



Sygn. akt II CSK 84/05

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 lutego 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Maria Grzelka (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Anna Banasiuk

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Gospodarki i Pracy - obecnie  
Ministra Pracy i Polityki Społecznej

przeciwko Gminie Miasto S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 14 lutego 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt [...],

- 1. uchyla zaskarżony wyrok w pkt I oraz wyrok Sądu Okręgowego w S. z dnia 21 stycznia 2005 r., sygn. akt [...] w punkcie I w części dotyczącej powództwa o zapłatę kwoty 2.470.664,63 (dwa miliony czterysta siedemdziesiąt tysięcy sześćset sześćdziesiąt cztery 63/100) złotych i w tej części odrzuca pozew;**
- 2. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;**

- 3. zasądza od powoda na rzecz pozwanej kwotę 5.400,- (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu za instancję kasacyjną.**

#### Uzasadnienie

Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a następnie - Ministra Gospodarki i Pracy domagał się od pozwanej Gminy (po ostatecznym sprecyzowaniu żądania w piśmie procesowym z dnia 2 grudnia 2004 r.) zapłaty kwoty 2.841.936,08 złotych. W uzasadnieniu wskazał, że pozwana nie rozliczyła w terminie do dnia 30 listopada 2002 r. kwoty 2.470.664,63 złotych ze środków Funduszu Pracy przekazanych przez Ministra na dokończenie inwestycji "Powiatowy Urząd Pracy" czym dopuściła się naruszenia dyscypliny budżetowej oraz zasad porozumienia z dnia 19 czerwca 2002 r. Ponadto, twierdził, że wbrew treści porozumienia pozwana nie uregulowała należności przysługujących wykonawcy inwestycji - Spółce z o.o. „A.”, w wyniku czego Skarb Państwa zmuszony był zapłacić Spółce, m.in., kwotę 371.272,- złotych tytułem odsetek zasądzonych wyrokiem Sądu Okręgowego w S. Podniósł, że w związku z finansowaniem budowy obiektu Urzędu Pracy w S. strony pozostawały w stosunkach cywilnych, czego potwierdzeniem było wytoczenie przez pozwaną Skarbowi Państwa - Krajowemu Urzędowi Pracy powództwa o zasądzenie kwoty 5.895.502,17 złotych stanowiącej różnicę pomiędzy wysokością limitu przyznanego pozwanej na dokończenie w/w inwestycji decyzją Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 27 kwietnia 2001 r. a sumą przekazaną przez Skarb Państwa oraz zawarcie w toku postępowania w tej sprawie porozumienia z dnia 19 czerwca 2002 r.

Stan faktyczny sprawy był bezsporny. Budowa obiektu przeznaczonego na siedzibę Urzędu Pracy rozpoczęła się w 1997 r. Jej investorem był Skarb Państwa. Z uwagi na brak środków finansowych w roku 1999 realizację inwestycji wstrzymano. W dniu 26 października 2000 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał Rozporządzenie w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Pracy na

sfinansowanie rozpoczętych inwestycji realizowanych na potrzeby powiatowych urzędów pracy (Dz.U. nr 96, poz. 1055). Zgodnie z tym Rozporządzeniem w roku 2000 miała być dokończona, m.in., budowa siedziby Powiatowego Urzędu Pracy. Dokończeniem miała się zająć Gmina Miasto S. (będąca gminą na prawach powiatu), której miały zostać przekazane odpowiednie środki finansowe na wniosek Prezydenta Miasta. W roku 2000, mimo wystosowania przez Prezydenta odpowiedniego wniosku, do przekazania środków nie doszło. W dniu 23 marca 2001 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał Rozporządzenie w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Pracy na sfinansowanie rozpoczętych inwestycji realizowanych na potrzeby powiatowych urzędów pracy (Dz.U. nr 26, poz. 291). W 2001 roku Prezydent Miasta S. wystąpił z kolejnym wnioskiem o przekazanie Gminie środków finansowych na dokończenie budowy siedziby Powiatowego Urzędu Pracy. W odpowiedzi Prezes Krajowego Urzędu Pracy decyzją z dnia 27 kwietnia 2001 r., wyznaczył ostateczny limit środków na dokończenie przedmiotowej inwestycji w wysokości 6.200.000,- złotych. Wskazał, że środki objęte limitem będą przekazywane sukcesywnie na opłacenie udokumentowanych robót w toku oraz kosztów związanych z administrowaniem i utrzymaniem inwestycji i powinny zostać rozliczone do dnia 31 października 2001 roku. Kwota przyznanego limitu nie została w 2001 roku przekazana Gminie z wyjątkiem sumy 304.497,83 złotych, którą przelano w grudniu 2001 r. W marcu 2002 r. pozwana wystąpiła do Sądu Okręgowego w W. z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Krajowemu Urzędowi Pracy o zasądzenie na jej rzecz kwoty 5.895.502,17 złotych. W toku procesu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło do Prezydenta Miasta S. z pismem informującym, że w wykonaniu Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2001 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Pracy ...(-) Prezes Krajowego Urzędu Pracy ujęła nie wykorzystaną kwotę limitu na dokończenie budowy Urzędu Pracy w kwocie 5.895.500,- złotych w zobowiązaniach Funduszu Pracy na koniec 2001 roku co umożliwi wykorzystanie tego limitu w roku 2002 pod warunkiem podpisania przez Gminę Miasto S. odpowiedniego porozumienia gwarantującego wykorzystanie środków zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 23 marca 2001 r. Dotacja Funduszu Pracy miała podlegać rozliczeniu do dnia 30 listopada 2002 r.

na zasadach przewidzianych m.in. w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W czasie wystosowania tego pisma pozwana była już właścicielką nieruchomości, na której realizowana była przedmiotowa inwestycja. Prawo własności uzyskała na mocy decyzji Wojewody z dnia 31 lipca 2001 r. o przekazaniu mienia, wydanej na podstawie art. 64 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872 ze zm.) i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu .... (-) (Dz.U. nr 13, poz. 114). Z treści pisma Ministerstwa wynikało, że okoliczność powyższa była znana.

W dniu 19 czerwca 2002 r. Miasto S. zawarło z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej porozumienie w sprawie finansowania ze środków Funduszu Pracy dokończenia inwestycji „Powiatowy Urząd Pracy” do kwoty 5.895,5 tys. złotych limitu przyznanego przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Porozumienie przewidywało, że w oznaczonym terminie Ministerstwo przekaze Miastu S. kwotę 5.895.500,- złotych, a Gmina zobowiązuje się sfinansować dokończenie inwestycji Urzędu Pracy do dnia 30 listopada 2002 roku i rozliczyć wydatkowane środki w terminie do dnia 12 grudnia 2002 r. W § 5 porozumienia wskazano, że środki finansowe niewykorzystane do dnia 30 listopada 2002 r. oraz środki wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem podlegają zwrotowi.

Kwota 5.895.500,- złotych została przelana na rachunek pozwanej Gminy w dniu 27 czerwca 2002 r. Pismem z dnia 29 października 2002 r. Prezydent Miasta zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia inwestycji do dnia 28 lutego 2003 r. Do przesunięcia terminu nie doszło. Otrzymane z Funduszu Pracy środki pozwana przeznaczyła na dokończenie budowy siedziby Urzędu Pracy. Do dnia 30 listopada 2002 r. wydatkowała kwotę 2.783.027,37 złotych, co stwierdziła w piśmie do Ministerstwa z dnia 26 marca 2003 r. Ostatecznie nie wykorzystwała sumy 641.808,65 złotych, którą zwróciła w dniu 15 lipca 2003 r.

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 21 stycznia 2005 r. oddalił powództwo. Uznał, że porozumienie z dnia 19 czerwca 2002 r. było czynnością prawną

nieważną (art. 58 k.c.), w związku z czym nie mogło stanowić podstawy domagania się przez powoda zwrotu nie rozliczonych środków finansowych. Odnośnie do zarzutu naruszenia dyscypliny budżetowej stwierdził, że powód nie wykazał aby sprawy na tym tle miały charakter spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. W części dotyczącej kwoty 371.272,- złotych przyjął, że obejmuje ona odsetki za okres poprzedzający przyznanie i wypłacenie pozwanej dotacji, oraz, że pozwana powstania tych odsetek nie zawiniła.

Powód zaskarżył powyższy wyrok w całości.

Przyznając rację stanowisku, że porozumienie z dnia 19 czerwca 2002 r. było nieważne wnosił w apelacji o zasądzenie dochodzonej kwoty na podstawie art. 405 k.c. i art. 5 k.c. Podkreślił, że opiera swoje roszczenie nie tylko na naruszeniu dyscypliny budżetowej ale przede wszystkim na „terminowym rozliczeniu środków otrzymanych z Funduszu Pracy”.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację. Podzielił pogląd, że porozumienie z dnia 19 czerwca 2002 r. było nieważne. Przyjął, że brak było podstawy prawnej do swobodnego dysponowania przez powoda w formie porozumienia środkami budżetowymi jak również do wydania powołanej w porozumieniu decyzji z dnia 27 kwietnia 2001 r. Za bezzasadne uznał stanowisko skarżącego w kwestii naruszenia dyscypliny budżetowej. Ponadto, Sąd Apelacyjny wskazał, że art. 5 k.c. nie może stanowić samoistnej podstawy dochodzenia roszczeń, natomiast co do art. 405 k.c. to przepis ten został powołany po raz pierwszy dopiero w apelacji co – w świetle art. 381 k.p.c. – nie mogło być skuteczne.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił powyższemu orzeczeniu „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w szczególności art. 67 § 2 k.p.c. poprzez przyjęcie statio fisci Skarbu Państwa w oderwaniu od sytuacji, że SP – Minister Gospodarki i Pracy zadysponował środkami Funduszu Pracy jako następcą prawny Krajowego Urzędu Pracy oraz art. 405 k.c. w zw. z art. 5 k.c. przez przyjęcie, że powód nie mógł domagać się zwrotu nie rozliczonych środków finansowych przekazanych na dokończenie inwestycji „Powiatowy Urząd Pracy”, a także art. 65 k.c. przez przyjęcie, że strony nie mogły

zawrzeć porozumienia w dniu 19 czerwca 2002 r. i na jego podstawie przekazać środki na rzecz pozwanej”. Ponadto, zarzucił naruszenie art. 57 ust. 45 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz art. 381 i 233 § 1 k.p.c. Wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i uwzględnienie powództwa lub o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Wskazał na potrzebę wykładni art. 67 § 2 k.p.c. pod kątem oceny, czy Skarb – Minister Pracy i Polityki Społecznej, jako następca prawny Krajowego Urzędu Pracy, mógł podpisać z Gminą Miasto S. porozumienie i przekazać jej środki przyznane przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, a w przypadku braku prawidłowego rozliczenia domagać się ich zwrotu. Skarżący w szczególności podniósł, że obydwie orzekające w sprawie Sądy nie uwzględniły faktu, iż Ministerstwo podpisało porozumienie z dnia 19 czerwca 2002 r. działając jako następca prawny Krajowego Urzędu Pracy, a zasady wykorzystania środków przyjęte w porozumieniu są tożsame z zasadami przewidzianymi w decyzji Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 27 kwietnia 2001 r., oraz, że w/w pozasądowe porozumienie miało przyspieszyć przekazanie Gminie środków przyznanych tą decyzją, a będących przedmiotem powództwa Gminy przeciwko Skarbowi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 52, 57 ust. 1 i 59 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst Dz.U. z 2001 r., nr 6, poz. 56) Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym objętym ustawą budżetową, do którego – w zakresie nieuregulowanym – mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Dysponentem Funduszu jest minister do spraw pracy. Przekazuje on na wyodrębniony rachunek samorządom województw i powiatów środki na finansowanie realizowanych zadań do wysokości kwot ustalonych stosownie do przewidzianego algorytmu (art. 57 „a” ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). W okresie od dnia 6 maja 2000 r. do dnia 31 marca 2002 r. obowiązywał art. 57 ust. 5 w/w ustawy (patrz. art. 1 pkt 32 lit. „b” ustawy z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384) i art. 30 ust. 10 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów

administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253). Zgodnie z tymi przepisami Minister właściwy do spraw pracy mógł określić w drodze rozporządzenia inne, niż przewidziane w ust. 1 art. 57 cele Funduszu Pracy, przez określenie przeznaczonej na ten cel kwoty oraz warunków jej wykorzystania. Korzystając z w/w upoważnienia Minister wydał w dniu 23 marca 2001 r. rozporządzenie o przeznaczeniu środków Funduszu Pracy w roku 2001, m.in., na budowę siedziby Powiatowego Urzędu Pracy „, a Prezes Krajowego Urzędu Pracy – w dniu 21 kwietnia 2001 r. – decyzję o wysokości limitu środków przyznanych na ten cel oraz przesunięciu na rok budżetowy 2002 wydatku Skarbu Państwa w tym zakresie.

Dotacja z budżetu Państwa jest instytucją prawa finansowego pozostającą poza sferą prawa cywilnego z uwagi zarówno na swój przedmiot (wydatek ze środków publicznych na rzecz konkretnego podmiotu zgłaszającego uzasadnione potrzeby) jak i ze względu na to, że Skarb Państwa zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego pozycję organu zwierzchniego. Wszelkie kwestie związane z przyznaniem, realizacją oraz rozliczeniem dotacji z budżetu Państwa, jako wynikające ze stosunków administracyjnych, nie mają charakteru spraw cywilnych w znaczeniu materialnym (art. 1 k.p.c. in princ). Nie zostały też przekazane sądom do rozpoznania według przepisów kodeksu postępowania cywilnego co nadawałoby tym sprawom charakter spraw cywilnych w znaczeniu formalnym (art. 1 k.p.c. in fine). Wyraźnie określa to art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Wymaga podkreślenia, że przewidziany w tym zakresie wyjątek w art. 27 ust. 2 wymienionej ustawy dotyczy subwencji, a nie dotacji (art. 167 § 2 Konstytucji RP).

Wytoczenie przez Skarb Państwa powództwa o zasądzenie kwoty 2.470.664,63 złotych, oparte na twierdzeniu, że pozwana nie rozliczyła dotacji otrzymanej ze środków Funduszu Pracy, w związku z czym doszło do naruszenia dyscypliny budżetowej było więc chybione; droga sądowa była niedopuszczalna (art. 1 k.p.c.). Na marginesie można dodać, że zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych naruszenie dyscypliny budżetowej jest źródłem odpowiedzialności osób fizycznych, a nie prawnych, oraz, że w 2002 roku nie obowiązywał jeszcze – wprowadzony ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – przepis przewidujący odpowiedzialność za nierozliczenie lub nieterminowe rozliczenie dotacji (art. 9 pkt 2 powołanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.).

Również twierdzenie powoda, że podstawą dochodzonego roszczenia w części obejmującej zwrot nierozliczonej dotacji było porozumienie z dnia 19 czerwca 2002 r. nie wskazywało na cywilny charakter żądania. Porozumienie nie dotyczyło praw podmiotowych, odnośnie do których – na zasadzie równouprawnienia partnerów – strony mogłyby nimi swobodnie dysponować i nie było źródłem zobowiązań o charakterze cywilnym. Regulowało techniczne kwestie związane z przekazaniem pozwanej środków Funduszu Pracy według zasad przewidzianych w niewykonanej decyzji Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 17 kwietnia 2002 r. wydanej na podstawie Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2001 r. przy uwzględnieniu jedynie przesunięcia środków niewypłaconych w 2001 roku do zobowiązań budżetu Państwa w roku 2002 i wyznaczenia dłuższego terminu rozliczenia dotacji; to ostatnie z natury rzeczy pozostawało w sferze działań władczych organów administracji rządowej i nie podlegało negocjacjom na równoprawnych zasadach. W istocie była to decyzja Dyrektora Departamentu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, która została nazwana porozumieniem a miała na celu zlikwidowanie sporu sądowego, której legalność nie poddawała się osądowi według przepisów prawa cywilnego. Jest zresztą, charakterystyczne, że powód nie twierdził, iż z zachowania zarzuconego pozwanej, w części dotyczącej niewywiązania się z porozumienia, wynikła szkoda i w czym miałyby się wyrażać. Wypada natomiast powtórzyć, że wszystkie środki wydatkowane przez Gminę wykorzystane zostały zgodnie z ich przeznaczeniem, zarzut zaś obejmował tylko kwestię nieterminowego wydatkowania i przedłożenia rozliczenia.

Wniesienie przez pozwaną w sprawie [...] SO w W. powództwa o zasądzenie na jej rzecz od Skarbu Państwa kwoty odpowiadającej limitowi nieprzekazanych środków przyznanych z Funduszu Pracy nie świadczyło o cywilnym materialno-prawnym charakterze roszczenia, które mogłyby uprawniać strony do zawarcia ugody. Podlegało ocenie jako kreujące sprawę cywilną jedynie z punktu widzenia



możności rozpoznania przez sąd żądania opartego na stosunku administracyjnym w świetle przepisów przekazujących na drogę sądową tego typu sprawy (art. 27 ust 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

Z przedstawionych względów należało uznać, że w zakresie kwoty 2.470.664,63 złotych, już z okoliczności faktycznych przytoczonych na uzasadnienie żądania pozwu wynikało, iż powód domaga się od pozwanej świadczenia przewidzianego w prawie publicznym dla którego równocześnie nie zostało przewidziane rozpoznanie sporu przez sąd. Dla tego roszczenia droga sądowa była niedopuszczalna (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c.). Dotychczasowe postępowanie przed sądami orzekającymi w rozpoznawanej sprawie odnośnie do w/w kwoty było nieważne (art. 379 pkt 1 k.p.c.) co Sąd Najwyższy uwzględnił z urzędu (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.). Wobec tego, na podstawie art. 398<sup>19</sup> k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w pkt 1 sentencji. Powyższe zwalniało Sąd Najwyższy z obowiązku odniesienia się do poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej w w/w zakresie.

W części obejmującej kwotę 371.271,45 złotych powód opierał roszczenie na twierdzeniu, że pozwana pomimo przekazania jej kwoty 5.895.502,17 złotych nie uregulowała należności przysługujących Spółce z o.o. „A.” w związku z czym należności te musiał zapłacić powód i to wraz z odsetkami zasądzonymi w wyroku Sądu Okręgowego w S. w sprawie [...]. Odsetki wyrażały się kwotą 371.271,45, którą powód zapłacił.

W tej części powód dochodził wyrównania szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, zatem – droga sądowa była dopuszczalna (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2002 r. IV CKN 1188/00 – OSNC 2001 nr 1 poz. 20, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r. III CZP 138/91 – OSNC 1992 nr 7-8, poz. 128). W tej części zarzuty skargi kasacyjnej podlegały rozważeniu. Zarzuty te były oczywiście bezzasadne. Przede wszystkim, zostały skierowane przeciwko stanowisku pozwanej prezentowanemu w postępowaniu przed Sądem Okręgowym, a nie przeciwko zaskarżonemu wyrokowi. Wyrok ten, zresztą, nie zawiera oceny Sądu Apelacyjnego odnośnie do ustaleń faktycznych i prawnych Sądu pierwszej instancji w kwestii odsetek zapłaconych przez powoda

Spółce z o.o. „A.”, ponieważ w apelacji powód nie podważał stanowiska Sądu Okręgowego w tym zakresie mimo, że zaskarżył wyrok tego Sądu w całości. Ponadto, Sąd Apelacyjny nie prowadził postępowania dowodowego ani przed tym Sądem powód nie składał wniosków dowodowych. W tej sytuacji nie sposób uznać, że Sąd Apelacyjny mógł się dopuścić zarzucanej sprzeczności ustaleń względnie nierozważenia wszechstronnie zebranego w sprawie materiału (art. 233 § 1 k.p.c.).

Mając to na względzie, w pozostałej części Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

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