

Sygn. akt I ACa 155/14

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Piotr Wójtowicz (spr.)
Sędziowie :	SA Elżbieta Karpeta SO del. Katarzyna Żymelka
Protokolant :	Małgorzata Korszun

po rozpoznaniu w dniu 29 maja 2014 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy (...)

przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...) i Ministrowi Finansów

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach

z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II C 684/12,

1) oddala apelację;

2) zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa-Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa 2 827 (dwa tysiące osiemset dwadzieścia siedem) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. Akt I ACa 155/14

## UZASADNIENIE

Powódka wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego łącznie 101180,23 zł z odsetkami od składających się na tę sumę kwot: od 49814,68 zł od 5 lutego 2012 r., od 20219,85 zł od 5 marca 2012 r., od 20219,85 zł od 5 kwietnia 2012 r. i od 10925,85 zł od 5 maja 2012 r. oraz kosztami procesu z tym uzasadnieniem, że otrzymała niewystarczające na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotacje, nie spełniające warunków określonych w przepisach art. 49 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jako statio fisci wskazała Wojewodę (...).

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie na jego rzecz od powódki kosztów procesu. Zarzucił, że brak jest po stronie pozwanego bezprawności, gdyż zgodnie z art. 44 ust.1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone tylko w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, że z art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wynikają żadne zasady ustalania wysokości dotacji celowych, że wysokość wynagrodzeń pracowników urzędu wojewódzkiego nie stanowi kryterium oceny wydatków „podobnego rodzaju”, wreszcie że gminy otrzymują dotacje celowe w wysokości zobiektywizowanej, a nie uznaniowej. Wskazał na koniec pozwany, że pozwany reprezentowany być winien raczej przez Ministra Finansów lub przez Kancelarię Sejmu.

Postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2013 r. (k. 155) Sąd Okręgowy oznaczył stronę pozwaną jako Skarb Państwa-Wojewodę (...) i Ministra Finansów.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił powództwo oraz orzekł o kosztach i przytoczył następujące motywy swego rozstrzygnięcia:

Powódka wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej czynności w zakresie ewidencji i dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, spraw z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, spraw zgromadzeń i spraw z zakresu działalności gospodarczej. Wojewoda (...) przyznał jej z tego tytułu powodowej na rok 2012 dotację ze wskazaniem, że przeznaczona jest ona na sfinansowanie łącznie 6,85 etatów kalkulacyjnych na wykonywane zadania. Wysokość dotacji wyniosła 132538,-zł. Powódka w piśmie z 14 maja 2012 r. zwróciła się do pozwanego o 101180,24 zł jako różnicy między dotacją należną, a kwotą rzeczywiście wypłaconą. Wojewoda w piśmie z 1 czerwca 2012 r. stwierdził, że nie ma możliwości zwiększenia planu dotacji i że wszystkie środki na ten cel zostały podzielone między jednostki samorządu terytorialnego. Wcześniej wymian pism na ten sam temat miała miejsce w grudniu 2011 r.

Zadania zlecone w Urzędzie Gminy (...) wykonuje 12 pracowników, w tym dwóch naczelników wydziałów, nie wszyscy w pełnym wymiarze czasu pracy; ich średnia przeciętna płaca brutto wynosi 3835,-zł.

Powódka domaga się odszkodowania za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, polegającym na bezprawnym przyznaniu jej dotacji w kwocie niewystarczającej na pokrycie osobowych kosztów realizacji zadań zleconych, na poziomie niższym niż wydatki podobnego rodzaju ustalone w budżecie państwa. Odwoływała się do art. 49 ust.1 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 49 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że:

1. 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.
2. Na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje.
3. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.
4. 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.
5. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.
6. 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 aktualnym stanie prawnym jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje droga sądowa do dochodzenia roszczenia na tej podstawie, że wysokość dotacji celowej została nieprawidłowo ustalona w budżecie państwa. Podstawą roszczenia może być tylko naruszenie zasady uregulowanej w ustępie 5., zgodnie z którym dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. W takiej sytuacji powódka nie mogła skutecznie opierać swego roszczenia na tezie, że przy ustalaniu dotacji przyjęto za punkt odniesienia niewłaściwe „wydatki podobnego rodzaju”. Argumentacja taka oznacza bowiem, że powołuje się ona na naruszenie przy ustalaniu kwot dotacji celowych „zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju”, o czym mowa w art. 94 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, natomiast uprawnienie takiej jednostki do dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym dotyczy tylko przypadku niedotrzymania warunku określonego w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, bo tylko w tym zakresie przysługuje droga sądowa.

Skoro art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznaje jednostce, które wykonuje zadania zlecone, roszczenie o zasądzenie kwoty potrzebnej dla pełnego i terminowego wykonania zadań zleczonych, to ten przepis (a nie art. 417 k.c.) jest podstawą dla roszczenia o zapłatę kwoty stanowiącej różnicę między otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które zostały poniesione dla pełnego wykonania zleconego zadania.

Powódka nie wykazała, że kwota, której się domaga, rzeczywiście stanowi różnicę między otrzymaną dotacją a wydatkami, które poniosła na realizację zadań zleczonych, a nadto że wydatki te były niezbędne i uzasadnione. Przesłuchani w sprawie świadkowie zeznali, że prawidłowe wykonanie zadań zleczonych wymaga pracy przekraczającej zakres 6,85 etatu pracowniczego, powódka nie twierdziła jednak, że domaga się wynagrodzenia dla większej liczby pracowników. Argumentacja jej była taka, że dotacja na owe 6,85 etatu powinna być wyższa, obliczona w odniesieniu do innych „wydatków podobnego rodzaju” w budżecie państwa, i na tę właśnie okoliczność zawnioskowany został dowód z opinii biegłego z zakresu finansów publicznych. Tymczasem, jak wskazano, roszczenie oparte na art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie może być uzasadniane przesłankami określonymi w art. 49 ust. 3 tej ustawy. Z tej przyczyny wnioski o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, który zmierzał do ustalenia, jaka kwota dotacji powinna być ustalona w budżecie państwa, podlegał oddaleniu, żądanie ustalenia wysokości dotacji celowej w procesie cywilnym przed sądem powszechnym jest bowiem niedopuszczalne. Oddalone też zostały wnioski o przesłuchanie dwunastu pracowników powódki, po pierwsze – wobec niesprecyzowania tych osób, po drugie – wobec nieprzydatności i zbędności tych dowodów, świadkowie ci mieli bowiem potwierdzić niekwestionowany fakt wykonywania zadań zleczonych.

Jako podstawę rozstrzygnięcia kosztach przywołał Sąd normy art. 98 k.p.c. oraz §6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

W apelacji od opisanego wyżej wyroku powódka zarzuciła obrazę art. 6 k.c., art. 415 i art. 417 k.c. w związku z art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 49 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 129 ustawy o finansach publicznych, a także obrazę art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W oparciu o te zarzuty wniosła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego; alternatywnie wniosła o zmianę wyroku przez uwzględnienie jej powództwa i o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego.

Pozwany wniosł o oddalenie apelacji i zasądzenie na jego rzecz od powódki kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, przy niespornym i prawidłowo ustalonym stanie faktycznym bowiem (co pozwała Sądowi Apelacyjnemu na przyjęcie ustaleń za własne) wydane przez Sąd Okręgowy rozstrzygnięcie odpowiada prawu materialnemu.

Trafnie Sąd Okręgowy wywiódł, że na gruncie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego droga sądowa dla dochodzenia roszczeń wynikłych z niewystarczającej wysokości dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przysługuje tylko w przypadkach określonych w art. 49 ust. 5 tej ustawy, co wyraźnie wynika z brzmienia ustępu 6. Oznacza to, że spod kontroli sądowej wymyka się wysokość kwot przeznaczonych w budżecie państwa na dotacje celowe oraz przyjęte w tym budżecie zasady określania wydatków podobnego rodzaju (art. 49 ust. 3 tej ustawy i art. 129 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Konstatacji tej nie zmieniają unormowania zawarte w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kierowane one są bowiem do ustawodawcy i nakazują mu przewidziane w tych przepisach zasady uwzględniać przy uchwalaniu budżetu państwa, nie stanowią natomiast źródła roszczeń dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym i gmin. Jeżeli ustawodawca w budżecie państwa przeznaczyłby na dotacje, o których mowa w tych przepisach kwoty zbyt niskie w stosunku do realnie przypadających do poniesienia wydatków, naruszyć mógłby określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę demokratycznego państwa prawa, do orzekania w tym przedmiocie nie są jednak powołane sądy powszechne i nie do nich należy korygowanie ustaw, którym wszak podlegają. W takiej sytuacji prowadzenie postępowania dowodowego w celu ustalenia, jaka winna być prawidłowa wysokość dotacji budżetowej, było nie tylko zbędne, ale i niedopuszczalne, słusznie zatem Sąd Okręgowy wnioskiem o dopuszczenie na tę okoliczność dowodu z opinii biegłego oddalił; powódka zresztą w apelacji nie podnosi nawet zarzutu obrazy przepisów o postępowaniu dowodowym, choć w toku postępowania pierwszoinstancyjnego przewidziane w art. 162 k.p.c. zastrzeżenie do oddalenia wniosku dowodowego zgłosiła.

Rozważania powyższe każą postawić pytanie, czy w ogóle dla dochodzenia opartego na normach art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 49 ust. 1 i ust. 3 ustawy o dochodach oraz art. 129 ustawy o finansach publicznych roszczenia droga sądowa jest dopuszczalna. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie musi być negatywna, to zaś winno by prowadzić do odrzucenia pozwu na podstawie art. 199§1 pkt 1 k.p.c. Rzecz w tym jednak, że powódka z mającego jej zdaniem miejsce naruszenia tych norm wywodzi odpowiedzialność deliktową pozwanego, do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie zaś sądy powszechne są z pewnością powołane.

W okolicznościach sprawy niniejszej teoretycznie płynące z deliktu władzy roszczenie możliwe jest do kierowania na podstawie art. 417 k.c. przeciwko trzem jednostkom organizacyjnym pozwanego: Kancelarii Sejmu (który ustawę budżetową uchwalił), Ministrowi Finansów (który projekt ustawy budżetowej przygotował i ustawę tę realizował) i Wojewodzie (...) (który ustawę na obszarze Województwa realizował). Spośród tych trzech jednostek w sprawie udział brały tylko dwie ostatnie, co znajduje uzasadnienie w treści art. 417<sup>1</sup>§1 k.c., wykluczającego kierowanie przeciwko Skarbowi Państwa roszczenia w związku z wydaniem aktu normatywnego, jeśli niezgodność tego aktu z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową ( a także – co w tym przypadku nie wchodzi w grę – z ustawą) nie zostanie stwierdzona we właściwym postępowaniu. Co się z kolei tyczy dwóch pozostałych jednostek pozwanego, nie sposób w działaniu ich dopatrzeć się jakiegokolwiek bezprawności.

Minister Finansów, który projekt ustawy budżetowej na rok 2012 przygotował, przyjął w nim pewne założenia i wskaźniki, które w toku procesu legislacyjnego podlegały kontroli organu przedstawicielskiego, jakim jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet zatem jeśli owe założenia i wskaźniki były w jakimś zakresie wadliwe, zaakceptowanie ich przez organ legislacyjny i uchwalenie ustawy (nawet w brzmieniu całkowicie zgodnym z projektem) czyni je obowiązującym prawem i przesądza o braku ich wadliwości. W tej sytuacji nie sposób Ministrowi Finansów przypisać wymaganej normą art. 417§1 k.c. bezprawności działania przy przygotowaniu projektu budżetu.

Jeśli idzie o wykonanie budżetu przez Ministra Finansów i przez Wojewodę (...), to powódka, która roszczenie swe wywodziła z przyjęcia w budżecie zaniżonych wielkości dotacji celowych, nie twierdzi nawet, że organy te budżet wykonywały niewłaściwie, z naruszeniem zasad sprawiedliwego i odpowiadającego wymogom ustawy budżetowej podziału przeznaczonych na dotacje środków, w szczególności zaś że wypłaciły one sumy niższe niż z ustawy by to wynikało. I w tym przypadku zatem nie sposób dopatrzeć się jakiegokolwiek bezprawności w ich działaniu, w świetle art. 417§1 k.c. stanowiącej podstawową przesłankę roszczenia.

Rozważenia na koniec wymaga, czy roszczenie powódki nie znajduje podstawy bezpośrednio w normie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskutek naruszenia przez organ Skarbu Państwa (w tym przypadku przez Wojewodę (...)) wynikającego z art. 49 ust. 5 tejże ustawy obowiązku przekazywania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Analiza tych przepisów prowadzi jednak jednoznacznie do wniosku, że regulują one sposób i terminowość przekazywania środków jednostce samorządu terytorialnego, nie zaś ich wysokość, ta bowiem określana jest w ustawie budżetowej. Sądowi Apelacyjnemu znane jest wprawdzie stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w motywach wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie o sygnaturze II CSK 195/11, stoi on jednak na stanowisku, że tezy tam sformułowane są zbyt generalne. Co do zasady, oczywiście, nie można wykluczyć dochodzenia na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wyższych od wyliczonych stosownie do ustawy budżetowej dotacji, jednak dotyczy to sytuacji, gdy rozmiar zadań zleconych okazał się wyższy (gdy zaszła uzasadniona potrzeba zatrudnienia dodatkowych pracowników lub gdy wydatki rzeczowe okazały się być znacząco wyższe od zakładanych), nie obejmuje to jednak przypadku domagania się zmiany przyjętego w budżecie dla wyliczenia dotacji algorytmu w postaci przemnożenia liczby etatów kalkulacyjnych przez bazowe wynagrodzenie przewidziane na jeden etat kalkulacyjny; podważanie tego bazowego wynagrodzenia w istocie stanowi polemikę z ustawą budżetową, nie zaś ze sposobem jej wykonania.

Na marginesie już tylko warto zaznaczyć, że wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przynosi jednostce samorządu terytorialnego także dochody z opłat skarbowych, co niewątpliwie stanowi istotne uzupełnienie przyznanych w budżecie dotacji celowych i co zapewne jest przez ustawodawcę brane pod uwagę przy określaniu zasad przyznawania dotacji (w tym i jej, przypadającej na jeden etat kalkulacyjny, wysokości).

Z powyższych względów na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego podstawę swą znajduje w normie art. 98 k.p.c.