



Sygn. akt V CK 520/04

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 31 marca 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)*

*SSN Bronisław Czech (sprawozdawca)*

*SSN Antoni Górski*

w sprawie z powództwa Województwa X.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 31 marca 2005 r., kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddala apelację i zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 3 000 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu za instancję apelacyjną;**
- 2. zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu za instancję kasacyjną.**

### Uzasadnienie

Minister Finansów decyzją z dnia 27 lutego 2001 r., GN.5/400/6/2001, w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2001, zwiększył wydatki budżetów wojewodów z rezerw celowych przeznaczonych na dofinansowanie w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2001 r. zadań własnych województw samorządowych w zakresie organizowania i dotowania kolejowych regionalnych przewozów

pasażerskich. Dla Województwa X. przyznana została z tego tytułu kwota 9.979.479 zł.

W dniu 23 marca 2001 r. Województwo X. (jako „Zlecający”), działając przez Zarząd, zawarło z Polskimi Kolejami Państwowymi S.A. umowę w sprawie organizowania regionalnych przewozów pasażerskich w Województwie X. w okresie od 1 stycznia do 9 czerwca 2001 r. W umowie przewidziano dotację od Zlecającego w wysokości otrzymanej na ten cel dotacji z budżetu państwa w kwocie 8.981.531 zł, stanowiącą należność za wykonanie umówionych przewozów w okresie do 31 maja 2001 r. Dotacja za wykonanie umówionych przewozów w okresie od 1 do 9 czerwca 2001 r. miała zostać określona aneksem po przekazaniu jej Zlecającemu z budżetu państwa. Strony umowy postanowiły też, że „Zlecający kwotę w wysokości 997.948 zł (...) przeznaczy na nabycie nowych kolejowych pojazdów szynowych.” W umowie zawarto stwierdzenie, że „ostatecznym terminem przekazania należności jest 9 czerwca 2001 r. pod warunkiem wcześniejszego przekazania tych środków Zlecającemu z budżetu państwa” oraz „do wysokości środków przekazanych z budżetu państwa”.

Z tytułu wymienionej dotacji Wojewoda X. przekazał stronie powodowej kwotę 4.063.900 zł w dniu 7 listopada 2001 r. oraz kwotę 4.917.631 zł w dniu 13 listopada 2001 r. (razem 8.981.531 zł).

Powyższe okoliczności są w sprawie niesporne.

Strona powodowa, po częściowym ograniczeniu żądania i prawomocnym umorzeniu postępowania w tym przedmiocie, domagała się zasądzenia od strony pozwanej kwoty 997.948 zł z ustawowymi odsetkami. Twierdziła, że Wojewoda X., mimo odpowiedniego zapisu w ustawie budżetowej, nie przekazał jej wymienionej kwoty z tytułu dotacji na organizowanie i dotowanie kolejowych, regionalnych przewozów pasażerskich w roku 2001 (z przeznaczeniem na zakup kolejowych pojazdów szynowych). Na skutek tego - zdaniem powódki - poniosła szkodę w wysokości wymienionej kwoty, za którą to szkodę ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa – Wojewoda X., na podstawie art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. Strona powodowa zmieniała swoje twierdzenia co do określenia szkody. Według twierdzeń pozwu „szkoda wyraża się w pomniejszeniu jej (strony powodowej) majątku polegające na zwiększeniu się pasywów, którymi są m.in. powstanie nowych zobowiązań albo ich zwiększenie”. Następnie w piśmie procesowym z dnia 21 marca 2002 r. strona powodowa twierdziła, że nieprzekazanie przez Wojewodę dotacji w

kwocie 997.948 zł „na zakup taboru kolejowego, utraciło jej możliwość kontynuowanie procedury przetargowej, a tym samym uniemożliwiło jej wywiązanie się z ustawowego obowiązku zakupu pojazdów szynowych. Następnie w uzasadnieniu apelacji strona powodowa uniemożliwienie wspomnianej procedury przetargowej „uniemożliwiło jej wywiązanie się z ustawowego obowiązku (zakupu pojazdów szynowych), ale również spowodowało utratę korzyści, jakiej mogła się spodziewać, gdyby jej szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*)”.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 23 października 2003 r. oddalił powództwo i zasądził od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd ten przyjął, że „strona powodowa nie udowodniła, by na skutek zaniechań strony pozwanej doszło do powstania szkody w majątku powódki (...)”. Nadto Sąd Okręgowy przyjął, że w działaniach strony pozwanej brak jest cech bezprawności, albowiem dotacja z rezerwy budżetowej nie mogła być przeznaczona na inwestycje (zakup pojazdów szynowych).

Na skutek apelacji strony powodowej Sąd Apelacyjny, wyrokiem zaskarżonym kasacją, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 997.948 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 23 listopada 2001 r., oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz obniżył zasądzone przez Sąd Okręgowy koszty do kwoty 6 480 zł; zasądził też od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 5 400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny przyjął, że samo przekazanie dotacji przez wojewodę jest czynności materialnoteczniczną z zakresu administracji publicznej. Nienależyte jej wykonanie, tj. nieprzekazanie części dotacji stronie powodowej, oznaczało zarazem działanie niezgodne z prawem w sferze imperium, co uzasadnia odpowiedzialność z art. 417 k.c.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego „(...) szkoda strony powodowej wyraża się brakiem możliwości zakupu na koszt Skarbu Państwa, w związku z bezskutecznym oczekiwaniem na dotację ze zmienionej w tym celu ustawy budżetowej na rok 2001, taboru kolejowego z korzyścią dla mieszkańców powodowego Województwa, tworzących z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, w której powinien istnieć publiczny transport zbiorowy możliwe najpełniej zaspokajający potrzeby

mieszkańców. W tym znaczeniu zakup pojazdów szynowych miał służyć potrzebom tychże mieszkańców, zaś bez znaczenia jest to, że miały one stać się składnikiem przedsiębiorstwa przewoźnika, z pomocą którego województwo samorządowe owe potrzeby zaspokaja (...). Szkoda strony powodowej nie powstała w mieniu wojewódzkim, ale wyraża się w tym, iż na skutek nieprzekazania jej dotacji na realizację zadań własnych w zakresie transportu zbiorowego nie zrealizowano - oczekiwanych przez wspólnotę Samorządów - wydatków na zakup taboru. Zarazem, w związku z przyznaniem dotacji i oczekiwaniem na nią, nie zaciągnięto zobowiązania zwiększającego niedobór budżetowy, lecz podlegającego spłacie lub wykupowi w tym samym roku budżetowym. Tym samym bez realizacji pozostał plan zakupu pojazdów szynowych w roku 2001, a strata tym wywołana nie może być naprawiona wobec wycofania się przez państwo z finansowania przewozów regionalnych. Stanowi to stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.”

Pozwany w kasacji zarzucił naruszenie:

1. prawa procesowego: art. 378 § 1, art. 383, 283, 232, 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c.;

2. prawa materialnego:

a/ art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe ” (Dz. U. Nr 84, póź. 948 ze zm.) oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie dotacji budżetowej dla samorządów województwa na organizowanie i dotowanie kolejowych, regionalnych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 107, póź. 1130),

b/ § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz. U. Nr 107, póź. 1131) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2000 r. (Dz. U. Nr 78, póź. 832),

c/ art. 27 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148) oraz art. 56 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001 (Dz. U. Nr 150, póź. 983 ze zm.),

d/ art. 361 § 1 i 2 i art. 417 k.c.

Przytaczając wymienione podstawy kasacji pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w części uwzględniającej powództwo, przez oddalenie tego powództwa, ewentualnie – o uchylenie wyroku w części uwzględniającej powództwo i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania; w obu wypadkach pozwany żądał zasądzenia na jego rzecz od strony powodowej kosztów procesu.

Strona powodowa wniosła o oddalenie kasacji i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Problematyka dotacji (dotacji celowych) regulowana jest przez przepisy prawa administracyjnego, należy więc do sfery prawa publicznego, a nie prawa prywatnego. Dystrybucja i redystrybucja środków budżetowych należy do władz administracyjnych, a nie do sądu. Dla dochodzenia należności z tego tytułu wyłączona jest droga sądowa. Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym kasację w niniejszej sprawie, podziela w tym przedmiocie stanowisko i argumentację przyjętą przez Naczelnego Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01 (ONSA 2002, nr 1, poz. 1).

2. Strona powodowa zdając sobie sprawę z powyższego wystąpiła z powództwem odszkodowawczym twierdząc, że poniosła szkodę na skutek nieprzekazania jej przez Wojewodę części dotacji celowej (co miało – w jej ujęciu – cechy bezprawności). W związku z tym, tak sformułowane roszczenie należało rozpoznać ze wszystkimi, wymaganymi w takim wypadku rygorami. Strona powodowa powinna była zatem wykazać kumulatywne istnienie trzech przesłanek takiej odpowiedzialności: bezprawność działania pozwanego (art. 417 w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r.), poniesienie szkody (art. 361 § 2 k.c.) oraz związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem pozwanego a szkodą (art. 361 § 1 k.c.).

3. Należy zgodzić się z pozwanym, iż strona powodowa nie wykazała, że poniosła szkodę w znaczeniu cywilistycznym (art. 361 § 2 k.c.). Świadczą o tym przede wszystkim trzy okoliczności: a/ dotacja na zakup pojazdów szynowych miała wejść do majątku PKP, a nie do majątku strony powodowej, b/ strona powodowa byłaby tylko przekazicielem środków finansowych dotacji dla PKP, c/ umowa zawarta przez stronę powodową z PKP była warunkowa, tj. zobowiązywała stronę powodową

do przekazania środków finansowych dla PKP w razie otrzymania ich tytułem funduszu celowego (co w części, której dotyczy powództwo, nie nastąpiło).

4. Sąd Apelacyjny trafnie wskazał na niedokapitalizowanie PKP i doznawane przez to uciążliwości przez społeczność lokalną oraz na niemożność zrealizowania celów inwestycyjnych PKP i zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Nie świadczy to jednak o wystąpieniu po stronie powodowej szkody w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Potwierdzają to również przyjęte przez Sąd Apelacyjny opisy „szkody”, przytoczone wyżej w formie obszernego cytatu z uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

5. Skoro nie została wykazana jedna z przesłanek koniecznych do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, zbędne stało się rozpatrywanie pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności i dalszych zarzutów podniesionych w kasacji.

Z powyższych przyczyn i zasad Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku (art. 393<sup>12</sup> oraz art. 98 § 1 i 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 393<sup>19</sup> i 391 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 lutego 2005 r.).