



Sygn. akt II CSK 195/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa Powiatu P.
przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie X.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 10 lutego 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 8 grudnia 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wojewoda X., podtrzymując swoją wcześniejszą decyzję, wyznaczyła Starostę P. jako organ właściwy dla rozpoznawania wniosków o zwrot nieruchomości położonych na terenie Miasta P. i przyznał Powiatowi P. dotację w wysokości 141 500 zł na funkcjonowanie 8 etatów kalkulacyjnych. Wysokość dotacji celowej ustalona została w oparciu o założenia ustawy budżetowej na 2005 r. z dnia 22 grudnia 2004 r.

W związku z przyjęciem do rozpoznania wniosków o zwrot nieruchomości Starosta P. utworzył, w ramach istniejącego Wydziału Nieruchomości Starostwa Powiatowego, Zespół Zwrotów. W skład zespołu wchodziło sześciu pracowników, dla których utworzono nowe stanowiska pracy. Łącznie powód wydał w 2005 r. kwotę 203 491,02 zł na wynagrodzenia pracowników Zespołu Zwrotów. Poza kosztami wynagrodzeń pracowników Zespołu Zwrotów powód poniósł także inne koszty związane z utworzeniem stanowisk pracy. Łącznie powód w 2005 roku wydał na utworzenie i utrzymanie miejsc pracy w Zespole Zwrotów kwotę 259 384,06 tj. 117 884,06 zł ponad dotację celową przekazaną przez Wojewodę.

W związku z tym, że Wojewoda odmówił wypłaty świadczenia z tytułu pokrycia pozostałych wydatków na utworzenie Zespołu Zwrotów wskazując, że powód zobowiązany był do poczynienia wydatków jedynie w ramach przekazanej dotacji celowej, powód wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę kwoty 117 885 zł wraz z ustawowymi odsetkami od poszczególnych kwot składających się na dochodzone roszczenie.

W toku procesu powód otrzymał kwotę 43 042,82 zł ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na pokrycie kosztów zakupu sprzętu komputerowego dla wyposażenia Zespołu Zwrotów, dlatego pismem z dnia 14 maja 2010 r. cofnął swe roszczenie w tym zakresie.

Wyrokiem z dnia 22 lipca 2010 Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 57 870,90 zł z ustawowymi odsetkami, umorzył postępowanie co do kwoty 43 042,82 zł, oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Sąd ustalił, na podstawie opinii Instytutu – Biura Konsultingowego Fundacji Akademii

Ekonomicznej w P., jaką kwotę uzasadnionych wydatków na utworzenie i funkcjonowanie Zespołu Zwrotów poniósł powód i uznał, że była to wysokość szkody, którą na podstawie art. 417 § 1 k.c. powodowy Skarb Państwa powinien wynagrodzić powodowi.

Rozpoznając sprawę Sąd II instancji oddalił apelację powoda, natomiast uwzględnił podniesione w apelacji pozwanego zarzuty związane z wadliwym zastosowaniem prawa materialnego oraz z błędami w ustaleniach faktycznych popełnionych przez Sąd Okręgowy i w konsekwencji powództwo oddalił. W związku z tym poczynił własne ustalenia faktyczne na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powód formułując swe roszczenie do Skarbu Państwa – Wojewody określił je jako roszczenie odszkodowawcze, a wysokość odszkodowania ustalił na podstawie poniesionych wydatków, które przekroczyły wartość uzyskanej dotacji przeznaczonej na ten cel.

Zasadniczą sprawą wymagającą rozstrzygnięcia, w ocenie Sądu Apelacyjnego była kwestia, czy Wojewoda dopuścił się bezprawności, w wyniku której powód poniósł szkodę oraz czy w związku z tym Skarb Państwa ponosi wobec powoda odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że Wojewoda przekazał dotacje celową w kwocie 141 500 zł w styczniu 2005 roku powodowi. Nie można więc postawić Wojewodzie zarzutu bezprawności działania poprzez zaniechanie wykonania obowiązku przewidzianego w art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.). Starosta nie ograniczył się do poniesienia wydatków obejmujących wysokość dotacji celowej lecz przekroczył uzyskaną dotację o ponad 100 000 zł. Aby zarzucić Wojewodzie bezprawność działania przez zaniechanie rozszerzenia dotacji celowej w trakcie roku budżetowego, należało wykazać wiedzę Wojewody o planowanym lub istniejącym przekroczeniu środków finansowych oraz wykazać brak starań o przekazanie dodatkowych środków z posiadanych zasobów lub starań o pozyskanie dalszych środków z budżetu. Skoro powód stawia tezę o bezprawności działania Skarbu Państwa to winien okoliczności te wykazać realizując obowiązek nałożony nań w art. 6 k.c. W aktach sprawy brak jakiegokolwiek pisma informującego Wojewodę o przekroczeniu uzyskanej dotacji w czasie trwania roku

budżetowego, chociaż fakt ten niewątpliwie był znany staroście, któremu środków na wynagrodzenia dla pracowników utworzonego Zespołu starczyło tylko do października.

Błędne było stanowisko Sądu Okręgowego o bezprawności postępowania Wojewody i odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa skoro w budżecie Państwa przewidziano na 2005 rok dotację celową dla Starosty P., dotacja ta została przekazana, a o przekroczeniu środków w trakcie 2005 roku Wojewoda nie został uprzedzony, ani poinformowany przez wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Skarb Państwa ponosiłby odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawne działanie Wojewody polegające na zaniechaniu wykonania obowiązków, czyli nieprzekazaniu dotacji celowej lub nie podjęciu starań o zwiększenie jej wysokości. Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie zachodziła bowiem Starosta P. otrzymał dotację na przewidziany cel i nie zawiadomił Wojewody o niedostateczności kwoty dotacji, mimo że fakty te były mu znane jeszcze przed wydatkowaniem uzyskanych środków.

W skardze kasacyjnej skarżący zarzucił zarówno naruszenie prawa procesowego mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jak i naruszenie prawa materialnego. Gdy chodzi o naruszenie przepisów postępowania skarżący zarzucił naruszenie: 1) art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 368 § 1 k.p.c. i art. 321 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie wskazanych przepisów polegające na przekroczeniu granic apelacji; 2) art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie wskazanych przepisów polegające na zaniechaniu w treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku należytego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia'

Naruszenie prawa materialnego, zdaniem skarżącego polegało na naruszeniu art. 49 ust. 1, 5 oraz ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 417 § 1 k.c. i art. 77 Konstytucji przez: nieuprawnione niezastosowanie art. 49 ust. 1, 5 oraz ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz przez niewłaściwe zastosowanie art. 417 § 1 k.c. Ponadto

skarżący zarzucił naruszenie art. 6 k.c. polegające na błędnym uznaniu, iż powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, w sytuacji gdy z treści opinii instytutu, którą zaakceptował Sąd pierwszej instancji, a której Sąd Apelacyjny nie kwestionował wynikało, że wysokość przekazanej dotacji nie była wystarczająca.

Sąd Najwyższy, zważył, co następuje:

Trafnie skarżący zarzuca naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 378 § 1 k.p.c. W apelacji pozwany nie zarzucił Sądowi I instancji naruszenia prawa procesowego. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny nie miał podstaw do weryfikacji oceny stanu faktycznego dokonanej przez Sąd I instancji. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Sąd Apelacyjny jest bowiem związany zarzutami procesowymi i z urzędu może jedynie orzekać o nieważności postępowania oraz wziąć pod uwagę naruszenie prawa materialnego. W rozpoznawanej sprawie, chociaż brak było zarzutu naruszenia przepisów postępowania, Sąd Apelacyjny poczynił własne ustalenia i dokonał innej oceny stanu faktycznego niż Sąd I instancji.

Uzasadniony jest także zarzut niezastosowania art. 49 ust. 1, 5 oraz ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.). Jak wynika z powołanych przepisów 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 zleconych zadań. W rozpoznawanej sprawie, jak to ustalił Sąd I instancji na podstawie opinii Instytutu – Biura Konsultingowego Fundacji Akademii Ekonomicznej w P. pełne wykonanie zleconych zadań wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano powodowi. W sytuacji gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Przepis ten stwarza 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 zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Gdy z ustaleń dokonanych w procesie, które nie zostały podważone wynika, że dla pełnego wykonania zleconych zadań nie wystarczyły środki przekazane powodowi, może on skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego wykonania zleconych zadań a wysokością przekazanej dotacji.

W tej sytuacji, skoro istnieje odrębna podstawa uzasadniająca zasądzenie na rzecz powoda należnej mu kwoty, nie było potrzeby rozważania, czy podstawą uwzględnienia jego powództwa był przepis art. 417 k.c. Skoro bowiem art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznaje jednostce, które wykonuje zadania zlecone roszczenie o zasądzeniu kwoty potrzebnej dla pełnego i terminowego wykonania zadań zleconych, a w procesie wykazano, że kwota dotacji nie była wystarczająca, to wspomniany przepis jest wystarczającą podstawą dla roszczenia o zapłatę kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które zostały poniesione przez powoda dla pełnego wykonania zleconego zadania.

Mając na względzie, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się zasadne Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c., orzekł jak w sentencji.