Skarb Państwa wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa ewentualnie jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Przede wszystkim nieusprawiedliwione są zarzuty naruszenia prawa procesowego – art. 328 § 2 k.p.c. i art. 328 k.p.c.

Ten pierwszy przepis stanowi, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a mianowicie: ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa.

Powyższemu zadośćuczynił Sąd pierwszej instancji, a zarzut nieustalenia wpływu niedochowania procedury przekazywania decyzji zobowiązujących do wypłaty odszkodowań uznał za irrelevantny prawnie, w świetle art. 49 u.d.j.s.t.

Notabene, Sąd Apelacyjny poczynił uzupełniające ustalenia w tym przedmiocie i okazało się, że kwota należności z uwzględnieniem zachowania tej procedury wyniosła 906 667 zł (v. k. 313 – 316) i była mniejsza od dochodzonej o niespełna 22 000 zł.

Również zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. sprowadził się w istocie do polemiki z oceną prawnomaterialną, a nie ustaleniami faktycznymi, które zasadniczo były niesporne. Różnica stron w przyjętej pragmatyce sprowadzała się do oceny, czy istnieje obowiązek powódki wiązania wypłaty odszkodowań z proponowaną przez pozwanego procedurą przekazywania decyzji i wyroków rodzących skutki finansowe oraz oczekiwania na wpływy dotacji celowych od pozwanego.

Przechodząc w tym miejscu do oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego stwierdzić należy, że dokonana przez Sąd Okręgowy wykładnia prawa materialnego była poprawna i Sąd drugiej instancji w całości ją akceptuje. Jest ona zgodna ze stanowiskiem Sądu Najwyższego.

Zagadnienie podstawy prawnej roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie pokrytych przez dotacją celową było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11, nie publ.), który wyraził pogląd, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę tego roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Pogląd ten potwierdził wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r. (V CSK 295/14, LEX nr 1677176). I jakkolwiek część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. ma zastosowanie tylko w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, natomiast nie jest objęte jego hipotezą przekazanie ustalonych w budżecie dotacji w wysokości nie zapewniającej właściwej realizacji zadań, stanowisko to jednak nie znajduje oparcia w treści omawianego przepisu.

Przepis ten przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych, w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie piątym, a więc nie przekazania dotacji celowych, o których mowa w ustępie pierwszym, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

W ustępie pierwszym ustawodawca postanowił, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. A więc Skarb Państwa jest zobowiązany zapewnić terminowo wpływ tych środków, ze skutkami, o których mowa w ustępie 6 tego przepisu.

Podwójne odesłanie w ustępie szóstym - do ustępu piątego i poprzez jego treść do ustępu pierwszego - nie jest przypadkowe.

Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, 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.

Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji.

Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania 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. A skoro ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania

warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę zarówno różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych a wysokością przekazanej dotacji, jak odsetek z tytułu opóźnienia w ich wypłacie oraz odsetek o których mowa w art. 481 k.c.

Pozwany Skarb Państwa podnosząc zarzut naruszenia art. 481 k.c. wskazywał, że nie pozostawał w zwłoce. Tymczasem, w świetle wykładni wyżej zaprezentowanej, ta zwłoka miała miejsce.

Uzupełniające postępowanie dowodowe wykazało, że także przy przyjęciu, że powód powinien był zachowywać procedurę przekazywania orzeczeń obciążających Skarb Państwa właściwemu Wojewodzie, należność, o której mowa była należna w wymiarze mniejszym jedynie o niespełna 22 000 zł.

Samo wyliczenie, jak zauważył Sąd Okręgowy, nie było kwestionowane; nie było także kwestionowane wyliczenie skorygowane, przedstawione Sądowi Apelacyjnemu.

Podzielając ostatecznie ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i ocenę prawną uzupełnioną jak wyżej, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 i art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. i art. 391 k.p.c., zasadzając na rzecz powoda koszty zastępstwa prawnego w stawce minimalnej.