

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

P., dnia 21 lipca 2021 r.

Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w P. I Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący Sędzia Mariusz Gotowski

po rozpoznaniu w dniu 21 lipca 2021 r. w Poznaniu

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa Województwa (...)

przeciwko Gminie P.

o zapłatę

- 1. Oddala powództwo**
- 2. Kosztami procesu obciąża powoda w zakresie poniesionym**

Sędzia Mariusz Gotowski

UZASADNIENIE

Powód Województwo (...) wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy P. kwoty 13842,85 zł z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od dnia 23 listopada 2017 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uzasadniając swoje zadanie powód wskazał, że strony łączyła umowa o udzielenie pomocy finansowej z dnia 30 czerwca 2017 r. jej przedmiotem było udzielenie pozwanej z budżetu Województwa (...) dotacji celowej w wysokości 28525 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie projektu „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej na terenie sołectwa T.” realizowanego w ramach VII edycji konkursu „Pięknieje (...) wieś. Pozwana zobowiązała się do wykonania przedmiotu umowy do dnia 31 października 2017 r. i do wykorzystania udzielonej dotacji do 7 listopada 2017 r. oraz złożenia sprawozdania finansowego dnia 14 listopada 2017 r. . dalej wskazano, że pozwana zrealizowała projekt w terminie umownym, w terminie też złożyła sprawozdanie z wykonanego zadania. Zdaniem powoda z analizy dostarczonych dokumentów wynika, że część faktur za prace sfinansowane w całości z dotacji została opłacona po terminie jej wykorzystania. powód dalej wskazał, że wezwał pozwaną do korekt i zwrotu części dotacji w kwocie (...),885 zł

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 19 kwietnia 2019 r. referendarz sądowy Sądu Rejonowego Poznań – Stare Miasto w P. orzekł zgodnie z zadaniem pozwu.

W sprzeczności od nakazu zapłaty pozwany zgłosił zarzut naruszenia art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych poprzez błędna jego wykładnię. Zdaniem pozwanego brak jest podstaw do uznania, że tylko zapłata za faktury oznacza wykorzystanie dotacji. Zdaniem pozwanego skoro zrealizowano w terminie zadanie publiczne, za które udzielona była dotacja u w tym terminie zaciągnięto zobowiązanie do zapłaty za usługi wykonane w trakcie realizacji zadania, to uznać należy, że dotacja została wykorzystana w terminie.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 30 czerwca 2017 r., pomiędzy Województwem (...) z siedzibą Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) w P. (dotującym) a Gminą P. z siedzibą Urzędu Gminy w P. (dotowanym) została zawarta „Umowa o udzielenie pomocy finansowej nr DR (...)”, której przedmiotem było udzielenie z budżetu Województwa (...) pomocy finansowej w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu pod nazwą „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej na terenie sołectwa T.”, zgodnie z Uchwałą nr XXXII/820/17 Sejmiku Województwa (...) z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie przez Województwo (...) pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego oraz zawarcia w tej sprawie umów pomiędzy Województwem (...) a jednostkami samorządu terytorialnego w ramach VII edycji konkursu „Pięknieje (...) wieś”. Zakres prac objętych umową określało zestawienie rzeczowo-finansowe projektu, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej umowy.

W § 2 umowy, strony zgodnie postanowiły, że termin zakończenia prac ustalają na dzień 31 października 2017 r., a termin wykorzystania dotacji strony ustaliły na dzień 7 listopada 2017 r. Dotowany zobowiązany był przedłożyć dotującemu sprawozdanie finansowe z wykonania zadania, najpóźniej do dnia 14 listopada 2017 r. Niezłożenie sprawozdania w terminie mogło skutkować wykluczeniem dotowanego z udziału w kolejnej edycji konkursu „Pięknieje (...) wieś” organizowanego w ramach programu „(...) 2013-2020”. (ust. 1,2 i 3).

Podstawą rozliczenia przekazanej dotacji celowej miało być sprawozdanie finansowe z wykonania zadania, sporządzone w terminie określonym w § 2 ust. 3 umowy. Dotujący zastrzegł sobie prawo żądania, aby dotowany w wyznaczonym terminie przedstawił dodatkowo informacje i wyjaśnienia lub korektę sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 (§ 5 ust. 1 i 4 umowy).

Zgodnie z § 7 ust. 2 umowy, dotowany zobowiązany jest do niezwłocznego informowania dotującego o wszelkich zmianach mających wpływ na realizację zadania objętego projektem, w szczególności sytuacji zakłócających lub stwarzających zagrożenie dla realizacji zadania lub wykonania zobowiązań wynikających z niniejszej umowy.

W § 8 ust. 1 i 2 umowy strony zgodnie postanowiły, że dotujący sprawują kontrolę nad prawidłowością wykonania zadania przez dotowanego, w tym wydatkowania przekazanych mu środków finansowych. Dotujący zastrzegł sobie prawo do przeprowadzania inspekcji i wizyt monitorujących, w trakcie realizacji projektu na każdym z jego etapów. W ramach kontroli, upoważnieni pracownicy dotującego mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania oraz żądać udzielenia informacji ustnie lub na piśmie.

Zgodnie z § 9 ust. 1 umowy, dotacja celowa niewykorzystana w terminie wskazanym w § 2 ust. 2 umowy, wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlega zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych w terminach i na zasadach określonych w art. 251 ust. 3 i 5 oraz art. 252 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Dowód: - umowa o udzielenie pomocy finansowej nr DR (...) z dnia 30 czerwca 2017 r. – k. 10-13

Gmina P. zrealizowała projekt w terminie umownym oraz w terminie złożyła powodowi sprawozdanie z wykonania zadania, jednak część faktur VAT wystawionych przez wykonawców prac dotyczących realizację projektu została opłacona po terminie wykorzystania dotacji, tj. po dniu 7 listopada 2017 r.:

a) faktura VAT nr (...) opiewająca na kwotę 4526,40 zł, została wystawiona w dniu 31 października 2017 r. Termin jej płatności został ustalony na dzień 8 listopada 2017 r. Należność z niej wynikająca została uregulowana częściowo środkami pochodzącymi z dotacji będącej przedmiotem spornej umowy do kwoty 4.461,30 zł w dniu 8 listopada 2017 r.;

b) faktura VAT nr (...) opiewająca na kwotę 4.378,92 zł, została wystawiona w dniu 31 października 2017 r. Należność z niej wynikająca została opłacona w całości środkami pochodzącymi z dotacji będącej przedmiotem spornej umowy w dniu 9 listopada 2017 r.

c) faktura VAT nr (...) opiewająca na kwotę 11.070 zł, została wystawiona w dniu 31 października 2017 r. Termin jej płatności został ustalony na dzień 29 listopada 2017 r. Należność z niej wynikająca została uregulowana środkami pochodzącymi z dotacji będącej przedmiotem spornej umowy do kwoty 3.352,65 zł w dniu 14 listopada 2017 r.

d) faktura VAT nr (...) opiewająca na kwotę 1.649,98 zł, została wystawiona w dniu 31 października 2017 r. Należność z niej wynikająca została opłacona w całości środkami pochodzącymi z dotacji będącej przedmiotem spornej umowy w dniu 9 listopada 2017 r.

Dowód: - faktura VAT nr (...) wraz z dowodem wykonania przelewu bankowego – k. 14-15

- faktura VAT nr (...) wraz z dowodem wykonania przelewu bankowego – k. 16-17

- faktura VAT nr (...) wraz z dowodem wykonania przelewu bankowego – k. 18-19

- faktura VAT nr (...) wraz z dowodem wykonania przelewu bankowego – k. 20-21

Pozwana złożyła powodowi sprawozdanie z realizacji projektu.

W odpowiedzi pismem z dnia 11 grudnia 2017 r., Urząd Marszałkowski Województwa (...) wezwał wójta Gminy P. do uzupełnienia sprawozdania finansowego z realizacji projektu oraz zwrotu części dotacji, w terminie 7 dni licząc od daty otrzymania wezwania. Pismo zostało doręczone w dniu 13 grudnia 2017 r.

Bezsporne, nadto

Dowód: - pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) z dnia 11 grudnia 2017 r. wraz z kopią zwrotnego potwierdzenia odbioru – k. 25-28

W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 27 grudnia 2017 r., wójt Gminy P., podkreślił, że Gmina nie zgadza się z twierdzeniem, że opłacanie faktur po terminie wykorzystania dotacji, tj. po 7 listopada 2017 r. obliguje do zwrotu części dotacji, ponieważ wszystkie faktury VAT zostały wystawione do dnia 7 listopada 2017 r., co potwierdza wykorzystanie dotacji.

Dowód: - pismo wójta Gminy P. z dnia 27 grudnia 2017 r. – k. 31-32

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o przedłożone przez strony dokumenty zgromadzone w aktach sprawy.

Sąd dał wiarę wszystkim dokumentom, z których dowód został przeprowadzony. Żadna ze stron nie kwestionowała ich wiarygodności a i Sąd nie znalazł podstaw do ich zakwestionowania z urzędu. Dokumenty prywatne korzystały z domniemania określonego w art. 245 k.p.c.

Sąd zważył co następuje:

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga to, że charakter prawny roszczenia o wypłatę udzielonej dotacji oraz powstała na gruncie kreowanych w oparciu o tę okoliczność stosunków prawnych potrzeba uzyskania ochrony prawnej były przedmiotem rozbieżnych wypowiedzi w orzecznictwie. Początkowo Sąd Najwyższy stał na stanowisku, iż powództwo o wypłatę lub uzupełnienie należnej dotacji jest niedopuszczalne ze względu na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami – w tym wypadku osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne (por. postanowienia z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97 i z 18 października 2002 r., V CK 281/02). W późniejszym orzeczeniu wyrażono pogląd, iż przepis art. 90 ustawy o systemie oświaty (...) kreuje między jednostkami samorządu terytorialnego właściwymi do wypłaty dotacji a osobami, prowadzącymi niepubliczne placówki oświatowe

stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. (por. wyrok z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 i wyrok z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14). Jego konsekwencją było przyjęcie dopuszczalności dochodzenia niewypłaconej części dotacji jako roszczenia o wykonanie zobowiązania.

W nowszym orzecznictwie przeważało jednak trafne zapatrywanie, iż do oceny charakteru prawnego dotacji należy stosować właściwe przepisy prawa publicznego, a konsekwencją nieprawidłowego jej ustalenia może być jedynie odpowiedzialność odszkodowawcza (por. postanowienie z 17 października 2019 r., I CSK 211/19, uchwałę z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 i wyrok z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18). Szczegółowe i przekonujące uzasadnienie tego stanowiska przedstawił Sąd Najwyższy we wskazanej wyżej uchwale z 8 listopada 2019 r. podkreślając, że w orzecznictwie ustalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze sądownoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną. To stanowisko uzasadniane jest, mającym podstawę w art. 177 Konstytucji, domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie, pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających dla ochrony prawnej różnych podmiotów możliwość dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Jak wskazał Sąd Najwyższy, powyższe stanowisko znajduje swoje oparcie w art. 199¹ k.p.c., przy czym w wielu przepisach prawa administracyjnego, określających zadania publiczne ustawodawca zakłada, że podmioty niepubliczne podejmujące te zadania mają udział w środkach budżetowych, przeznaczonych na ich finansowanie, a udział ten realizuje się przez przekazywanie dotacji. Przykładowo zgodnie z art. 70 Konstytucji, zadania z zakresu edukacji są zadaniami publicznymi, a według art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) należą do zadań własnych gminy. Podstawą przekazywania dotacji oświatowym podmiotom realizującym zadania z tego zakresu był m.in. art. 90 ustawy o systemie oświaty (...). Czynności podejmowane przez uprawnionych do uzyskania dotacji przed organem dotującym, w celu wykazania uprawnienia do dotacji, jak i czynności organu dotującego zmierzające do zweryfikowania tego uprawnienia, określenia jej wysokości i przekazania uprawnionemu środków należnych z tytułu dotacji, wiążą się z realizacją kompetencji przyznaných tym podmiotom w ramach łączącego je stosunku publicznoprawnego, nie zaś cywilnego. Czynności te podejmowane są w uporządkowany sposób, stosownie do reguł wyznaczonych generalnie w ustawie, a uszczegółowionych przez wypłacające dotacje jednostki samorządu terytorialnego. Ich sekwencja tworzy pewien typ postępowania przed organami administracji, niebędącego jednak postępowaniem jurysdykcyjnym. Na tle regulacji tworzących podstawy omawianych stosunków może jednak dochodzić do wymagających rozstrzygnięcia sporów prawnych w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Charakter stosunków prawnych, na tle których dochodziło do sporów o prawo do uzyskania dotacji, wskazywał na to, że właściwym do ich rozpoznania powinien być sąd administracyjny, ponieważ spory te nie dotyczą stosunków cywilnych, lecz powstają w związku z zarzutem, iż właściwy do przyznania i obliczenia wysokości dotacji organ wadliwie zrealizował swoje kompetencje. Sądy administracyjne nie wypracowały jednak stanowiska co do dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach ze skarg na odmowę wypłacenia dotacji oświatowej przez zobowiązane do tego organy jednostek samorządu terytorialnego. W większości przypadków kwestionowały możliwość uznania działań, podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej, na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im ustawą, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia.

Czym innym jednak jest dopuszczalność drogi sądowej, a czym innym podstawa prawna dochodzonego roszczenia. Bowiem jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale, przyzwolenie na poszukiwanie ochrony prawnej przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym nie oznacza jednak, żeby spór ten miał być rozstrzygany na podstawie przepisów prawa materialnego cywilnego. Dotacje ze środków budżetowych, mające charakter podmiotowy i przedmiotowy, nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym. Ustawodawca ustalił definicję dotacji w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z

2019 r. poz. 1870), charakteryzując jej rodzaje i przeznaczenie. Zgodnie z treścią powołanego przepisu dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. O tym komu przysługuje dotacja i na jakie cele ma być wykorzystana, decyduje ustawodawca albo podmiot dotujący, upoważniony w pewnych okolicznościach do zawierania tzw. umów dotacyjnych (art. 150-151 ustawy o finansach publicznych). Ustawa określa też podstawy przekazania dotacji, podmiot dysponujący środkami publicznymi zobowiązany do ich wypłacenia uprawnionemu oraz cel, mający charakter zadania publicznego, na zrealizowanie którego muszą być przeznaczone. Uregulowanie ustawowe jest w tym stopniu skonkretyzowane, że stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania wypłacenia dotacji, po spełnieniu wymagań określonych w ustawie. Odnosi się to zarówno do dotacji z budżetu państwa, jak i odpowiednio dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarowanie przez podmiot zobowiązany do wypłacania dotacji środkami przeznaczonymi na ich pokrycie powinno uwzględniać rygorystykę uregulowań publicznoprawnych, w tym ustawy budżetowej, będącej podstawą gospodarki finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego w danym roku. Wysokość poszczególnych kategorii wydatków na cele publiczne musi być w ramach budżetu zaplanowana i zbilansowana, zatem dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych zachowuje ten charakter w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona. Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych (...), dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (ust. 1). W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale (ust. 2). W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (ust. 3). Podmiot dotujący ma obowiązek kontrolowania sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji i żądania ich zwrotu w razie stwierdzenia, że zostały przekazane w nadmiernej wysokości lub niewłaściwie wykorzystane. Okoliczność, że z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza samo przez się, że są to stosunki cywilnoprawne. Stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych), ma być osiągnięty w określonym czasie. Jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia. Zrealizowanie celu publicznego, w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji, oznacza jednak, że podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne, pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale, z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje, przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, określającej rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. Żądanie, o którym mowa, tylko w pewnym uproszczeniu, powszechnie stosowanym w orzecznictwie, może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.). Wyrażony w cytowanej uchwale pogląd został zaakceptowany w wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, przy czym Sąd Najwyższy przyjął tam, że podstawą prawną roszczenia odszkodowawczego jest art. 471 k.c.

stosowany w drodze analogii. W kontekście powyższego Sąd Rejonowy uznając za słuszne powyższe zapatrywania, nie miał również wątpliwości, co do dopuszczalności drogi sądowej w niniejszym postępowaniu.

Nie umknęło jednak uwadze Sądu Rejonowego to, że można również bronić poglądu przeciwnego, a mianowicie przyjąć, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej gminy nie jest art. 471 k.c., bowiem przepis ten dotyczy skutków niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym (art. 1 k.c.). Tymczasem, jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy, zobowiązanie do wypłaty dotacji ma charakter publicznoprawny. Tym samym można też przyjąć, że w zaistniałym stanie faktycznym nie ma podstaw do stosowania ww. przepisu art. 471 k.c. per analogiam, skoro wprost znajdowałby tu zastosowanie przepis art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W powołanym wyżej wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy wykluczył możliwość jego zastosowania, wskazując, iż odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie naruszenia obowiązku o charakterze powszechnym, a obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c ustawy o systemie oświaty powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek. W opinii Sądu Rejonowego pogląd ten budzi zastrzeżenia. Wyjaśniając bezprawność cywilną, jako przesłankę odpowiedzialności za czyn niedozwolony, z reguły przyjmuje się, iż oznacza ona sprzeczność zachowania sprawcy z przepisami prawa zawartymi w różnych jego gałęziach oraz z zasadami współżycia społecznego czy też dobrymi obyczajami. Ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego, iż odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie naruszenia obowiązku o charakterze powszechnym można by się zgodzić tylko wówczas gdyby przyjąć, iż obowiązek o charakterze powszechnym to każdy obowiązek, który nie wynika wyłącznie z łączącego strony stosunku cywilnoprawnego. Jak wynika z powołanego wyżej art. 417 § 1 k.c., Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Działaniem (zaniechaniem) niezgodnym z prawem jest każde działanie (zaniechanie) niezgodne z nakazem lub zakazem wynikającym z normy prawnej, ustanowionej w akcie, który zgodnie z Konstytucją stanowi źródło prawa w RP. Według szerszego ujęcia, bezprawność działania władzy publicznej występuje również w przypadku naruszenia zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów (por. Z. Banaszczyk (w:) Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz, pod red. K. Pietrzykowskiego, Wydanie 10, SIP Legalis, komentarz do art. 417, Nb 39 i 40). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie wynikające ustawy obowiązku, pozostającego w zakresie pojęcia "wykonywanie władzy publicznej", choćby adresat uprawnienia był określony indywidualnie, skutkuje powstaniem obowiązku naprawienia szkody. Odmienna wykładnia art. 417 k.c. nie da się pogodzić z normą, ustanowioną w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Wykonywanie władzy publicznej obejmuje nie tylko akty władcze państwa w ścisłym tego słowa znaczeniu ale także czynności o charakterze porządkowym lub organizacyjnym oraz inne czynności faktyczne, realizowane w wykonywaniu kompetencji przez upoważnione do tego osoby, jeżeli należą do właściwości organów władzy publicznej. Należą tu również przypadki, w których działania władzy publicznej nie cechuje możliwość stosowania przymusu, a które są realizacją konstytucyjnie określonych kompetencji państwa w takich sferach, jak np. właśnie udzielenie pomocy finansowej przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego innej jednostce, bowiem działania podejmowane w tym zakresie uznać należy za wykonywanie władzy publicznej, a niewykorzystanie udzielonej dotacji w terminie, mogłoby rodzić obowiązek naprawienia szkody. Wypłata dotacji w wysokości niższej niż minimum ustalone w ustawie, stanowi działanie niezgodne z prawem, którego konsekwencją może być obowiązek naprawienia szkody (art. 417 § 1 k.c.).

Uznając za słuszne wyżej wskazane poglądy zdaniem Sądu Rejonowego okoliczności rozpoznawanej sprawy świadczą po tym, że w zaistniałym stanie faktycznym doszło do zbiegu odpowiedzialności o której mowa w art. 443 k.c. Odpowiedzialność odszkodowawcza generalnie może więc wynikać z odpowiedzialności deliktowej (z czynu niedozwolonego, *ex delicto*) lub odpowiedzialności kontraktowej (*ex contractu*). Pierwszą z nich regulują przepisy art. 415–449 k.c., przy czym art. 415 k.c. ma tu zasadnicze znaczenie, jako norma ogólna odpowiedzialności deliktowej. Odpowiedzialność kontraktowa opiera się z kolei na przepisie art. 471 k.c. W art. 443 k.c. uregulowano instytucję zbiegu podstaw odpowiedzialności. I tak, okoliczność, że działanie lub zaniechanie, z którego szkoda wynikła, stanowiło niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego uprzednio zobowiązania, nie wyłącza roszczenia o

naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego, chyba że z treści istniejącego uprzednio zobowiązania wynika co innego. Jak podniósł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 września 2013 r. niewykonanie zobowiązania samo przez się nie może być uznane za działanie bezprawne w rozumieniu art. 415 k.c. Taka jego kwalifikacja jest uzasadniona tylko wtedy, gdy jednocześnie następuje naruszenie obowiązku powszechnego, ciężącego na każdym podmiocie. W takim wypadku kodeks cywilny dopuszcza zbieg roszczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania i roszczenia z tytułu czynu niedozwolonego, pozostawiając poszkodowanemu wybór jednego z tych roszczeń (art. 443). Wspomniany wybór, który może być dokonany przez samo wskazanie faktów uzasadniających żądanie pozwu, ma dla poszkodowanego doniosłe konsekwencje ze względu na istotne różnice zachodzące pomiędzy reżimem prawnym odpowiedzialności kontraktowej i reżimem prawnym odpowiedzialności deliktowej. Dotyczy to faktów konstruujących podstawę odpowiedzialności oraz rozkładu ciężaru dowodu oraz terminu przedawnienia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2013 r., I CSK 687/12, Lex nr 1388222).

Mając na względzie powyższe rozważania dotyczące podstawy prawnej roszczenia, Sąd będąc związany podstawą faktyczną wskazaną w pozwie przyjął, iż dla oceny materialnoprawnej żądania objętego pozwem właściwe są przepisy art. 471 k.c. w zw. z art. 443 k.c. i art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (...), bowiem powódka uzasadniając swoje roszczenie odwoływała się do konkretnych zapisów umownych, w oparciu o które powstał rozpoznawany spór. Zgodnie z treścią art. 471 k.c., dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Z uwagi na treść powołanego przepisu, zgodnie z przewidzianą w art. 6 k.c. zasadą rozkładu ciężaru dowodu, obowiązkiem strony powodowej było wykazanie, że zobowiązanie wynikające z umowy zawartej pomiędzy stronami w dniu 30 czerwca 2017 r. zostało przez pozwaną wykonane nienależycie, czego adekwatnym skutkiem była szkoda majątkowa poniesiona przez powódkę. Jak wynika z treści uzasadnienia pozwu, pozwana zrealizowała projekt w terminie umówionym oraz w terminie zgodnym z umową złożyła powodowi sprawozdanie z wykonania zadania, które stanowiło podstawę rozliczenia przekazanej dotacji celowej. Jednak z twierdzeń powódki wynika, że o fakcie nienależytego wykonania umowy świadczy to, że część faktur VAT wystawionych przez wykonawców prac dotyczących realizację projektu została opłacona po terminie wykorzystania dotacji, tj. po dniu 7 listopada 2017 r., co z kolei zdaniem strony powodowej w oparciu o stosowne zapisy ustawy o finansach publicznych świadczy o niewykorzystaniu części dotacji w terminie, co z kolei implikuje zwrot niewykorzystanej części.

Przechodząc do merytorycznej oceny tak sformułowanego żądania, w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z treścią obowiązującego w dniu zawarcia spornej umowy art. 251 ustawy o finansach publicznych (...) dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (ust. 1). W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (ust. 3). Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach (ust. 4). Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1-3 (ust. 5). W tym miejscu szczególnego podkreślenia wymaga też to, że w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r. (III CSK 55/13, Lex nr 1455727), Sąd Najwyższy zaprezentował pogląd, zgodnie z którym rozwiązania przyjęte w systemie finansów publicznych, mające na celu ochronę wydatków budżetowych, stanowią regulację o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a dochodzenie zwrotu niewłaściwie wydatkowanych dotacji nie zostało - tak jak w stosunkach cywilnych bez elementu publicznoprawnego - pozostawione woli stron umowy. W uzasadnieniu powołanego orzeczenia Sąd Najwyższy podkreślił, że kwestia przesłanek i terminów zwrotu dotacji oraz zapłaty odsetek, uregulowanych w obowiązującej ustawie o finansach publicznych, była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie administracyjnym. Regionalne izby obrachunkowe w postępowaniach nadzorczych, których przedmiotem były uchwały organów samorządu terytorialnego zawierające postanowienia regulujące przesłanki i terminy zwrotu dotacji oraz zapłaty odsetek, konsekwentnie orzekały nieważność uchwał, jeżeli stwierdzały, że

zawarte w nich postanowienia dotyczące zwrotu dotacji są sprzeczne z art. 251 lub art. 252 u.p.f. Podkreślały, że niedopuszczalne jest zamieszczanie w uchwałach postanowień modyfikujących regulacje ustawowe bądź ustalanie innych przesłanek zwrotu dotacji niż wskazane w art. 251 i art. 252 u.p.f. (por. zamieszczone w systemie informacji prawnej (...) (...) uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. z dnia 6 lipca 2011 r., nr (...), z dnia 12 października 2011 r., nr (...), z dnia 26 października 2011 r., nr (...), Regionalnej Izby Obrachunkowej w R. z dnia 8 lutego 2011 r., nr III/640/11, Regionalnej Izby Obrachunkowej w L. z dnia 13 września 2011 r., nr 124/11, Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. z dnia 11 października 2011 r., nr 277/K/11 i Regionalnej Izby Obrachunkowej we W. z dnia 11 kwietnia 2012 r., nr 37/12).

Mając powyższe na względzie zadaniem Sądu przy analizie zasadności roszczenia zgłoszonego w pozwie było również przeprowadzenie kontroli ważności postanowień zawartych w umowie z dnia 30 czerwca 2017 r., na tle bezwzględnie obowiązujących przepisów art. 251 ustawy o finansach publicznych (...). W kontekście rozstrzygnięcia zaistniałego pomiędzy stronami sporu kluczowym było wyjaśnienie na czym polega wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem i w jakich sytuacjach dochodzi do niewykorzystania dotacji. W tym zakresie powołany wyżej przepis nie precyzuje powyższych pojęć, określając jedynie dwa kryteria uznania dotacji za wykorzystaną. Jak już wyżej wskazano wykorzystanie dotacji następuje w szczególności (a zatem nie tylko) przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. A zatem mimo, iż powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący, to w zakresie kwestii w nim niedookreślonych, decydujące znaczenie powinny mieć stosowne zapisy umowne. Innymi słowy w konkretnej sprawie to umowa dotacyjna powinna określać możliwie szczegółowo zasady uznania danej dotacji za wykorzystaną (art. 250 pkt 3 ustawy u finansach publicznych).

Zgodnie z pierwszym kryterium wykorzystanie dotacji ma miejsce w przypadku zapłaty za zrealizowane zadanie. Redakcja przepisu wskazuje, że nie jest wystarczające potwierdzenie dokonania zapłaty. Dla rozliczenia dotacji konieczne jest również wykazanie, że zapłata odnosi się do zadań faktycznie zrealizowanych w wyznaczonym umową terminie na wykorzystanie dotacji. W przypadku gdy umowa dotacyjna nie określa precyzyjnie innych wymagań dotyczących rozliczenia dotacji, brak jest przeszkód, ażeby jako zapłatę traktować inne formy rozliczeń, jak np. dokonanie potrącenia wzajemnych roszczeń. Zgodnie z drugim kryterium, jeżeli szczególne przepisy regulują sposób udzielenia i rozliczenia dotacji, jej wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. To kryterium wykorzystania dotacji można odnieść np. do dotacji przedmiotowych udzielanych samorządowym zakładom budżetowym. W redakcji analizowanego przepisu posłużono się zwrotem „w szczególności”, co pozwala na zakwalifikowanie jako wykorzystania dotacji również przypadków innych niż wyraźnie wymienione. Oznacza to jednak, że konieczne jest ustalenie – nieokreślonej jednoznacznie w treści przepisów – wspólnej cechy wszystkich przypadków wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Wydaje się, że wspólną cechą wszystkich przypadków wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem jest realizacja celu związanego z udzieleniem konkretnej dotacji, który to cel istnieje (i jest niezrealizowany) w chwili udzielenia dotacji. Tym samym za wykorzystanie dotacji można też uznać m.in. zaciągnięcie zobowiązania do zapłaty za realizację dotowanego zadania zrealizowanego w terminie na wykorzystanie dotacji, nawet jeżeli termin zapłaty przypada po terminie na wykorzystanie dotacji. W przeciwnym razie beneficjent, który terminowo wykonał dotowane zadanie, musiałby zwrócić środki otrzymane na jego sfinansowanie, pomimo że nie dopuścił się żadnego istotnego uchybienia przy wykorzystywaniu dotacji (por. Komentarz do art. 251 ustawy o finansach publicznych – Z. Ofiarski, Lex 2020).

Powyższy pogląd uznać należy za racjonalny. Zdaniem Sądu w okolicznościach niniejszej sprawy absurdem byłoby przyjęcie, że udzielone pozwanej na mocy umowy z dnia 30 czerwca 2017 r. wsparcie finansowe nie zostało w pełni wykorzystane i tym samym w niewykorzystanej części podlega zwrotowi. Jak już wyżej wskazano, termin wykorzystania dotacji strony ustaliły na dzień 7 listopada 2017 r., zaś prace związane z realizacją zamierzonej inwestycji, zakończone przed upływem terminu określonego w umowie, tj. przed dniem 31 października 2017 r. Nadto podkreślenia wymaga fakt, iż wszystkie należności wynikające ze spornych faktur VAT zostały opłacone przed upływem terminów wskazanych w tych dokumentach. Zatem zdaniem Sądu sam fakt, iż terminy płatności ustalone w fakturach VAT, nie pokrywały się z terminem wykorzystania dotacji, określonym w umowie z 30 czerwca 2017 r., nie

może przesądzać o niewykorzystaniu części środków, które pozwana otrzymała na mocy spornej umowy. Dodatkowo należy podkreślić, że umowa z dnia 30 czerwca 2017 r. nie precyzowała pojęć „wykorzystania dotacji” i w jakich sytuacjach dochodzi do „niewykorzystania dotacji”. Z treści § 9 ust. 1 umowy wynika jedynie, że dotacja celowa niewykorzystana w terminie wskazanym w § 2 ust. 2 umowy, wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlega zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych w terminach i na zasadach określonych w art. 251 ust. 3 i 5 oraz art. 252 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tym samym wątpliwości w tym zakresie należało zinterpretować na korzyść pozwanej. Z treści dokumentu umowy złożonego do akt niniejszej sprawy wynika, że przy jej zawarciu wykorzystano wzorzec przygotowany przez stronę powodową, a jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. (IV CSK 95/07) Na gruncie prawa polskiego, i to nie tylko w zakresie stosunków z udziałem konsumentów (art. 385 § 2 k.c.), wątpliwości należy tłumaczyć na niekorzyść strony, która zredagowała umowę. Ryzyko wątpliwości wynikających z niejasnych postanowień umowy, nie dających usunąć się w drodze wykładni, powinna bowiem ponieść strona, która zredagowała umowę.

Z uwagi zatem na fakt, iż po stronie pozwanej nie doszło do nienależytego wykonania umowy z dnia 30 czerwca 2017 r., to tym samym nie zostały spełnione wszystkie przesłanki jej odpowiedzialności odszkodowawczej, to powództwo nie mogło zostać uwzględnione i Sąd powództwo oddalił, co znalazło odzwierciedlenie w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach w punkcie 2 sentencji wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Sędzia Mariusz Gotowski