

Sygn. akt I ACa 731/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Maciej Dobrzyński

Sędzia SA Edyta Jefimko (spr.)

Sędzia SO (del.) Katarzyna Kisiel

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) W.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 3 lutego 2015 r.

sygn. akt I C 1145/14

1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1 (pierwszym) w ten tylko sposób, że oddala powództwo o zasądzenie odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od kwoty 2 909 281 (dwa miliony dziewięćset dziewięć tysięcy dwieście osiemdziesiąt jeden) złotych za okres od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia 11 września 2014 r.,

2. oddala apelację w pozostałej części,

3. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz (...) W. kwotę 5 400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne.

Edyta Jefimko Maciej Dobrzyński Katarzyna Kisiel

I ACa 731/15

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 3 lutego 2015 r. wydanym w sprawie z powództwa (...) W. skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę - Sąd Okręgowy w Warszawie:

1. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz (...) W. kwotę 2.909.281 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty,

2. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz (...) W. kwotę 107.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.

(...) W., działając w ramach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wypłacało kwoty z tytułu odszkodowań wynikających z decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. Powód występował wielokrotnie z wnioskami o zwiększenie dotacji otrzymywanej od Wojewody (...) w dziale 700 gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70005 - gospodarka gruntami i nieruchomościami. Dotacje przyznawane jednostkom samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, to jest na wypłaty kwot z tytułu odszkodowań wynikających z decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości w przypadku (...) W. nie były wystarczające. Dotacja celowa na rok 2010 została zaplanowana 2.400.000 zł, także na rok 2011 przeznaczono kwotę 2.400.000 zł. Wskazane kwoty nie pokryły wszystkich zobowiązań odszkodowawczych, a powód wypłacił uprawnionym dodatkowo pieniądze zakładając je uprzednio z własnego budżetu. Wielokrotnie (...) W. zwracało się do pozwanego o przekazanie większych środków dotacji na zapłatę zobowiązań odszkodowawczych, a pozwany przekazywał dotacje z opóźnieniem odpowiadając, że zabezpieczanie większych środków na poczet realizacji zobowiązań finansowych jest niemożliwe z uwagi na nieprzekazanie odpowiednich środków przez Ministerstwo Finansów, ewentualnie, aby w miarę możliwości powód dokonywał wypłaty odszkodowań ze środków będących w jego dyspozycji, w celu uniknięcia dodatkowych skutków finansowych dla budżetu w postaci zwiększonych odsetek. Pismem z dnia 19 kwietnia 2013 r. powód wezwał pozwanego, między innymi do zapłaty kwoty 1.736.661 zł na podstawie noty obciążającej nr (...) z dnia 9 kwietnia 2013 r. oraz kwoty 1.172.620 zł na podstawie noty obciążającej nr (...) z dnia 9 kwietnia 2013 r., obejmujących odsetki od nieterminowo przekazanych dotacji na wypłatę odszkodowań. W odpowiedzi na to pismo pozwany oświadczył, że wynikające z not sumy są nienależne.

Podstawą poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych były dowody z dokumentów złożonych przez powoda, które ocenione zostały jako wiarygodne tym bardziej, że pozwany nie kwestionował faktu wypłaty przez powoda określonych kwot z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, jak również nie kwestionował wliczeń wysokości odsetek od kwot dotacji przekazanych po wypłacie środków przez powoda. Sąd pominął zeznania świadków zgłoszonych przez strony ze względu na fakt, iż nie miały one znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd Okręgowy uznał powództwo w całości za uzasadnione.

W pozwie z dnia 12 września 2014 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...) (...). W. domagało się zasądzenia od pozwanego kwoty 2.909.281 zł wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty oraz kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Jako podstawę faktyczną dochodzonych roszczeń wskazało okoliczność finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w postaci wypłaty odszkodowań i ponoszenia wydatków określonych w orzeczeniach sądowych z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości w roku 2011 częściowo ze środków własnych, ponieważ Wojewoda (...) nieterminowo przekazywał dotacje celowe na ten cel. Dochodzona pozwem kwota, wynikająca z not księgowych o Nr (...) na kwotę 1 736 661 zł oraz Nr (...) na kwotę 1 772 620 zł stanowi sumę odsetek naliczonych od przekazanych z opóźnieniem dotacji. Jako podstawę prawną powództwa wskazany został art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014 poz. 1115), dalej jako: „u.d.j.s.t.”.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda kosztów procesu, negując dochodzone pozwem roszczenie zarówno co do zasady, jak i co wysokości. Podniósł, że

środki na finansowanie zadań zleconych powinny być w pełnej wysokości przekazywane przez administrację rządową, a wydatki z nimi związane nie mogą być pokrywane z dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem pozwanego, nie został on poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji oraz nie został wezwany do zapłaty odszkodowań wynikających z decyzji w określonym terminie. Pozwany nie kwestionował w toku procesu prawidłowości wyliczeń not księgowych, na podstawie których powód dochodził roszczeń w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. 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. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z kolei ust. 5 stanowi, że dotacje celowe, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, a z ust. 6 wynika, że w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5 jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

W rozpoznawanej sprawie pełne wykonanie zleconych zadań wymagało przekazania przez pozwanego (...) W. w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie Wojewoda (...) wypłacił, na co wskazuje obok decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, liczna i niekwestionowana korespondencja pomiędzy stronami. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należało uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2012 roku, II CSK 195/11, LEX nr 1168537).

W ocenie Sądu Okręgowego art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi zatem podstawę prawną dla roszczenia o zapłatę odsetek od nieterminowo przekazanej dotacji wobec ustalenia, że powód poniósł niejako za pozwanego we właściwym terminie wydatki potrzebne dla pełnego wykonania zleconego zadania z własnych funduszy.

Wysokość tych odsetek wynika z treści przepisu art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 359 § 2 k.c.; są to odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych.

W ocenie Sądu Okręgowego nie można było zgodzić się z twierdzeniem pozwanego, że wypłata odszkodowań przez powoda powinna nastąpić dopiero po przekazaniu środków na ten cel przez Skarb Państwa. Pozwany wskazywał praktykę polegającą na tym, że wypłatę odszkodowania należy wstrzymać, następnie przesłać pozwanemu ostateczną decyzję lub wyrok przyznający odszkodowanie za wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości i zwracając się o środki na wypłatę odszkodowania, wstrzymać się ze spełnieniem świadczenia do czasu otrzymania środków ze Skarbu Państwa. Jednak jest to tylko praktyka działania, a nie procedura przewidziana przez przepisy prawa, co powoduje, że jest niezgodna z treścią art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. Z przepisu tego wynika, że w okolicznościach faktycznych sprawy to Wojewoda (...) powinien zadbać o to aby przekazane (...) W. dotacje były w takiej wysokości, która umożliwi pełną i terminową wypłatę odszkodowań, a nie przerzucać ciężar rozwiązania problemu na powoda.

Za nietrafny Sąd Okręgowy uznał również argument, że pozwany nie pozostawał w opóźnieniu z uwagi na fakt, iż nie został on poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji oraz nie został wezwany do zapłaty odszkodowań wynikających z decyzji w określonym terminie.

Zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. to jednostka przekazująca dotacje powinna je zapewnić w taki sposób, który umożliwia pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. Powyższe oznacza, że to na jednostce przekazującej dotację, w tym

przypadku Wojewodzie, ciążył obowiązek zapewnienia z góry środków na wskazany cel i dlatego Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że roszczenie powoda jest zasadne w oparciu o przepis art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t.

O odsetkach orzeczono na podstawie art. 481 k.c. w zw. z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany, zaskarżając go w całości na podstawie następujących zarzutów:

1. naruszenia przepisów prawa procesowego w postaci:

a) art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 258 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z zeznań świadka M. P., chociaż dotyczył on okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy,

b) art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 299 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z przesłuchania P. Ś. w charakterze strony pozwanej, w sytuacji gdy dowód ten miał istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy,

c) art. 233 § 1 k.p.c. na skutek zaniechania wszechstronnego rozważania materiału dowodowego i przyjęcia, że powód był uprawniony do wypłaty z własnych środków odszkodowań finansowanych przez Skarb Państwa z dotacji celowych oraz, że pozwany wprowadzał praktykę polegającą na tym, że wypłatę odszkodowania należy wstrzymać, w sytuacji gdy jest to zobowiązanie Skarbu Państwa, a (...) W. nie stosowało się do obowiązującej procedury i nie przekazywało w terminie wymagalnych decyzji i wyroków zobowiązujących do wypłaty odszkodowań, objętych dotacją celową, a przy tym stosowanie wyżej wymienionej praktyki nie wymagało wstrzymania wypłaty odszkodowania,

d) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez zaniechanie wyjaśnienia podstaw zasądzenia od dnia 10 czerwca 2013 r. odsetek w wysokości jak od zaległości podatkowych,

2. naruszenia prawa materialnego:

a) art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. na skutek przyjęcia, iż powód, pomimo tego, że nie przekazywał w terminie wymagalnych decyzji i wyroków, celem ich sfinansowania ze środków budżetu państwa, był uprawnionych do wypłaty z własnych środków kwot odszkodowań finansowanych z dotacji celowych, w sytuacji gdy pozwany nie miał możliwości przekazania dotacji celowej w odpowiedniej kwocie, zgodnie z procedurą i praktyką stosowaną przez wszystkich pozostałych 41 starostów województwa (...),

b) art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. na skutek przyjęcia, iż pozwany jest zobowiązany do zapłaty odsetek od nieterminowo przekazanej dotacji w wysokości, jak od zaległości podatkowych, od dnia 10 czerwca 2013 r. w sytuacji, gdy nie pozostawał w zwłoce w realizacji dotacji celowej, ponieważ do czasu otrzymania dokumentu zobowiązującego do wypłaty wymagalnego zobowiązania Skarbu Państwa w ogóle nie wiedział o takiej konieczności (istnieniu wymagalnego zobowiązania)

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa oraz zasądzenie na jego rzecz od powoda zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest częściowo uzasadniona.

Nietrafne są jednak zarzuty naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów prawa procesowego.

Podnosząc zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., skarżący wskazał, iż Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zaniechał wyjaśnienia przyczyn zasądzenia od kwoty 2.909.281 zł odsetek w wysokości jak od zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 r.. Uzasadnienie wyroku w tej części ograniczone zostało jedynie do wskazania

podstawy prawnej zasądzenia odsetek, przy czym Sąd I instancji, uwzględniając w tym zakresie żądanie pozwu, w ogóle pominął zagadnienie początku biegu terminu naliczania odsetek.

Zgłaszając powyższe żądanie w pozwie także powód wprost nie odniósł się do tej kwestii w jego uzasadnieniu, natomiast powołał się na (k- 6 pozwu, a k- 4v akt sprawy) wezwanie do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem z dnia 23 maja 2013 r. (k- 37), doręczone pozwanemu w dniu 24 maja 2013 r., (k-38), w którym oznaczył termin na spełnienie świadczenia na 14 dni.

Należy jednak zauważyć, iż powyższa wadliwość uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego nie była na tyle istotna, aby uniemożliwić Sądowi Apelacyjnemu przeprowadzenie kontroli instancyjnej, a tylko w takim przypadku zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. mógłby zostać uznany za skuteczny (por. por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009 r., I UK 129/09, LEX nr 558286, z dnia 30 września 2008 r., II UK 385/07, Lex nr 741082 oraz z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000/5/100).

Nietrafny jest także zarzut naruszenia art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. art. 258 k.p.c. i art. 299 k.p.c. na skutek nieprzeprowadzenia dowodu z zeznań świadka M. P. i przesłuchania w charakterze strony P. Ś.

Pozwany w sprzeciwie od nakazu zapłaty z dnia 10 października 2011 r. k - 732-735 zgłosił wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka M. P. na okoliczność rozliczania i przebiegu procedur związanych z przekazywaniem dotacji pomiędzy powodem i pozwanym oraz o przesłuchanie w charakterze strony P. Ś., nie określając tezy dowodowej.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela stanowisko Sądu Okręgowego, iż spór pomiędzy stronami procesu dotyczył okoliczności o charakterze prawnym, a nie faktycznym, które wynikają z treści załączonych do akt sprawy - zarówno przez powoda, jak i pozwanego - dokumentów. Ustalenia poczynione na ich podstawie przez Sąd I instancji są prawidłowe, Sąd Apelacyjny podziela je w całości, równocześnie stwierdzając, iż były one wystarczające do dokonania oceny roszczenia (...) W. na podstawie art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t., stanowiących podstawę prawną powództwa.

Prawidłowo ustalił Sąd Okręgowy, że realizując w 2011 r. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (...) W. nie otrzymało od Wojewody (...) dotacji w wysokości umożliwiającej terminową wypłatę przyznanych odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. W zaistniałej sytuacji strona powodowa sfinansowała te zadania częściowo z własnych środków. Wprawdzie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje zastępczego finansowania zadań ze środków własnych tych jednostek, jednakże w doktrynie przyjmuje się, że jednostki samorządu terytorialnego w celu uniknięcia postępowań egzekucyjnych powinny regulować te zobowiązania, przy czym należy podkreślić, iż ponieważ istnieją gwarancje prawne przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych we właściwych terminach oraz wysokości, to nie mogą one zwolnić się z realizacji obowiązku zadań zleconych ustawą na tej podstawie, że nie otrzymały z budżetu państwa odpowiednich środków (por. Andrzej Niezgodą w: Źródła finansowania samorządu terytorialnego pod red. Antoniego Hanusza, Wolters Kluwer 2015).

W stosunku zobowiązaniowym odszkodowawczym, którego źródłem jest decyzja lub wyrok przyznające odszkodowanie za wywłaszczoną na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość wierzycielem jest podmiot wywłaszczony, a dłużnikiem Skarb Państwa. Zgodnie z art. 132 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774), dalej : „u.g.n.” zobowiązany do zapłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa. Oznacza to, że w postępowaniu egzekucyjnym podmiotem zobowiązany nie będzie podmiot, na którego rzecz nastąpiło wywłaszczenie, czyli Skarb Państwa, ale starosta. Egzekucja przeprowadzana jest według zasad ogólnych, a niewątpliwie podstawowym sposobem będzie egzekucja z rachunku bankowego (por. Tadeusz Woś Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot. LexisNexis 2011 r.).

Zatem w celu uniknięcia właśnie takiego sposobu egzekucji (...) W. miało, w ocenie Sądu Apelacyjnego, uzasadnione powody, aby w przypadku niezabezpieczenia przez pozwanego we właściwym czasie odpowiedniej kwoty dotacji na ten cel, regulować na bieżąco powstałe zobowiązania z własnych środków.

Art. 129 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn.zm.) dalej jako „u.f.p.” w zw. art. 49 ust. 1, 2 i 5 u.d.j.s.t stanowią, że dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego mają być im przekazywane przez dysponentów części budżetowych:

- 1) w wysokości zapewniającej realizację tych zadań,
- 2) w wysokości ustalonej według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju,
- 3) w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań.

Z zasady adekwatności wynika bezpośredni nakaz zabezpieczenia właściwych środków w budżecie państwa i odpowiedniego ich przekazywania na rzecz budżetów samorządowych. Ogólnikowość regulacji prawnych nie sprzyja realizacji zasady adekwatności. Umieszczenie kwot dotacji celowych w części budżetu państwa dotyczącej wojewodów i ustalanie przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, że są one przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 49 ust. 4 u.d.j.s.t.), oznacza zastosowanie przez ustawodawcę zdekoncentrowanego systemu ich przekazywania i wskazuje na możliwość uwzględnienia lokalnych warunków realizacji zadań. Zadania uznawane przez ustawodawcę za zadania państwowe zlecone samorządom do realizacji wymagają, aby odpowiedzialność za ich finansowanie ponosiło państwo, stąd w budżecie państwa muszą być przewidziane środki finansowe na wykonanie tych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (por. E. Kornberger-Sokołowska - Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce. LexisNexis 2013).

Ustawodawca, zarówno w art. 149 ust. 1 u.f.p., jak również w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t., wprawdzie zrezygnował ze sztywnego określenia terminu przekazywania dotacji, ale równocześnie zastrzegł, że ma to być termin zapewniający pełne i terminowe wykonywanie zadań. Taka regulacja koresponduje z ogólnymi regułami dokonywania wydatków publicznych, głównie z zasadą efektywności (uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów), zasadą skuteczności (optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu zamierzonych celów) oraz regułą dokonywania wydatków w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Daje to wojewodzie swobodę wyboru terminu przekazania dotacji, co może stanowić zagrożenie dla terminowej realizacji zadania, gdy ocena wojewody okaże się nietrafna (H.Dzwonkowski i M. Durczyńska w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy pod red H.Dzwonkowski Henryk (red.), G.Gołębiowski (red.), Wyd.Sejmowe, 2014 r.).

Pozwany, twierdząc, iż nie popadł w opóźnienie w przekazywaniu dotacji na rzecz powoda, powoływał się regulacje zawarte w art. 170 u.f.p. Przepis ten w ust. 1 określa, iż zmiany kwot dotacji celowych, na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – do dnia 30 listopada roku budżetowego. Równocześnie w ust. 2 pkt 1 tego artykułu ustawodawca wprowadził wyjątek od tej zasady, który pozwala na nierespektowanie powyższych terminów w przypadku dofinansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w związku ze zdarzeniem losowym lub finansowaniem zobowiązań Skarbu Państwa.

Regulacja z art. 170 ust. 2 pkt 1 u.f.p. ma, jak należy sądzić, charakter wyjątkowy i z tego powodu powinna być stosowana co do zasady w sytuacjach wyjątkowych, takich jak zdarzenia losowe oraz powstanie zobowiązań Skarbu Państwa, których nie dało się w chwili przyznawania dotacji celowych i ich wypłaty przewidzieć.

Natomiast nie powinna być nadużywana w sytuacji, gdy dotacja, przyznana na realizację zadań zleconych, zostaje w sposób rażąco zaniżona, uniemożliwiając tym samym sprawną i terminową realizację zadań, jak miało miejsce w przypadku dotacji przekazanej przez pozwanego (...)W. w 2011 r. O rażącym zaniżeniu dotacji świadczy fakt, iż kwota

dotacji przyznanej w wysokości 2.400.000 zł, stanowi jedynie 3,11% kwoty 76 924 359 zł -ostatecznie przekazanej powodowi przez pozwanego na dzień 31 grudnia 2011 r.(k- 668-669).

Już z informacji, przekazanej przez powoda pozwanemu, a dotyczącej wykorzystania środków budżetowych w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale - 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, według stanu na dzień 31 marca 2011 r. (k- 660), wynikało, że z dotacji przyznanej na rok 2011 w wysokości 2.400.000 zł wykorzystano 1.164.988,61 zł, co stanowiło 48,54% udziału wykorzystanej dotacji z sumy na cały rok i to po upływie zaledwie 3 miesięcy (k-661). Natomiast według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r z limitu dotacji, już po jego zmianach, tj. z kwoty 7.626.736 zł wykorzystano 7.259.943,93 zł, co stanowiło 95,19% udziału wykorzystanej dotacji (k-663). Limit dotacji, po kolejnych zmianach, według stanu na dzień 30 września 2011 r., wynoszący ogółem 32.652.359 zł, wykorzystano do kwoty 30.457.798,62 zł, (k-665), co stanowiło 93,28% udziału dotacji wykorzystanej w planowanej. Z kolei limit, po zmianach na dzień 31 grudnia 2011 r., wynoszący 77.127.359 zł, wykorzystano w zakresie 77. 088.607, 08 zł, co stanowiło 99,95% (k-668).

W kontekście powyższych danych należy stwierdzić, iż powoływana przez pozwanego okoliczność tzw. nadpłacenia dotacji w roku 2011 r., nie dotyczy dotacji objętych sporem, ponieważ odnosi się wyłącznie do dotacji przyznanych na inny cel, tj. wydatków z tytułu rozliczenia podatku od nieruchomości za rok 2011 (k- 664).

(...) W. na bieżąco informowało Wojewodę (...) o stopniu wykorzystania przekazanych środków, a przede wszystkim o wydatkowanej z własnych środków na wypłatę odszkodowań kwocie 12. 853.080 zł, a także o potrzebie zabezpieczenia kwoty 190.000.000 zł, powołując się na wyznaczenie przez Wojewodę (...) oraz Sądy Administracyjne krótkich terminów na zakończenie postępowań o wywłaszczenie (pismo z dnia 3 czerwca 2011 r k- 671).

W odpowiedzi (pismo z dnia 14 czerwca 2011 r. k- 672) Wojewoda (...) odmówił przekazania środków w większej kwocie z powodu niskiego ich limitu w jego budżecie. Poinformował, że w przypadku wymagalnych zobowiązań, istnieje możliwość ich pokrycia z rezerwy celowej pozostającej w dyspozycji Ministra Finansów. W takiej sytuacji trzeba kierować wnioski o zwiększenie limitu dotacji. Wyraził ubolewanie w związku z zaistnieniem opóźnień. Identyczne stanowisko Wojewoda wyraził w piśmie z dnia 17 października 2011 r. (k – 676). W obu pismach wskazywał na konieczność składania wniosków o zwiększenie limitu dotacji, natomiast nie informował o potrzebie powiadamiania go przez jednostkę samorządu terytorialnego o wydaniu decyzji ostatecznej, czy prawomocnego wyroku.

Pisma w sprawie zaniechania przez (...) W. pokrywania z własnych środków wypłaty odszkodowań pochodzą z korespondencji Wojewody skierowanej do powoda, ale dopiero w 2014 r.(pisma z dnia 22 kwietnia 2014 r. k- 738 i z dnia 16 maja 2014 r. k- 739).

Natomiast w korespondencji dotyczącej dotacji za rok 2011 Wojewoda (...) wprost przyznawał, że opóźniał się w przekazywaniu takich środków (pisma z dnia 14 czerwca 2011 r. k- 672 i z dnia 17 października 2011 r. k- 676).

Zebrane w sprawie dowody nie potwierdziły też twierdzeń pozwanego, że (...) W. przekazywało mu decyzje ostateczne o odszkodowaniu lub prawomocne wyroki zasądzające takie świadczenie z wielomiesięcznym opóźnieniem, uniemożliwiając tym samym zmianę wysokości dotacji w oparciu o art. 170 ust. 2 pkt 1 u.f.p. i terminowe przekazanie środków na wypłatę świadczeń z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, pochodzących z uruchomionej przez Ministra Finansów rezerwy celowej, a równocześnie żądało odsetek za opóźnienie w przekazywaniu dotacji.

Takie działanie, gdyby rzeczywiście miało miejsce można byłoby oceniać w kategoriach nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), przy uwzględnieniu jednak okoliczności, że potrzeba uruchamiania środków z rezerwy celowej wynikała z rażącego zaniżenia wysokości przekazanej dotacji, co uniemożliwiało jednostce samorządu terytorialnego pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań

Pozwany nie wykazał, aby takie opóźnienia rzeczywiście miały miejsce, a zgłoszone w sprzeciwie wnioski dowodowe nie dotyczyły tej okoliczności. Zarzuty miały ogólnikowy charakter, a ich zasadności powód zaprzeczył w piśmie z dnia 7 listopada 2014 r., przytaczając przykłady ewidentnych opóźnień, wynoszących nawet ponad 300 dni, w przekazywaniu dotacji i to już po uzyskaniu przez pozwanego informacji, że takie zobowiązanie Skarbu Państwa istnieje (pismo powoda z dnia 7 listopada 2014 r. k- 752).

Apelujący, chcąc wykazać okoliczność przekazywania mu przez powoda decyzji ostatecznych lub wyroków zasądających odszkodowanie z opóźnieniem, musiałby w zakresie każdej pozycji naliczonych odsetek udowodnić, że taki fakt miał miejsce, czego nie uczynił.

Ponadto powinien także udowodnić, iż dotacje przekazał od chwili powzięcia informacji o zobowiązaniu Skarbu Państwa, (wynikającym z obowiązku zapłaty odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości), w czasie który gwarantował dokonanie przez (...)W., (po otrzymaniu środków), wypłaty odszkodowań w terminach wynikających z art.132 u.g.n; czego również nie uczynił.

Zatem istniały podstawy do zastosowania przez Sąd Okręgowy w ustalonym stanie faktycznym art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., który stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty 2.909.281 zł tytułem skapitalizowanych odsetek od przekazanych z opóźnieniem kwot dotacji na realizację zleconych zadań wraz z naliczonymi od tej kwoty odsetkami.

Roszczenie przysługujące jednostce samorządu terytorialnego na podstawie tego przepisu nie ma charakteru odszkodowawczego, a zatem nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Lex nr 1677176 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt I ACa 1814/14, niepubl.).

Natomiast Sąd Okręgowy naruszył art. 482 k.c., zasądając na podstawie art. 481 k.c. w zw. z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., odsetki ustawowe od kwoty 2.909.281 zł od dnia 10 czerwca 2013 r.

Zarzut naruszenia art. 482 k.c. nie został zgłoszony przez żadną ze stron, chociaż skarżący kwestionował przyjętą datę naliczania odsetek.

Obowiązujący system apelacji pełnej charakteryzuje się tym, że Sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę ponownie, kontynuując rozprawę rozpoczętą przed Sądem pierwszej instancji. Wynika to właśnie z art. 378 § 1 k.p.c., zgodnie z którym Sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę, a nie środek odwoławczy. Obowiązkiem Sądu odwoławczego jest zastosowanie właściwego prawa materialnego, usunięcie ewentualnych błędów popełnionych przez Sąd pierwszej instancji, niezależnie od tego, czy zostały zarzucone w apelacji. Dokonanie zatem odmiennej oceny prawnej, gdy zarzut naruszenia prawa materialnego w apelacji nie było, nie tylko nie stanowi przekroczenia jej granic, ale jest wykonaniem obowiązku wynikającego z istoty apelacji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2009 r., V CSK 95/09, LEX nr 688059).

Okoliczność przekazania dotacji w kwotach, od których zostały naliczone i skapitalizowane odsetki – w wysokości 2.909.281 zł (dochodzonej w pozwie), nie była pomiędzy stronami sporna.

W razie zapłaty długu wierzyciel może dochodzić odsetek za czas opóźnienia, tj. za czas do chwili zapłaty, jak również odsetek od tych odsetek, liczonych od chwili wytoczenia o nie powództwa. Tak jak okoliczność zapłaty długu nie zwalnia dłużnika od obowiązku zapłaty odsetek za czas opóźnienia, tak też okoliczność ta nie zwalnia dłużnika od obowiązku zapłaty odsetek od tych odsetek, liczonych od chwili wytoczenia o nie powództwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2002 r., I CKN 827/00, OSP 2003, Nr 12, poz. 157). Podkreślić należy, że treść normatywna art. 482 k.c. nie daje podstaw do różnicowania „zaległych odsetek” za względu np. na tytuł prawny ich naliczania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1994 r., III CZP 128/94, OSP 1995/5/107), a zakaz anatocyzmu ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Skoro powództwo zostało wytoczone w dniu 12 września 2014 r., to dopiero od tej daty zgodnie z treścią art. 482 k.c. możliwe jest naliczanie pozwanemu, na podstawie art. 481 § 1 k.c., odsetek ustawowych za opóźnienie od kwoty 2.909.281 zł w wysokości określonej w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Uznając apelację w tej części za zasadną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 w ten tylko sposób, że oddalił powództwo o zasądzenie odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od kwoty 2.909.281 zł za okres od dnia 10 czerwca 2013 r., (tj. terminu zapłaty wskazanego w wezwaniu do zapłaty) do dnia 11 września 2014 r., (czyli dnia poprzedzającego złożenie pozwu).

Zmiana wyroku nie spowodowała konieczności zmiany rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za I instancję, gdyż stosownie do treści art. 100 k.p.c. Sąd może włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli przeciwnik uległ tylko co do nieznaczonej części swego żądania, a taka sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie.

W pozostałej części apelacja jako bezzasadna została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego, orzeczono na podstawie art. 100 k.p.c. w zw. z art. 108§ 1 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c., obciążając obowiązkiem ich poniesienia w całości pozwanego, którego apelacja została uwzględniona jedynie w nieznaczonej części, (tylko co do pewnego okresu naliczania odsetek), zasądając od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz (...) W. kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne. Wysokość kosztów ustalona została zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. 2013, poz. 490).

SSA Edyta Jefimko SSA Maciej Dobrzyński SSO(del.) Katarzyna Kisiel