

Sygn. akt I ACa 1688/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2018 r.

**Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:**

**Przewodniczący: SSA Krzysztof Depczyński**

**Sędziowie: SA Małgorzata Dzieciołowska (spr.)**

**SA Anna Beniak**

**Protokolant: st. sekr. sąd. Kamila Jarosińska**

**po rozpoznaniu w dniu 18 lipca 2018 r. w Łodzi na rozprawie**

**sprawy z powództwa Województwa (...)**

**przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)**

**o zapłatę**

**na skutek apelacji strony pozwanej**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi**

**z dnia 13 października 2017 r. sygn. akt II C 148/17**

**I. zmienia zaskarżony wyrok na następujący:**

**1. oddala powództwo;**

**2. zasądza od Województwa (...) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa pozwanego Skarbu Państwa w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Łodzi przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej;**

**II. zasądza od Województwa (...) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa pozwanego Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu apelacyjnym.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 13 października 2017 r. Sąd Okręgowy w Łodzi w sprawie o zapłatę 101.854 złote zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Województwa (...) kwotę 94.925,81 złote z odsetkami ustawowymi naliczanymi od 31 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty wraz z kwotą 9.058,71 złotych tytułem częściowego zwrotu kosztów procesu i oddalił powództwo w pozostałej części (k 299).

Sąd pierwszej instancji ustosunkowując się do zgłoszonego w sprawie przez stronę pozwaną zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej podniósł, że wobec wykonania decyzji nakazującej zwrot części dotacji, wzbogacenie się Skarbu Państwa kosztem jednostki samorządowej i wyrządzenie tym szkody w jej majątku podstawę prawną strona

powodowa stanowiła odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, bezpodstawne wzbogacenie oraz przepisy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Niedopuszczalne byłoby w niniejszej sprawie podważanie ostatecznej decyzji administracyjnej, którą sąd jest związany. Sąd okręgowy stanął na stanowisku, że rozpoznanie roszczenia strony powodowej nie będzie podważało ostatecznej decyzji Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 roku, ani też nie wymaga wkroczenia w kompetencje orzecznicze tego organu. Ostateczne rozstrzygnięcie Ministra Finansów tworzy jedynie ustalony już trwale element stanu faktycznego sprawy i przekłada się na ustalenie dotyczące dokonanego rozliczenia dotacji przekazanej stronie powodowej na podstawie Porozumienia z 15 lipca 2010 roku.

Podstawą uwzględnienia powództwa co do zasady był art. 49 ust. 6 w związku z ust. 1 i 5 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966), a nie tworzące między stronami prawo Porozumienie z 15 lipca 2010 roku w sprawie wyprzedzającego finansowania kosztów ogólnych wiadomej operacji. Wykonanie tego porozumienia i jego rozliczenie, którego już dokonano na drodze administracyjnej na podstawie ostatecznej - wiążącej decyzji stanowi jedynie element stanu faktycznego w zakresie tego, na ile zadanie wykonane przez stronę powodową zostało już sfinansowane z funduszy innych niż własne.

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 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. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przez wojewodów, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (ust. 4 i 5). W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (ust.6). W doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być dochodzone przed sądem powszechnym. Jednostka samorządu terytorialnego, jako osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, a także cywilnego.

Jednostka samorządu, jaką jest województwo korzystać może, obok publicznych środków krajowych własnych i z podziału środków państwowych, także ze środków ze źródeł zagranicznych i budżetu UE. Zgodnie z treścią art. 44 ustawy o dochodach jednostek s.t. środki, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy, są przekazywane zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub w umowie z przekazującym środki albo z innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

W sprawie, w ocenie sądu pierwszej instancji, wchodzi w grę realizacja zadania mieszczącego się w zakresie tzw. polityki rozwoju regionalnego. Komplikacja stanu faktycznego związana jest z faktem, że chodzi o zadanie z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z (...) Funduszu (...) na rzecz (...) O. (...).

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r., Nr 84, poz 712) politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów i samorządy województw, powiatów oraz gmin. Ze wskazanych trzech szczebli samorządu terytorialnego, to właśnie województwo predestynowane i powołane jest, obok świadczenia usług ponadstandardowych na rzecz społeczności, do pracy na rzecz rozwoju cywilizacyjnego regionu. Ze względu na dualizm na szczeblu województwa administracji samorządowej i rządowej i powierzenie kształtowania polityki rozwoju im obu, ich strategię i plany winny tworzyć spójny system, ale z racji rozdziału kompetencji, samorząd wykonywać może w imieniu własnym (a nie jako wykonawca zadań zleconych) tylko te zadania o charakterze wojewódzkim, które nie są zastrzeżone ustawami dla administracji rządowej (zgodnie z treścią art. 165 Konstytucji RP).

Zgodnie z treścią art. 75 ust.1 i 2 ustawy z 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U. z 2015 roku poz.469) wykonywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz ich utrzymywanie należy do marszałka województwa, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Stosownie do treści przepisów art. 72 ust. 1 Prawa wodnego urządzenia melioracji wodnych podstawowych (a do takich zalicza się stopnie wodne – art. 71 ustawy) stanowią własność Skarbu Państwa i są, co do zasady, wykonywane na jego koszt, ale mogą (ust. 2 art. 72) być wykonywane także na koszt innych osób prawnych lub fizycznych, a także współfinansowane ze środków wspólnotowych, w tym na zasadach określonych w ustawie z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227 poz. 1658 ze zm.) i z 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków (...) Funduszu Rolnego na rzecz (...) O. (...) (Dz.U. z 2016 r. poz. 1387 i 1579 oraz z 2017 r. poz. 5 i 624) oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie spójności finansowania w perspektywie finansowej 2014 - 2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 217, 159 i 1948).

W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że dla potrzeb współfinansowania ze środków publicznych tych urządzeń ustawodawca na równi z wykonaniem (budową) traktuje roboty budowlane obejmujące odbudowę i przebudowę. Urządzenia te mogą być finansowane także (ust. 3 art. 72) ze środków jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumienia, do zawarcia którego upoważnione są podmioty, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4, jednak w sprawie niniejszej żadna ze stron nie wskazywała, aby Marszałek Województwa (...) zawarł z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej porozumienia o finansowaniu urządzenia ze środków województwa, o którym mowa w art. 72 ust. 2 pkt. 3. O podjęciu jakiegokolwiek zobowiązania w zakresie finansowania urządzeń ze środków własnych przez Województwo (...) nie świadczy również fakt wydania przez Marszałka Województwa (...) rozstrzygnięcia w sprawie współfinansowania. Zgodnie z treścią ust. 3 art. 72 Prawa wodnego, rozstrzygnięcie takie marszałek podejmuje w formie decyzji, w uzgodnieniu z wojewodą, ilekroć dochodzi do współfinansowania z publicznych środków wspólnotowych lub środków na zasadach określonych, między innymi, we wspomnianych wyżej ustawach z dnia: 6 grudnia 2006 roku, 7 marca 2007 roku i 11 lipca 2014 roku.

Zadanie, objęte postępowaniem w sprawie nie było zadaniem własnym powodowego województwa, lecz zadaniem z zakresu administracji rządowej. W zakresie, w jakim koszt jego wykonania nie został pokryty z dotychczas uruchomionej dotacji z udziałem środków wspólnotowych, sfinansowane winno być ze środków Skarbu Państwa. Sąd okręgowy nie znalazł wobec tego podstawy do uznania by jego kosztami obciążone było powodowe Województwo, zwłaszcza że urządzenie stanowi majątek Skarbu Państwa. Nie można było, w jego ocenie, podstawy takiej upatrywać i wyprowadzić z faktu zawarcia przez strony Porozumienia z 15 lipca 2010 roku. Porozumienie to reguluje jedynie wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych i tworzy podstawę do uruchomienia, szczególnego (na zasadach z przepisów odrębnych niż ustawa o finansach publicznych), rozliczenia dotacji, będącej dotacją, o której mowa w przepisie art. 127 ust. 2, a nie w przepisie art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870).

Ustawa o finansach publicznych zna kilka rodzajów dotacji celowych: dotacje krajowe do samorządowych zadań własnych, dotacje krajowe na zadania zlecone (o nich mowa w art. 49 ustawy o dochodach j.s.t.), dotacje na konkretne zadania inwestycyjne, a wśród nich także dotacje na realizację programów finansowanych z udziałem środków ze źródeł zagranicznych wydatkowane przez podmioty (beneficjentów) realizujące te programy.

Dotacjami celowymi są zatem także środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o których mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej - art. 127 ust. 2 pkt 6, oraz na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art. 127 ust. 2 pkt 5).

Środki europejskie, zgodnie z zasadą szczegółowości budżetu, są w nim wyodrębnione (art. 116 i 177 ustawy o finansach publicznych). Wszystkie dotacje, zgodnie z art. 126 ustawy podlegają szczegółowym zasadom rozliczania. O zwrocie dotacji niewykorzystanych traktuje art. 168 ustawy, przy czym zgodnie z ust. 5 tego artykułu, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielania i rozliczania dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Decyzje o zwrocie dotacji wydaje organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji (art. 169 ust. 6 ustawy).

Dotacja, o której mowa w Porozumieniu stron z 15 lipca 2010 roku jest dotacją celową z art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, która co do udzielania i rozliczania podlegała przepisom odrębnym, a mianowicie ustawie z 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 577 ze zm.). Art. 10a tej ustawy umożliwia otrzymanie przez samorządy województw, w formie dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych na zadania poprawy infrastruktury, w tym gospodarowanie zasobami wodnymi w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, a więc na sfinansowanie kosztów przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do realizacji operacji.

W świetle regulacji art. 10a datacja na finansowanie wyprzedzające jest zatem formą quasi pożyczki, której spłata – rozliczenie następuję zgodnie z przepisami tej samej ustawy, w której organy administracyjne trafnie, zdaniem sądu pierwszej instancji, poszukiwały przepisów odnoszących się do wykorzystania i rozliczenia dotacji udzielonej na mocy Porozumienia stron. Słusznie też sięgnięto do regulacji art.10a ustawy traktującej o zwrocie dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem rozumianym jako zgodność ze szczegółowymi zasadami udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 roku Dz.U. nr 122 poz.791, z którego wynika limit refundacji kwalifikowanych kosztów ogólnych, o których mowa w § 5 rozp., ustalony na poziomie 10% kosztów kwalifikowanych inwestycyjnych, o których mowa w § 4 rozp.).

Strona powodowa, choć w uzasadnieniu swego stanowiska wdaje się w polemikę z argumentacją organów wydających zapadłe decyzje administracyjne, nie wnosi o inne niż wynikająca z ostatecznej decyzji rozliczenie dotacji udzielonej na podstawie Porozumienia, a o zasądzenie kwoty, o którą umniejszył się jej budżet po zwrocie części dotacji na skutek zapadnięcia decyzji wojewody utrzymanej decyzją Ministra. Na marginesie jedynie podkreślić należy, że w omawianym postępowaniu administracyjnym nie było kwestii niezasadnie poniesionych wydatków, które miałyby być ocenione jako kwalifikowalne lub nie, a jedynie kwestia obniżenia kwoty stanowiącej górną granicę refundacji wydatków na skutek faktycznego obniżenia kwalifikowalnych kosztów inwestycyjnych, których tylko 10% stanowić mogły refundowane koszty kwalifikowalne ogólne.

Fakt, że pomoc - środki na wyprzedzające finansowanie udzielona została Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i (...) jako inwestorowi, nie zmienia stanu rzeczy, że chodzi o zadanie z zakresu administracji rządowej polegające na odbudowie urzędnia stanowiącego własność Skarbu Państwa. Jednostka samorządowa jest tu tylko wykonawcą zadania ogólnopolskiego, niewątpliwie wykonanego za wiedzą i zgodą Wojewody, którego kosztu nie pokryła w całości dotacja z art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Strona powodowa zwróciła część środków pierwotnie przyznanych i pokrywających faktycznie poniesione koszty, a następnie rozliczonych w zgodzie z przepisami odrębnymi regulującymi ten rodzaj dotacji, to różnicę tę winien wyrównać Skarb Państwa, tyle że sięgając do środków krajowych z innej klasyfikacji środków budżetowych (zasada szczególności) niż przewidziana dla dotacji określanych jako współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków europejskich. Podstawą domagania się tej różnicy nie jest Porozumienie dotyczące dotacji „unijnej” na wyprzedzające finansowanie, lecz art. 49 ust. 6 w związku z ust 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nie statuuje odpowiedzialności odszkodowawczej, nie wymaga więc zaistnienia winy czy chociażby bezprawności działania. Uzasadnieniem rozwiązania przyjętego w art. 49 jest ustrojowa zasada ochrony finansów jednostek samorządu terytorialnego i reguła adekwatności, zgodnie z którą zakwalifikowanie zadania publicznego jako zadania rządowego, wykonywanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, oznacza jego finansowanie ze środków państwowych.

Sąd okręgowy nie znalazł podstawy prawnej uzasadniającej poniesienie ciężaru ekonomicznego wykonania zadania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Za zasadne w sprawie uznał żądanie zasądzenia jedynie kwoty należności głównej stanowiącej zwróconą część dotacji, będącą jednocześnie niesporna różnicą między kosztem wykonania zadania, a dotacją ostatecznie zasilającą budżet powoda. Sąd pierwszej instancji oddalił żądanie w zakresie

zapłaconych odsetek, do zapłaty których strona powodowa zobowiązana została decyzją administracyjną. Powód dochodził, po rozszerzeniu żądania, pełnej kwoty odprowadzonej na rachunek Wojewody, w tym odsetek, z odsetkami ustawowymi. Tymczasem obowiązek zapłaty odsetek jak od należności podatkowych wynikał z rozliczenia dotacji celowej na wyprzedzające finansowanie i nie jest kosztem wykonania zadania.

Na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stronie powodowej przysługuje prawo dochodzenia świadczenia wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych. Strona powodowa domagała się jednak odsetek niższych - ustawowych, dlatego takie zasadzono. Odsetki zasadzone mogą być naliczane od daty wniesienia pozwu, tj. od dnia 31 stycznia 2017 roku. Strona pozwana wzywana była już wcześniej - pismem z dnia 13 czerwca 2016 roku - do zapłaty kwoty 94.924,81 złotych na podstawie przepisu art. 49 ustawy o dochodach jednostek s.t. Strona pozwana odpowiedziała na nie pismem z 27 czerwca 2016 roku.

O kosztach procesu sąd okręgowy orzekł na podstawie art. 100 kpc, rozdzielając je stosownie do wyniku procesu (k 300 do 305).

**Apelację** od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi złożył pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...). Zaskarżył wyrok w części obejmującej rozstrzygnięcie zawarte w pkt 1, tj. w zakresie, w jaki zasądzone od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 94.925,81 złote z odsetkami ustawowymi naliczanymi od 31 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty wraz z kwotą 9.058,71 złotych tytułem częściowego zwrotu kosztów procesu w oparciu o zarzuty:

**1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:**

a) przepisu art. 199 § 1 pkt 1 kpc w zw. z art. 202 zd. 3 kpc poprzez ich niezastosowanie, przepisów art. 1 i 2 kpc oraz art. 169 w zw. z art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych poprzez ich łączne niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędnym przyjęciem, że rozpoznawana sprawa ma charakter sprawy cywilnej a do jej rozpoznania powołany jest sąd powszechny - podczas gdy żądanie powoda zgłoszone w niniejszym procesie ma na celu wyłącznie uchylenie niekorzystnych dla powoda skutków prawnych ostatecznej decyzji Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 roku, znak FE.IV.7830.2014 utrzymanej w mocy decyzją Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 roku, znak: IP3.990.16.2015, której powód z przyczyn leżących po jego stronie nie zaskarżył skutecznie skargą do sądu administracyjnego, pomimo że obiektywnie miał taką możliwość,

b) przepisu art. 2 kpc, art. 227 kpc i art. 217 kpc w zw. z art. 187 § 1 pkt 1 - 2 kpc, art. 207 § 3 kpc i art. 210 § 1 kpc poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na pominięciu zgłoszonych przez powoda w pozwie i w dalszym toku procesu twierdzeń (oświadczeń), okoliczności faktycznych i dowodów z których wynika, że celem niniejszego procesu jest uchylenie niekorzystnych dla powoda skutków prawnych i ekonomicznych ostatecznej Decyzji z 14 października 2015 r. wiążącej dla sądu orzekającego w niniejszej sprawie,

c) przepisu art. 233 § 1 kpc w zw. z art. 227 kpc poprzez ich błędne zastosowanie polegające na braku pominięciu oceny ustalonej w sprawie okoliczności faktycznej, tj. faktu prawomocnego odrzucenia przez sąd administracyjny skargi powodowego Województwa na Decyzję z 4 lutego 2016 r. z powodu nieuzupełnienia przez skarżącego braków formalnych skargi w terminie, pomimo że okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny zasadności powództwa,

d) przepisu art. 321 kpc w zw. z art. 187 § 1 pkt 1-2 kpc, art. 207 § 3 kpc i art. 210 § 1 kpc poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na uwzględnieniu powództwa na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda,

e) przepisu art. 227 kpc poprzez jego błędne zastosowanie polegające na braku poczynienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń faktycznych co do terminu (daty), w którym (której) żądana pozwem kwota dotacji winna zostać przekazana powodowi przez pozwanego zgodnie z dyspozycją art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, póź. 526 ze zm.),

f) przepisu art. 233 § 1 kpc w zw. z art. 227 kpc poprzez ich błędne zastosowanie polegające na bezzasadnym pominięciu oceny niespornej w sprawie, a istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, że koszt realizacji opisanego w pozwie

zadania zleconego w części obejmującej koszty dokumentacji projektowej powód poniósł w roku 2013 a pozwany w dniu 18 kwietnia 2013 roku zapłacił powodowi całą kwotę odpowiadającą kwocie wydatkowanej przez powoda na wykonania dokumentacji projektowej,

g) przepisu art. 233 § 1 kpc w zw. z art. 227 kpc poprzez zaniechanie wszechstronnej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i skutkujące błędnym ustaleniem, że powodowe Województwo nigdy nie zobowiązało się do współfinansowania spornego zadania - wyłącznie w oparciu o treść zeznań świadka S. J. i z pominięciem treści zgromadzonych w aktach sprawy dokumentów: porozumienia z 15 lipca 2010 roku w sprawie przekazywania środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych ponoszonych na realizację operacji (...) z późniejszymi aneksami, wniosku o uruchomienie dotacji z 4 sierpnia 2014 roku i wniosku o płatność końcową z 14 listopada 2014 roku,

h) przepisu art. 233 § 1 kpc w zw. z art. 227 kpc poprzez zaniechanie wszechstronnej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego skutkujące błędnym ustaleniem, iż Wojewoda (...) nigdy nie kwestionował kosztów realizacji inwestycji na żadnym etapie jej wykonania albowiem pozytywnie uzgadniał wszystkie wydatki, pomimo że ani w treści Porozumienia z 15 lipca 2010 r., ani w znajdujących się w aktach sprawy orzeczeniach i dokumentacja pochodzących do Wojewody Wojewoda (...) nie wypowiedział się co do wysokości kosztów poniesionych na realizację inwestycji, ani co do celowości ich poniesienia;

i) przepisu art. 227 kpc poprzez jego błędne zastosowanie polegające na braku poczynienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń faktycznych w przedmiocie tego, czy sfinansowanie, w następstwie wydania Decyzji z 14 października 2015, części wydatków na wykonanie opisanych w pozwie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (w tym przypadku: wydatków na wykonanie dokumentacji projektowej) ze środków własnych powodowego Województwa w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy było rzeczywiście niezbędne, konieczne i uzasadnione,

j) przepisów art. 98 § 1 kpc, art. 99 kpc oraz art. 100 kpc w zw. z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2016 póź. 2261) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędnym pominięciem wyodrębnienia (z pozostałych kosztów procesu) rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego należnych Skarbowi Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej sprawującej obowiązkowe zastępstwo procesowe pozwanego,

## **2. naruszenie przepisów prawa materialnego:**

**a)** przepisu art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 168 i 169 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych poprzez ich błędną wykładnię skutkującą niewłaściwym przyjęciem, że przepis art. 49 ust. 6 może być podstawą dochodzenia wypłaty dotacji celowej o której mowa w art. 49 ust. 1 także w przypadku, gdy wydatki jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej zostały pierwotnie w całości pokryte z wypłaconej jednostce samorządu terytorialnego dotacji celowej nienależącej do kategorii dotacji z art. 49 ust. 1, która w następstwie późniejszego wydania ostatecznej decyzji administracyjnej orzekającej o obowiązku zwrotu tej dotacji została zwrócona przez beneficjenta dysponentowi dotacji;

**b)** przepisu art. 72 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne, tj. z dnia 11 maja 2017 r., Dz.U. z 2017 r. póź. 1121) oraz art. 10a ust. 6 w zw. z ust. 5 ustawy z 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (tj. z dnia 30 sierpnia 2012 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1065) poprzez ich błędną wykładnię i niezastosowanie skutkujące błędnym przyjęciem, że powodowe Województwo nie może w żadnej części pokryć ze środków własnych względnie współfinansować kosztów realizacji inwestycji opisanej w pozwie, pomimo że powołane przepisy wprost dopuszczają taką ewentualność,

c) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 254 pkt 3 i art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie

skutkujące brakiem oceny w toku procesu, czy wydatki na realizację wskazanego w pozwie zadania zleconego, które w następstwie wydania decyzji z 14 października 2015 r. ostatecznie obciążą budżet własny powoda, były uzasadnione, tj. zgodne z dyrektywami celowości, oszczędności i gospodarności.

W konkluzji apelacji skarżący wniósł o:

- uchylenie wyroku w zaskarżonej części na podstawie art. 383 § 3 kpc i zasądzenie od strony powodowej na jego rzecz kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych,

#### **ewentualnie**

- zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa w całości wraz z zasądzeniem od strony powodowej na jego rzecz kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych

oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej zwrotu kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych w postępowaniu apelacyjnym (k 312 do k 327).

W odpowiedzi na apelację strona powodowa - Województwo (...) wniosło o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych z wyodrębnieniem kosztów zastępstwa procesowego (k 333 do 336).

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Argumentacja apelacji skutkowałą zmianą zaskarżonego orzeczenia, choć tylko niektóre z jej zarzutów można było uznać za zasadne.

***Na wstępie rozważań odnosząc się do rodzącego najdalej idące skutki procesowe zarzutu skarżącego niedopuszczalności drogi sądowej w zawisłej sprawie należy wskazać, że art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 z późn. zm.) stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, LEX nr 2169473 i 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, LEX nr 1677176). Wprawdzie faktyczna podstawa powództwa zgłoszonego w sprawie opiera się na twierdzeniach negujących podstawy faktyczne decyzji administracyjnych, lecz „ocena sprawy na płaszczyźnie art. 1 kpc zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu - przedstawionego pod osąd roszczenia - oraz wskazanego przez powoda stanu faktycznego. Te ... dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymiot sprawy cywilnej... Jeśli więc powodowie opierają roszczenie na zdarzeniach prawnych wywołujących konsekwencje cywilnoprawne, to droga sądowa - choćby powoływane zdarzenia były fikcyjne lub w rzeczywistości nie rodziły skutków cywilnoprawnych - jest dopuszczalna. Osobnym natomiast zagadnieniem, nie należącym jednak do problematyki dopuszczalności drogi sądowej, jest procesowa weryfikacja prezentowanych przez powoda twierdzeń, realność powoływanych zdarzeń, a w konsekwencji - zasadność roszczenia, dająca się ocenić dopiero po przeprowadzeniu postępowania cywilnego.” (zob. uzasadnienie powoływanego w apelacji postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r., II KKN 340/98, opublikowanego: OSNC 1999/9/161, LEX nr 36385). Charakter zgłoszonego żądania wykluczał przyjęcie niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie. Niezbędne było jednak właściwe zbadanie wykazania istnienia podstawy faktycznej pozwu i zasadności zgłoszonego w sprawie roszczenia.***

Artykuł 49 ust. 6 cytowanej uprzednio ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że w wypadku nieprzekazania dotacji celowych, o których mowa w art. 49 ust. 1, w sposób określony w art. 49 ust. 5 - tj. w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań - jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 w/w ustawy jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę adekwatności. Sąd pierwszej instancji prawidłowo wskazał w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleczonych do wykonania samorządowi (tak m.in. powołane wcześniej orzecznictwo Sądu Najwyższego, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2018 r., I ACa 664/17, LEX nr 2478519 i powołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego), lecz nie poddał właściwej analizie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i zakresu dotacji potrzebnej na wykonanie zadania.

Art. 3 kpc na stronę postępowania nałożony został obowiązek dawania wyjaśnień co do okoliczności sprawy oraz przedstawiania dowodów. Obowiązkiem strony i w jej interesie procesowym jest przedstawienie dowodów, które pozostawione są osądowi sędziowskiemu dokonywanemu w granicach zakreślonych treścią normy zawartej w art. 233 § 1 kpc.

Sąd, po rozważeniu całego zgromadzonego w sprawie materiału, a więc także wszystkich innych okoliczności, w tym niespornych, ocenia wiarygodność przedstawionych dowodów i ich moc. W świetle art. 6 kc ocenia natomiast czy strona wykazała w sprawie zajęte w niej stanowisko.

Artykuł 6 kc wyznacza reguły przeprowadzania dowodów na gruncie materialnoprawnym i jako taki nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Podstawę materialnoprawną zgłoszonego powództwa stanowił w sprawie wymieniony wcześniej przepis 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Art. 6 kc pozwala natomiast na negatywną ocenę skutków wykazanych przez stronę faktów. Obowiązki procesowe wynikające z art. 6 kc w związku z art. 232 kpc obciążają przy tym stronę niezależnie od tego, czy korzysta ona z profesjonalnego zastępstwa procesowego czy też działa w procesie samodzielnie (zob. też 2 wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., I ACa 176/17, LEX nr 2388067).

W świetle art. 6 kc w zw. z art. 232 zd. 1 kpc należało ocenić zatem wykazanie przez stronę powodową faktów, z których wywodzi ona skutki prawne. Chodzi o fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc o fakty prawotwórcze, czyli wykazujące istnienie prawa, oraz o fakty niweczące lub tamujące prawo, czyli wskazujące na to, że żądanie strony jest nieuzasadnione, przy czym te pierwsze zważywszy na charakter zgłoszonego roszczenia w sprawie powinien udowodnić powód.

***W wypadku wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek, zgodnie z art. 6 kc, wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów jego realizacji, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z ust. 5 art. 49 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządowych (tak też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., I ACa 2080/14, LEX nr 1808796). Sąd musi zatem zbadać czy został spełniony warunek z ust. 5 art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czyli jaka dotacja na wykonanie zadania była potrzebna, czy została przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań, w tym zapłatę należności kontrahentom.***

***Sąd okręgowy w miał niniejszej sprawie obowiązek ocenić przedstawione przez stronę powodową dla udowodnienia istnienia żądania dowody oraz fakty wpływające z prawomocnej decyzji administracyjnej, która była dla niego wiążąca (tak uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30, LEX nr 298665). Sąd powszechny nie***



**może przy tym przeprowadzać kontroli prawidłowości zastosowania prawa materialnego przez organ administracyjny. Prowadziłoby to do badania merytorycznej zasadności decyzji (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 stycznia 2012 r., III CSK 126/11, LEX nr 1147761).**

W związku z wydaniem decyzji administracyjnych (k 114 do 116 decyzja Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 r. znak: FE-IV.7830.4.2014, którą nakazano Samorządowi Województwa (...) zwrot kwoty 94.924,81 złotych jako części dotacji celowej wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych (k 117 do 120 decyzja Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 r. - znak: IP3.990.16.2015 utrzymująca ją w mocy, k 148 do 149 postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2016 r. o odrzuceniu skargi) konieczne było w sprawie dokonanie porównania (wykładnia) określić użytych przez ustawodawcę w przepisach będących podstawą orzeczenia administracyjnego i art. 49 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządowych, przyczyn decyzji administracyjnych, faktów, na których zostały oparte i ich skutków prawnych.

W w/w decyzjach administracyjnych powołane zostały przepisy art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Użyte w art. 169 ustawy o finansach publicznych określenia - definicje przesądzają, że musiało dojść do wypłaty dotacji w wysokości umożliwiającej wykonanie zadania. Wydanie decyzji wiąże się z dokonaniem przez organy administracji oceny zasadności pobrania dotacji na wykonanie zadania. W myśl art. 169 ust. 1 pkt 2 tej ustawy zwrotowi podlegają dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (ust. 3), natomiast nadmiernymi (ust. 2) dotacje otrzymane w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Analiza zacytowanych przepisów pozwala na przyjęcie, że jest to odmienna sytuacja faktyczna i prawna niż określona w omówionym wcześniej art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten zakłada brak wypłaty dotacji umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Chodzi zatem o nieprzekazanie na wykonanie zadania określonych środków, co przy „nadmierności” przekazanych przez organy administracji dotacji celowych pozostaje w sprzeczności „pojęciowej” (są pojęciowo różne).

Z uzasadnienia decyzji Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2016 r., znak: IP3.990.16.2015 wynika, że dotacja została udzielona w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, co oznacza przekroczenie „wysokości niezbędnej” (k 119). W decyzji Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 r. znak: FE-IV.7830.4.2014 przedstawiono dowody stanowiących podstawę do dokonanego rozliczenia kwoty dotacji należnej i wyliczenia kwoty podlegającej zwrotowi (k 114 odwr. do 115 odwr.). Dodatkowo wskazać trzeba, że złożone do akt wnioski o płatność wskazywały na znaczne ograniczenie wydatków na wykonanie usług projektowych z uwagi zmianę zakresu zadania zleconego. Zmiana zakresu zadania zleconego wynikała z decyzji Marszałka Województwa (...) z dnia 14 kwietnia 2014 r. znak (...) - (...) - (...) .432.45.6.2013.PK zmieniającą decyzję z dnia 3 stycznia 2014 r. (k 86, k 62 do 64 decyzja z dnia 16 września 2013 r.). Na te dokumenty powoływała się strona powodowa składając pozew. We wniosku o płatność z dnia 14 listopada 2014 r. (k 89 do 113) wskazano na kwotę 56.492,03 złote (k 91 i 92). Zmiany te znalazły odzwierciedlenie już wcześniej w opracowanych przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i (...) wnioskach i dokumentach z dnia 20 marca 2014 r. (k 82 do 85).

Zawarte w dniu 15 lipca 2010 r., pomiędzy Województwem (...) a Wojewodą (...) Porozumienie na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych ponoszonych na realizację operacji „Odbudowa stopnia na rzece D. w km 41+700 w miejscowości T. gm. D., pow. (...)”, czterokrotnie aneksowane (k 13 - 24 porozumienie i aneksy nr (...) z dnia 4 kwietnia 2011 r., aneks nr (...) z dnia 18 lipca 2011 r. aneks nr (...) z dnia 23 listopada 2011 r., aneks nr (...) z dnia 31 grudnia 2012 r.) dało w dniu 18 kwietnia 2013 r. podstawę do zapłaty faktury nr (...) z dnia 25 marca 2013 r. na kwotę 164.410 złotych (k 25 - 26 i k 15) za dokumentację projektową. Ograniczenie zakresu zadania i środków potrzebnych na dokumentację projektową wynikało z zestawienia faktury i wspomnianego wniosku. Były one przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym. Potwierdzają te okoliczności zeznający w sprawie świadkowie: B. C. (k 236 do 237 odwr.) i S. J. (k 266 odwr. do 267 odwr.), który podpisywał się pod każdym z wniosków dotyczących rozliczenia inwestycji (ograniczających zaplanowane wcześniej wydatki).

Nie można zgodzić się z sądem pierwszej instancji w zakresie wniosków o wyprowadzonych z poprzednio obowiązujących przepisów ustawy Prawo wodne (ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. - obecnie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 1566), w szczególności art. 72 tej ustawy. Urządzenia melioracji wodnej podstawowej stanowią własność Skarbu Państwa co nie oznacza, że zawsze są wykonywane na jego koszt (ust. 2 tego przepisu - zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., (...), LEX nr 2293537), ale przede wszystkim nie mogło przesądzać wykazania w sprawie zasadności zgłoszonego powództwa. Podobnie nie może mieć wpływu na ocenę wykazania przez stronę powodową wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. wydany w dniu 11 października 2016 r. ( (...) SA/Wa (...) ) i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r. ( (...) 600/17) złożone przez tę stronę do akt (k 245 do 254 i k 255 do 264). Wskazują one na to, jakich czynności powinna dokonać strona powodowa w zakresie decyzji o zwrocie przyznanej dotacji, które wprawdzie podjęła, ale jak ustalono w sprawie zakończyły się one odrzuceniem wniesionej skargi (k 148 do 149).

***Sąd Apelacyjny w Łodzi po dokonaniu analizy zgłoszonego w sprawie żądania, jego uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz dowodów zgłoszonych na jego poparcie uznał, że w sprawie nie wykazano przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie można w świetle wydanych prawomocnie decyzji administracyjnych, przedstawionych dowodów poniesionych przez stronę powodową wydatków przyjąć by nie została zapewniona we właściwej wysokości dotacja dla pełnego i terminowego wykonanie zleconego zadania.***

***Mając powyższe okoliczności na względzie, na podstawie art. 386 § 1 kpc w zw. z art. 32 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 2261 z późn. zm.), art. 98 § 1 i 2 kpc, art. 108 § 1 kpc i art. 391 § 1 kpc, orzeczono jak w sentencji.***