

Sygn. akt V ACa 908/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach V Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Zofia Kołaczyk
Sędziowie :	SA Urszula Bożałkińska (spr.) SA Tomasz Pidzik
Protokolant :	Barbara Knop

po rozpoznaniu w dniu 16 kwietnia 2014 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa Miasta G.

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

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach

z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt I C 559/09

1. oddala apelację;

2. zasądza od powoda na rzecz pozwanych: Skarbu Państwa (Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa) oraz Powiatu (...) kwoty po 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt V ACa 908/13

UZASADNIENIE

Powód Miasto G. domagał się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Finansów kwoty 547.960,65 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 maja 2007 r. tytułem naprawienia szkody poniesionej przez powoda w związku z koniecznością poniesienia wydatków na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy w G. w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r. stanowiącej następstwo niezgodnego z prawem działania pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej, zaś od pozwanego Powiatu (...) powód domagał się zasądzenia kwoty 625.793 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2005 r. tytułem zwrotu bezpodstawnie uzyskanej przez pozwanego korzyści stanowiącej nieponiesione przez pozwanego koszty obsługi bezrobotnych zamieszkałych na

obszarze Powiatu (...) w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. – przy czym zapłata części lub całości roszczenia przez jednego z pozwanych w zakresie, w jakim roszczenia zgłoszone wobec nich pokrywają się zwalnia z zobowiązania drugiego z pozwanych oraz wniósł o zasądzenie od pozwanych solidarnie na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Oddalając powództwo w przedmiotowej sprawie Sąd Okręgowy poczynił następujące ustalenia faktyczne:

Zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i polityki rynku pracy początkowo tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zgodnie z art. 6 tej ustawy były wykonywane przez powiaty jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej Z dniem 1 stycznia 2000 r. wobec dodania przepisu art. 6a do ustawy część zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu została przekazana powiatom jako zadania własne. Na te zadania powiaty otrzymywały środki z budżetu państwa, w tym na zadania wykonywane jako zadania własne – dotacje z budżetu państwa.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe rejonowe urzędy pracy mające swoją siedzibę w miastach będących siedzibą zarządu powiatu, przekształciły się w powiatowe urzędy pracy, przy czym w miastach będących siedzibą zarządu powiatu i zarządu miast na prawach powiatu utworzono jeden powiatowy urząd pracy, obejmujący swym zasięgiem obszar powiatu. Z dniem 1 stycznia 2000 r. urzędy te stały się powiatowymi urzędami pracy wchodzącymi w skład powiatowej administracji zespolonej.

Z dniem 23 lutego 2000 r. powiatowe urzędy pracy działające w tym dniu na obszarze przekraczającym granice jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu stały się powiatowymi urzędami pracy, działającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Miasta na prawach powiatu lub starosty właściwego ze względu na siedzibę powiatowego urzędu pracy, a ich działalność miała być finansowana z dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa na realizację zadań własnych powiatu.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która w art. 59 ust. 2 uchyliła przepis art. 6a ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. oraz znowelizowała przepis art. 6 tej ustawy w ten sposób, że zadania wskazane w tym przepisie określone dotychczas jako zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty zostały określone jako zadania własne samorządu powiatowego, mające być realizowane ze środków własnych jednostek.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami tymi są: dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, natomiast dochodami tymi mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki.

Na podstawie art. 26 ustawy utworzono w budżecie państwa rezerwę subwencji ogólnej, której wysokość stanowiła suma kwoty ustalonej w wysokości 2 % planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej, ustalonej dla gmin, powiatów i województw, która miała zostać przeznaczona na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań; oraz kwoty nie mniejszej niż kwota rezerwy przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy na zadania dotyczące dróg publicznych szczegółowo wskazanych w pkt 4 tego przepisu. Rezerwą tą dysponował Minister Finansów po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna stanowi bezzwrotny, nieodpłatny transfer środków z zasobów finansowych budżetu państwa do budżetów samorządowych, w celu uzupełnienia środków własnych tych budżetów, o których przeznaczeniu decydują samodzielnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

W dniu 02 lutego 2004 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ustalono, że środki rezerwy subwencji ogólnej utworzonej na podstawie art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostaną w pierwszej kolejności uruchomione dla tych jednostek, które utraciły więcej niż 5 % na rozwiązaniach systemowych wynikających z wprowadzenia tej ustawy.

Na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2004 r. Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po zapoznaniu się z propozycją rządową przyjął stanowisko w sprawie podziału rezerwy subwencji, o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy. Ustalono, że środki zostaną przeznaczone dla powiatów, w których powiatowy urząd pracy obejmuje swoim zasięgiem działania obszar dwóch powiatów, jednakże nie dokonują one wpłat do budżetu, i w których różnica między dochodami oszacowanymi na rok 2004 według zasad wynikających z poprzednio obowiązującej ustawy a planowanymi dochodami ustalonymi na nowych zasadach jest mniejsza lub równa 15 %. Środki z rezerwy subwencji ogólnej otrzymały 33 powiaty na łączną kwotę 33.167.039 zł.

Miasto G., w którym znajdował się powiatowy urząd pracy obejmujący zakresem swego działania zarówno Miasto G., jak i Powiat (...) nie otrzymało żadnych środków z tej rezerwy subwencji ogólnej, gdyż nie spełniało kryteriów przyznania tej subwencji przyjętych w dniu 28 czerwca 2004 r., przede wszystkim dlatego, że dokonywało wpłat do budżetu państwa.

Z dniem 1 maja 2004 r. została uchylona ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i weszła w życie ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która w art. 9 powtórzyła rozwiązanie przyjęte z dniem 1 stycznia 2004 r. w art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2004 r. w ten sposób, że zadania z zakresu polityki rynku pracy określiła jako zadania własne samorządu powiatowego. Stosownie do treści art. 9 ust. 2 ustawy zadania te miały być wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. wobec nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. po art. 9 do ustawy wprowadzono przepis art. 9 a, zgodnie z którym powiatowy urząd pracy realizujący zadania z zakresu polityki rynku pracy, obejmujący obszarem swojego działania kilka powiatów jest współfinansowany z budżetów tych powiatów. Powiat, tak zwany „powiat prowadzący” miał otrzymywać dotacje celowe na wydatki bieżące z budżetów innych powiatów, których zadania realizuje, zwanych dalej „powiatami dotującymi”, a powiaty dotujące oraz powiaty prowadzące miały zawrzeć dwustronne porozumienia określające wysokość, terminy i zasady przekazywania dotacji celowej na współfinansowanie kosztów funkcjonowania powiatowego urzędu pracy. W przypadku niezawarcia takiego porozumienia, wysokość roszczenia przysługującego powiatowi prowadzącemu była ustalana jako udział w całości poniesionych kosztów, w tym inwestycji i zakupów inwestycyjnych, równy ilorazowi liczby mieszkańców z terenu powiatu dotującego do łącznej liczby mieszkańców z całego obszaru działania powiatowego urzędu pracy według stanu na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym koszty zostały poniesione.

Z dniem 1 stycznia 2008 r. zostały uchylone przepisy art. 21 ust. 3, art. 23 ust. 3, art. 25 ust. 8 i 9 oraz znowelizowany został przepis art. 26 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Uchylone przepisy przekazywały kompetencję w zakresie określenia sposobu podziału odpowiedni – części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin (art. 21 ust.3) i dla województw (art. 25 ust. 8 i 9) Ministrowi Finansów, który miał o tym zadecydować w formie rozporządzenia po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem odpowiedniego rodzaju dróg (powiatowych, wojewódzkich, gminnych). Przepis art. 26 znowelizowano w ten sposób, że rezerwa subwencji ogólnej miała być przeznaczona jedynie na zadania związane z drogami publicznymi, pominięto natomiast całkowicie zapis mówiący o przeznaczeniu subwencji na zadania związane z pomocą społeczną oraz wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zamiast uchylonych przepisów wprowadzono przepisy odpowiedni – 21a, 23 a, 25 a, które szczegółowo określały zasady i sposób podziału tej subwencji pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

W 2004 roku Miasto G. w związku z prowadzeniem PUP poniosło wydatki z budżetu związane z jego funkcjonowaniem w kwocie 1.711.224 zł. Powiatowy Urząd Pracy podejmował działania pasywne polegające na rejestracji bezrobotnych i na przyznawaniu im świadczeń z tytułu bezrobocia oraz działania aktywne polegające na wsparciu osób bezrobotnych

w szeregu działaniach aktywizujących np. szkoleniach, dotacjach na działalność gospodarczą, kierowaniu do subsydiowanych form zatrudnienia.

W dniu 10 listopada 2010 r. Rada Miejska w G. podjęła Uchwałę o numerze (...) w sprawie zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją. W wykonaniu tej uchwały został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z dnia 26 listopada 2010 r., który został zarejestrowany pod sygnaturą Tw 39/10. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 7 czerwca 2011 r. odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miejskiej w G.. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy obowiązywały w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. Ponieważ zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał to powyższa okoliczność zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi podstawę do odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Rada Miejska w G. zaskarżyła powyższe postanowienie, jednakże Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 7 grudnia 2011 r. postanowił nie uwzględnić zażalenia. W powyższym zażaleniu Rada Miejska w G. podnosiła, że wniosek złożony w niniejszej sprawie dotyczy przepisów, które utraciły moc, jednakże jej zdaniem wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny odmawiając uwzględnienia zażalenia wyjaśnił, że koniunkcja „wolności i praw” odnosi się wyłącznie do człowieka i obywatela, zaś jednostka samorządu terytorialnego nie posiada statusu podmiotu praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji. W konsekwencji, skoro Rada Miejska w G. nie jest adresatem konstytucyjnych wolności i praw, to tym samym nie może występować o kontrolę przepisów, które utraciły moc obowiązującą, powołując jako podstawę orzeczenia art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Rada Miejska w G. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego także wniosek z dnia 7 czerwca 2011 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zarejestrowany w Trybunale Konstytucyjnym pod sygnaturą Tw 13/11 oraz skargę konstytucyjną z dnia 12 marca 2012 r. – zarejestrowaną pod sygnaturą Ts 67/12. W sprawie o sygnaturze Tw 13/11 Trybunał Konstytucyjny w dniu 5 lipca 2013 r. wydał postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie z dnia 12 października 2011 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi. Zgodnie z art. 36 ust. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje środek odwoławczy. Z kolei skarga konstytucyjna Miasta G. (Tw 67/12) w lipcu 2013 r. znajdowała się na etapie wstępnego rozpoznania przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Biegły sądowy M. D. dokonał kalkulacji hipotetycznej kwoty jaką Miasto G. mogłoby otrzymać gdyby zostało uwzględnione przy podziale rezerwy subwencji, o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Czyniąc powyższe ustalenia Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

W ustalonym stanie faktycznym powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

Powód Miasto G., w którym znajdował się urząd pracy obejmujący zakresem działania zarówno Miasto G., jak i Powiat (...), jako że dokonywał wpłat do budżetu państwa, nie spełniał kryteriów określonych w stanowisku z dnia 28 czerwca 2004 r. i w konsekwencji w 2004 roku nie otrzymał żadnych środków z rezerwy subwencji ogólnej. Zdaniem strony powodowej działanie Ministra Finansów polegające na nieprzyznaniu Miastu G. środków z rezerwy subwencji ogólnej stanowiło naruszenie przepisu art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wynikającego z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wymogu dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu kompetencji wynikających z Konstytucji oraz pozakonstytucyjnych norm prawnych. Powód twierdził także, że w jego ocenie za niezgodny z Konstytucją uznać należy przepis art. 26 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznający Ministrowi Finansów kompetencję do dysponowania rezerwą subwencji ogólnej bez określenia ustawowych kryteriów i zasad jej podziału. Działanie Ministra Finansów było sprzeczne z prawem i jako takie stanowi na zasadzie przepisu art. 417 k.c. podstawę roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

Zgodnie z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie Kodeksu cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy tj. przed 1.09.2004 r., stosuje się przepisy art. 417, art.419, art. 420, art. 420¹, art. 421 k.c. oraz art. 153, art.160, art.161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie powyższej ustawy. Zatem należy stosować stan prawny obowiązujący w dacie zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę. Do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce przed 17.10.1997 r. należy stosować przepisy art. 417-421 k.c., a także przepisy szczególne, o których stanowił art. 421 k.c. Powyższe przepisy należy stosować bez jakichkolwiek modyfikacji.

W okresie przejściowym tj. od 17 października 1997 r. (data wejścia w życie Konstytucji RP) do 1 września 2004 r. podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej są następujące przepisy art. 417 k.c., 160 k.p.a., 260 ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 30 czerwca 2005r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 419 k.c. Przepis art. 417 k.c. stanowił podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa jeżeli szkoda powstała na skutek niezgodnego działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność ta nie jest uzależniona od winy funkcjonariusza. Przepis ten znajdował też zastosowanie, gdy szkoda wynikała na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia w rozumieniu art. 418 k.c.

W obecnym stanie prawnym (obowiązującym od dnia 1 września 2004 r.) odpowiedzialność Skarbu państwa za szkody wynikłe na skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej uregulowana jest w art. 417 k.c., 417¹ k.c. art. 417² k.c. oraz przepisach szczególnych, o których stanowi art. 421 k.c.

Powód występując przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Finansów z roszczeniem opartym na art. 417 k.c. zgodnie z regułą rozkładu ciężaru dowodu wyrażoną w art. 6 k.c. powinien wykazać niezgodne z prawem zachowanie pozwanego, powstanie szkody i jej wysokość oraz związek przyczynowy pomiędzy tym zachowaniem a szkodą.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zmieniła dotychczasowy system subwencjonowania samorządu oraz zakres wykonywanych zadań. Niektóre dotychczasowe zadania zlecone tym jednostkom z zakresu administracji rządowej stały się zadaniami własnymi. Z kolei niektóre zadania własne finansowane dotychczas dotacją celową z budżetu państwa na zadania własne zgodnie z powyższą ustawą miały być finansowane dochodami własnymi pochodzącymi głównie ze zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych. Znowelizowano przepis art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, na mocy którego zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu stały się zadaniami własnymi samorządu powiatowego, wykonywanymi przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, finansowanymi ze środków własnych. Zmianie uległa struktura subwencji ogólnej, zasady obiektywizacji jej kwoty, kryteria jej rozdziału i przekazywania dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 7 ustawy przyjęto, że subwencja ogólna zarówno dla gmin, jak i powiatów składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej, a zasady ustalania każdej z tych części i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w rozdziale 4 ustawy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa utworzono na ten rok rezerwę subwencji ogólnej, która miała być przeznaczona na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań. Do dysponowania rezerwą upoważniony został Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i właściwych ministrów. Nie zostały określone ustawowe kryteria i zasady podziału rezerwy. W dniu 28 czerwca 2004 r. Zespół d/s Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po zapoznaniu się z propozycją rządową przyjął stanowisko w sprawie podziału rezerwy subwencji, o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy. Strony ustaliły, że środki zostaną przeznaczone dla powiatów, w których powiatowy urząd pracy obejmuje swoim zasięgiem działania obszar dwóch powiatów, jednakże nie dokonują one wpłat do budżetu państwa, i w których różnica między dochodami

oszacowanymi na 2004 r. według zasad wynikających z poprzednio obowiązującej ustawy, a planowanymi dochodami ustalonymi na nowych zasadach jest mniejsza lub równa 15 %.

Powód nie zgadzając się z powyższym podziałem rezerwy subwencji ogólnej w listopadzie 2010 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów art. 23 ust.2 i 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1, ust.3, ust.5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zaskarżone przepisy utraciły moc z dniem 31 grudnia 2007 r., a więc jeszcze przed wniesieniem powództwa w rozpoznawanej sprawie. Z uwagi na fakt, że zaskarżone przepisy utraciły moc przed skierowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z Konstytucją – Trybunał w ramach wstępnego badania zasadności wniosku omówił postanowieniem z dnia 02 czerwca 2011 r. nadania wnioskowi dalszego biegu. Zażalenie powoda na powyższe postanowienie nie zostało uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z powyższym powód podtrzymał wniosek złożony w niniejszej sprawie o skierowanie pytania prawnego przez Sąd. Przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, przy czym zgodnie z ust. 3 powyższego przepisu zasady tej nie stosuje się gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zważywszy na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rady Miejskiej w G. zajmował się kwestią zbadania zgodności z Konstytucją przepisów art. 23 ust. 2 i 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1, ust.3, ust.5 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zaś w następstwie wniesionego przez powoda zażalenia w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2011 r. szczegółowo wyjaśnił z jakich powodów w sprawie nie może mieć zastosowania przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. – Sąd oddalił wniosek powoda o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w tym samym zakresie.

Powód w piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2013 r. wniósł, aby w przypadku niekierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego Sąd samodzielnie dokonał oceny niekonstytucyjności nieobowiązujących już przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i w oparciu o art. 8 ust. 2 Konstytucji uwzględnił roszczenie powoda wobec pozwanego Skarbu państwa na podstawie art. 167 Konstytucji stosowanego wprost.

Zgodnie z art. 188 Konstytucji właściwym do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny. Art. 178 Konstytucji nie określa kompetencji sądu jako organu, a jedynie wyznacza zakres niezawisłości sędziów przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości Kompetencji danego organu – w tym wypadku sądu – nie można domniemywać lecz musi ona mieć swoje wyraźne podstawy w ustawie. Z tego względu wniosek strony powodowej, aby Sąd samodzielnie dokonał oceny niekonstytucyjności nieobowiązujących przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i zastosował wprost przepisy Konstytucji nie mógł zostać uwzględniony.

Jak już wcześniej podawano rezerwę subwencji ogólnej, o której stanowił art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na rok 2004 dysponował Minister Finansów po zasięgnięciu opinii reprezentacji samorządu terytorialnego i właściwych ministrów. Stwierdzić trzeba, że podział rezerwy subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2004 r. był zgodny z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednakże przepisy art. 23 i 26 powyższej ustawy, które stanowiły podstawę działania Ministra Finansów nie określały ustawowych kryteriów i zasad podziału środków z subwencji. Skoro stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a przepisy art. 23 i 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zostały poddane tej kontroli to nie zostało obalone domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją, co w dalszej kolejności oznacza, że Minister Finansów dokonał podziału subwencji na podstawie obowiązujących przepisów i nie można mu przypisać zachowania niezgodnego z prawem. Tym samym brak jest jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, o której stanowi przepis art. 417 k.c. co w powoduje, że powództwo w stosunku do Skarbu Państwa – Ministra Finansów nie mogło zostać uwzględnione.

W piśmie procesowym z dnia 21 sierpnia 2013 r. powód wniósł, o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego – czy art. 417¹ §1 k.c. w zakresie w jakim uzależnia możliwość domagania się naprawienia szkody

wyrażonej wydaniem ustawy sprzecznej z Konstytucją od uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności tej ustawy z Konstytucją, nie przewidując wyjątku w sytuacji gdy ustawa nie obowiązuje, co uniemożliwia skuteczne wszczęcie postępowania o stwierdzenie jej niezgodności z Konstytucją – jest zgodny z Konstytucją. Sąd oddalił powyższy wniosek, gdyż nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 417¹ §1 k.c. to brak będzie przepisu, z którego wynikałoby jaki organ i w jakim trybie jest uprawniony do zbadania niezgodności aktu z Konstytucją, w szczególności czy organem tym będzie sąd, bowiem brak jest przepisu, który taką kompetencję przyznawałby sądowi.

Powód Miasto G. dochodził także na zasadzie odpowiedzialności in solidum, wydania korzyści w kwocie 625.793 zł uzyskanej bez podstawy prawnej przez pozwany Powiat (...). Zdaniem strony powodowej pozwany ten uzyskał kosztem powoda korzyść majątkową w postaci nieponiesionych kosztów obsługi bezrobotnych zamieszkałych na obszarze tego Powiatu za rok 2004. Pomimo, że bezrobotnych z Miasta G. i Powiatu (...) obsługiwał jeden Powiatowy Urząd Pracy, zadania te stanowiły odrębne zadania własne odpowiednio Miasta G. i Powiatu (...). Zdaniem powoda nie obowiązywał wówczas żaden przepis praw, który zobowiązywałby prowadzące Powiatowy Urząd Pracy Miasto G. do finansowania zadań własnych Powiatu (...), polegających na obsłudze bezrobotnych z tego Powiatu.

W latach 2002 – 2003 powiatowe urzędy pracy działające na obszarze przekraczającym granice jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu były powiatowymi urzędami pracy działającymi pod zwierzchnictwem prezydenta miasta na prawach powiatu. Ich działalność finansowana była z dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań własnych powiatu. Z dniem 1 stycznia 2004 r. zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu stały się zadaniami własnymi samorządu powiatowego, wykonywanymi przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, finansowanymi ze środków własnych.

Z materiału dowodowego w sprawie zebranego wynika, że brak jest przesłanek z art. 405 k.c. uzasadniających uwzględnienie powództwa w stosunku do pozwanego Powiatu (...). Pozwany Powiat (...) w 2004 roku nie uzyskał z budżetu państwa środków na prowadzenie urzędu pracy, gdyż środki te otrzymał powód, a zatem po stronie pozwanego Powiatu nie została spełniona przesłanka wzbogacenia. Natomiast powód otrzymał w 2004 roku na obsługę bezrobotnych z terenu Powiatu środki w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, zatem nie wystąpiła po stronie powoda przesłanka ubożenia, o której stanowi art. 405 k.c.

Od powyższego wyroku wniósł apelację powód, zaskarżając go w całości i zarzucając:

1. sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że powód otrzymał w ramach części równoważącej subwencji ogólnej w roku 2004 środki na obsługę bezrobotnych na obszarze Powiatu (...);
2. naruszenie prawa materialnego:
 - a) art. 417 k.c. (w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia i od 1 września 2004 r.) poprzez ich niezastosowanie;
 - b) art. 167 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez ich niezastosowanie do oceny działań podjętych przez Ministra Finansów przy podziale subwencji w roku 2004;
 - c) art. 417¹ § 2 k.c. poprzez jego niezastosowanie przez analogię w sytuacji, gdy w § 1 tego przepisu istnieje luka w prawie;
 - d) art. 188 i art. 178 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez niezastosowanie tych przepisów i odmowę oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
 - e) art. 405 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że:

– pozwany Powiat (...) nie został wzbogacony kosztem powoda, gdyż nie uzyskał z budżetu państwa środków na prowadzenie urzędu pracy, podczas gdy powód wykonał za tego pozwanego jego zadania własne i nie otrzymał od tego pozwanego żadnych środków pieniężnych,

- powód nie został zubożony, gdyż otrzymał środki z budżetu na obsługę bezrobotnych z terenu Powiatu (...), podczas gdy kwota subwencji dla powoda w 2004 roku wynosiła zero.

Podnosząc powyższe zarzuty powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i:

- zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa kwoty 547.960,65 zł z ustawowymi odsetkami od 24 maja 2007 r.;

- zasądzenie od pozwanego Powiatu (...) kwoty 625.793 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2005 r.,

przy czym zapłata części lub całości roszczenia przez jednego z pozwanych w zakresie, w jakim roszczenia wobec nich się pokrywają zwalnia z zobowiązania drugiego z pozwanych.

Ponadto powód zaskarżył:

1. postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2013 r. o oddaleniu wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego odnośnie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów art. 23 ust. 2 i 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;

2. postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2013 r. o oddaleniu wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 417¹ k.c.

Wniósł też o skierowanie powyższych pytań do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w toku postępowania apelacyjnego.

Rozpoznając przedmiotową apelację Sąd Apelacyjny w pierwszej kolejności odniósł się do wniesionych na podstawie art. 380 k.p.c. w apelacji zażaleń, a następnie do wniosku o skierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, albowiem prawidłowość zastosowania prawa materialnego może być rozważana dopiero po stwierdzeniu, że w toku właściwie przeprowadzonego postępowania dowodowego dokonano ustaleń zezwalających na zastosowanie norm prawa materialnego.

Na podstawie art. 380 k.p.c. powód zaskarżył do Sądu Apelacyjnego:

1. postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2013 r. o oddaleniu wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego odnośnie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów art. 23 ust. 2 i 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – dalej u.d.j.s.t.;

2. postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2013 r. o oddaleniu wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 417¹ k.c.

Wniósł również o skierowanie powyższych pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Apelacyjny.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy przedstawił stanowisko w przedmiocie postanowienia z dnia 13 czerwca 2013 r. przedstawiając następującą argumentację prawną: „zważywszy na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rady Miejskiej w G. zajmował się kwestią zbadania zgodności z Konstytucją przepisów art. 23 ust. 2 i 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1, ust. 3, ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zaś w następstwie wniesionego przez powoda zażalenia w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2011 r. szczegółowo wyjaśnił z jakich powodów w sprawie nie może mieć zastosowania przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. – Sąd oddalił wniosek powoda o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w tym samym zakresie”.

Sąd Apelacyjny rozpoznając w trybie art. 380 k.p.c. zażalenie powoda na przedmiotowe postanowienie w pełni podzielił argumentację Sądu Okręgowego, wspierając ją dodatkowo następującymi stwierdzeniami natury prawnej:

Z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wynika, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, gdy takiego bezpośredniego powiązania prawnego w przedmiotowej sprawie nie sposób się dopatrzeć. Równocześnie wystąpienie z pytaniem prawnym, którego dotyczyło zaskarżone w apelacji postanowienie skutkowałoby ponownie umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Podkreślenia wymaga i to, że argumentacja prawna przedstawiona przez stronę powodową świadczy o tym, że występuje ona nie tyle o hierarchiczną kontrolę zgodności przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją, ale domaga się, aby Trybunał dokonał oceny zaskarżonych przepisów w aspekcie celowości (racjonalności), a po drugie żąda stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zaniechania prawodawczego, przy tym – dodatkowo – w kierunku wskazania podmiotu, który dokonywałby „za Trybunał” takiej kontroli w przypadku umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w przypadku, gdy ten byłby zgodny z Konstytucją.

Taka argumentacja oznacza równocześnie, że sprawa (w tym przedmiocie) nie mogłaby być rozpatrywana przez Trybunał z uwagi na brak kognicji w tym zakresie, gdy nie należy do Trybunału ocena racjonalności działań prawodawcy. Trybunał Konstytucyjny pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, który eliminuje z systemu prawnego normy naruszające Konstytucję. Nie ma natomiast kompetencji do stanowienia norm, a taki charakter miałyby orzeczenie w sprawie zaniechań prawodawczych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2002 r., V 7/01, OTK-ZU nr 4/17/2002, poz. 48, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., Tw 31/11, OTK-B 2013, nr 2, poz. 119).

Dlatego też na podstawie art. 385 w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie powoda jako niezasadnione. Z powyższych względów na podstawie art. 381 k.p.c. Sąd Apelacyjny oddalił zawarty w apelacji wniosek powoda o wystąpienie z przedmiotowym pytaniem prawnym przez Sąd Apelacyjny.

Odnosząc się zaś do drugiego z zaskarżonych w trybie art. 380 k.p.c. postanowień Sądu Okręgowego należało podzielić argumentację Sądu Okręgowego, gdyż nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 417¹ § 1 k.c. to brak będzie przepisu, z którego wynikałoby jaki organ i w jakim trybie jest uprawniony do zbadania niezgodności aktu z Konstytucją, w szczególności, czy organem tym będzie sąd, bowiem brak jest przepisu, który taką kompetencję przyznawałby sądom.

Należy równocześnie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, określany niekiedy mianem „ustawodawcy negatywnego”, dokonuje takich zmian w systemie prawnym, które mają charakter generalny, są zatem aktami prawotwórczymi. Orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność z Konstytucją określonych przepisów aktu normatywnego powoduje, że w terminie określonym zgodnie z Konstytucją, bądź też, w dopuszczalnym zakresie, przez sam Trybunał, o czym stanowi art. 190 ust. 3 Konstytucji, kwestionowane przepisy zostają w sposób trwały wyeliminowane z obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu prawnego. Trybunał nie ma jednak kompetencji do zapewnienia powstałej w ten sposób „luki normatywnej” (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. akt III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136).

Niezależnie od powyższego od odpowiedzi na pytanie prawne nie zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, jak stanowi art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Należało bowiem podkreślić, że w przypadku subwencji należnej w roku 2004 miał zastosowanie przepis art. 79 u.d.j.s.t., gdy jednocześnie nie doszło do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia, o którym mowa była w uchylonym ust. 3 art. 23 tej ustawy, by można było z takim aktem normatywnym wiązać odpowiedzialność Skarbu Państwa Ministra Finansów na podstawie art. 417 k.c.

W sprawie subwencji na rok 2004 wypowiadała się wyłącznie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego powołana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 lutego 2002 r., a za jej działania wynikające z art. 26 ust. 5 u.d.j.s.t. nie może odpowiadać i to na podstawie art. 417 k.c. Skarb Państwa Minister Finansów, zwłaszcza, że chodziło wyłącznie o stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego sprzed 1 września 2004 r., to z 28.06.2004 r. (k. 204). Nieuprawnionym jest też domniemanie, że podstawę takiej odpowiedzialności stanowiła decyzja Ministra Finansów, w tym przedmiocie, gdy jej istnienia strona powodowa nie wykazała (art. 6 k.c.).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt. 3 – 5 nie są uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, który dany podmiot reprezentuje tudzież zasad prawnych rozwiązań zawartych w akcie prawnym rangi ustawowej, który wymagałby badania konstytucyjności, polegającej na ocenie całokształtu przepisów ustawy – w stanie faktycznym sprawy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. założeń prawnych regulacji, wprowadzonych rozwiązań i instytucji prawnych, podmiotów zobowiązanych i uprawnionych do świadczeń itp.

W konsekwencji nie jest możliwa ocena uregulowania (szczególnego) z art. 26 ust. 5 u.d.j.s.t. w brzmieniu obowiązującym w roku 2004, przez Trybunał w kontekście zarzucanej niezgodności z art. 167 Konstytucji. Okoliczność ta, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia, uzasadniałaby odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie, gdyby z wnioskiem takim zdecydował się nawet wystąpić Sąd, a to na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 17 maja 2010 r., Tw 6/10, OTK-ZU nr 3/13/2010 i powołane tam orzeczenia oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., Tw 31/11).

Skoro art. 193 Konstytucji daje legitymację sądowi do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne należy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, takiej legitymacji nie posiadałby sąd w przedmiotowej sprawie o niezgodności z Konstytucją rozwiązania systemowego z art. 417¹ § 1 k.c. Wobec niemożliwości prawnej badania zgodności z Konstytucją regulacji prawnej z art. 26 ust. 5 u.d.j.s.t. w brzmieniu obowiązującym w roku 2004, powyższe nakazuje posłużenie się domniemaniem prawnym zgodności tej regulacji prawnej z przepisami Konstytucji. To zaś wyklucza możliwość zastosowania w stanie faktycznym sprawy przepisu art. 417 k.c., przy braku działań Skarbu Państwa (Ministra Finansów) o charakterze bezprawnym.

Z uwagi na powyższe, oddalając na podstawie art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. zażalenie powoda na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 27 sierpnia 2013 r., Sąd Apelacyjny na podstawie art. 381 k.p.c. oddalił też (z przyczyn wskazanych wyżej) wniosek powoda zawarty w apelacji o wystąpienie z przedmiotowym pytaniem prawnym przez Sąd Apelacyjny.

Odnosząc się natomiast do zarzutów naruszenia prawa materialnego, Sąd Apelacyjny odniósł się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji RP i rozważenia w tym przedmiocie są następujące:

Rozważenia te rozpocząć należało od art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, i brzmienie którego dało podstawę do sformułowania utrwalonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiska, zgodnie z którym norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej stosowanie. Jako samoistna podstawa rozstrzygnięcia sprawy mogą być stosowane tylko te przepisy Konstytucji, które są na tyle precyzyjnie sformułowane, że możliwe jest ich odniesienie do konkretnej sytuacji. Normy konstytucyjne o takim stopniu konkretyzacji nie są jednak liczne z tego względu, że Konstytucja zawiera przede wszystkim podstawowe zasady ustrojowe i klauzule generalne. Jest aktem nasyconym zwrotami niedookreślonymi, ocennymi oraz takimi, które odwołują się do pozaprawnych reguł postępowania, albo do różnego rodzaju wartości, których treść normatywna kształtuje się dopiero w procesie stosowania i wykładni prawa, a także w rezultacie ich wypełniania szczegółowymi uregulowaniami ustawowymi (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 maja 2003 r., V CK 344/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 119 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76).

Z tego względu zarówno przepis art. 188, jak i art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mają charakteru nor samoistnych, podlegających stosowaniu wprost z mocy art. 8 ust. 2, jako że doznają konkretyzacji w normach ustrojowych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa powszechnego, przyjmujących postać ustaw zwykłych. I tak w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym znalazła się podstawa prawna do legitymacji sądu w przedmiocie przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, gdy posiada ją w sytuacji, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Dlatego też Sąd Okręgowy nie mógł naruszyć art. 188 i art. 178 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez niezastosowanie tych przepisów i odmowę oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Poza tym, jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07 i Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 grudnia 2006 r., sygn. akt I CSK 321/06 (niepubl.) w obowiązującym stanie prawnym regułą jest eliminowanie niekonstytucyjnych norm zawartych w aktach o mocy ustawy, gdy Trybunał Konstytucyjny ma w tym względzie kompetencję wyłączną (art. 188 w zw. z art. 7 Konstytucji). Równocześnie negatywny wynik podjętej przez powoda próby kontroli przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 188 Konstytucji i wyłączną kompetencją do dokonywania tej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny według wzorców wynikających z Konstytucji nakazuje stosowanie przez sąd przepisów, których ta próba kontroli dotyczyła zgodnie z zasadą domniemania ich zgodności z Konstytucją (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., I CSK 481/08, LEX nr 491552).

Tak więc Sąd Okręgowy nie mógł naruszyć przedmiotowych norm konstytucyjnych, gdy stwierdzenie to dotyczy również art. 167 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Ust. 1 art. 167 Konstytucji RP wyraża jedną z zasad w przepisie tym wymienionych, które nie mają charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe, w tym również o charakterze wyjątkowym. Podobnie jest z zasadą wyrażoną w ust. 2 tego artykułu. Art. 167 ust. 2 Konstytucji wskazujący na to, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, nie może być równocześnie traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie, co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Ma on głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażenie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zarobków finansowych, będących we władaniu władz centralnych. W drodze kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być jednocześnie ocenione jako zgodne z Konstytucją rozwiązania systemowe, w tym sama zasada adekwatności wyposażania samorządu w relacji do przypadających mu zadań publicznych. Na gruncie u.d.j.s.t. badaniu przez Trybunał mogą podlegać jednakowoż te regulacje ustawowe, które dotyczą sposobu podziału kwot i należności składających się na dochody j.s.t. przez ministra do spraw finansów w świetle wytycznych treściowych dla wydania rozporządzenia. Przy braku ustawowych zasad podziału rozporządzenie ministra do spraw finansów nie może być traktowane równocześnie jako takie, które spełnia jedynie rolę wykonawczą. Pełni ono bowiem samodzielną funkcję prawotwórczą w zakresie, który zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji zastrzeżony jest wyłącznie dla unormowań ustawowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., K 30/04 (OTK-A 2006, nr 7, poz. 86).

Podkreślenia wymagało równocześnie, że w związku z treścią art. 167 Konstytucji RP zasady przekazywania subwencji samorządom przewidziane zostały w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983), gdy na bazie regulacji w nim zawartych Sąd Najwyższy wskazał, że w obowiązującym systemie prawnym, zwłaszcza w świetle regulacji zawartych w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji subwencja ogólna stanowi bezzwrotny, nieodpłatny transfer środków z zasobów finansowych budżetu państwa do jednostek samorządowych, o której ostatecznym przeznaczeniu decydują samodzielnie organy właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Jest zatem formą redystrybucji dochodu narodowego, a więc instrumentem o charakterze publicznoprawnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2004 r., II CK 199/04, LEX nr 197643).

Choć w orzecznictwie istnieje rozbieżność co do tego, czy jednostka samorządu, której nie przekazano należnej subwencji, może dochodzić jej przeciwko Skarbowi Państwa na drodze sądowej, rozpoznanie tego sporu nie jest konieczne do rozpoznania niniejszej sprawy, gdy powód dochodzi odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. od Skarbu Państwa Ministra Finansów.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że na gruncie ustawy z 13 listopada 2003 r. (u.d.j.s.t.) subwencja ogólna składa się z części, które dla powiatów obejmują część wyrównawczą i równoważącą (art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a, b), gdy w odniesieniu do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin przewidziano wydanie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w art. 21 ust. 3 w brzmieniu obowiązującym w 2004 roku. Dla powiatów, na podstawie prawnej z art. 23 ust. 3 u.d.j.s.t. rozporządzenia wykonawczego obowiązującego w 2004 roku nie wydano, by można do niego (ewentualnie) odnosić rozważenia o niekonstytucyjności przedmiotowego rozwiązania ustawowego. W dniu 29 września 2004 r. Minister Finansów wydał takie rozporządzenie, ale dotyczyło ono sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2003 (Dz. U. Nr 215, poz. 2170), przez co nie mogło ono stanowić podstawy rozważań prawnych w niniejszej sprawie.

Jednocześnie regulacja zawarta w art. 26 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t. w brzmieniu obowiązującym w 2004 roku o dysponowaniu rezerwą przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych spełniała jedynie rolę wykonawczą, a nie pełniła samodzielnej funkcji prawotwórczej. Nie można było zatem w stosunku do niej „przez analogię” do przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją wywodzić o jej niekonstytucyjności (por. wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., IV CSK 34/07, LEX nr 461601), a to oznacza brak podstaw do przyjęcia działań Skarbu Państwa (Ministra Finansów) jako niezgodnych z prawem i stosowanie regulacji z art. 417 k.c., czy też z art. 417¹ § 2 k.c. przez analogię, gdy równocześnie taki „zabieg” – stosowania analogii byłby niedopuszczalny z uwagi na niedopuszczalne przyjmowanie w tym wypadku istnienia luki w prawie, gdy bliższe rozważania w tej materii prawnej nie były w stanie faktycznym sprawy konieczne.

Za niezasadną uznać należało również apelację powoda w stosunku do Powiatu (...).

Rozpoznając apelację powodowej Gminy skierowaną od wyroku oddalającego powództwo w stosunku do pozwanego Powiatu (...) należało mieć na względzie, że podstawy prawnej odpowiedzialności tego pozwanego upatrywał powód w przepisie art. 405 k.c.

W związku z powyższym konieczne były rozważania prawne w przedmiocie tej odpowiedzialności i są one następujące:

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – dalej u.d.j.s.t., która w art. 59 ust. 2 uchyliła przepis art. 6a ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r., Nr 58, poz. 514) oraz znowelizowała przepis art. 6 przedmiotowej ustawy w ten sposób, że zadania wskazane w tym przepisie określone dotychczas jako zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty zostały określone jako zadania własne samorządu powiatowego, mające być realizowane ze środków własnych jednostek.

W roku 2004, którego dotyczyło żądanie pozwu obowiązywał art. 23 u.d.j.s.t., a jego ust. 3 stanowił, że minister właściwy dla spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, uwzględniając sytuację finansową powiatów, a w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych. W art. 26 u.d.j.s.t. określono co składa się na rezerwę subwencji ogólnej oraz wskazano, że rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po zaciągnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i właściwych ministrów.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 pkt 1 u.d.j.s.t., w brzmieniu obowiązującym w 2004 roku, w budżecie państwa utworzono na ten rok rezerwę subwencji z przeznaczeniem jednakowoż na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie ewentualnych różnic

w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań. Przyjęte rozwiązanie miało charakter przejściowy i nie stanowiło wprost o prawie do subwencji na funkcjonowanie „dwupowiatowych” PUP, zgodnie z istotą subwencji określoną przede wszystkim art. 167 Konstytucji.

Równocześnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów powołano taką komisję, działającą przy Radzie Ministrów.

Ponieważ w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. stwierdzono, że subwencja ogólna składa się dla powiatów z części: a) wyrównawczej, b) równoważącej, a art. 79 ust. 1 tej ustawy stanowił obowiązujące w roku 2004 zasady przyznawania części równoważącej subwencji ogólnej, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 czerwca 2004 r. ustaliła stanowisko Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych w sprawie podziału rezerwy subwencji, o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt. 1 u.d.j.s.t. Nie uruchamiały one środków dla powiatów, które nie dokonują wpłaty do budżetu państwa, w których Powiatowy Urząd Pracy swoim zasięgiem działania obejmuje obszar dwóch powiatów i ten akt decyzyjny dotyczył Gminy G.. Jednocześnie Powiat (...) nie uzyskał w 2004 roku subwencji, dlatego że dotację za 2002 rok na prowadzenie PUP uzyskał powód, jako jej wyłączny dysponent.

Tym samym nie istniała żadna podstawa do domagania się od Powiatu (...) partycypacji w kosztach działania Powiatowego Urzędu Pracy w roku 2004, gdy obowiązek partycypacji „powiatu dotującego” powstał dopiero z dniem 1 stycznia 2006 r., wobec nowelizacji ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415), gdy po art. 9 do ustawy tej wprowadzono przepis art. 9a, zgodnie z którym powiatowy urząd pracy realizujący zadania z zakresu polityki rynku pracy, obejmujący obszarem swojego działania kilka powiatów jest współfinansowany z budżetów tych powiatów.

Ponieważ powód otrzymał w 2004 roku na obsługę bezrobotnych z terenu Powiatu środki w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, zatem nie wystąpiła po stronie powoda przesłanka zubożenia, o której stanowi art. 405 k.c. Podkreślał to biegły M. D., w niekwestionowanej przez powoda opinii (str. 14 opinii), skoro pozwany Powiat wykazał, że powód otrzymał na prowadzenie PUP w G. środki na obsługę bezrobotnych z terenu Powiatu, a także skoro powiat nie otrzymał żadnych środków w 2004 roku na ten cel, to powód nie został zubożony, a ewentualne wzbogacenie pozwanego miało podstawy prawne w obowiązujących w 2004 roku przepisach prawa.

Równocześnie czyniło to niezasadnym zarzut apelacji powoda sformułowany w punkcie 1 o sprzeczności istotnych ustaleń Sądu z treścią materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że powód otrzymał w ramach części równoważącej subwencji ogólnej w roku 2004 środki na obsługę bezrobotnych z obszaru Powiatu (...).

Pozwany Powiat (...) w roku 2004 nie był bowiem obowiązany prawnie do partycypowania w kosztach „dwupowiatowego” urzędu pracy.

Obowiązek taki powstał dla niego dopiero od 1 stycznia 2006 r. i nieuprawnione byłoby rozciąganie skutków prawnych rozporządzenia Ministra Finansów z 29 września 2004 r. w sprawie sposobu podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2005 (Dz. U. Nr 215, poz. 2170) na rok 2004., tak jak „zmuszony był” to czynić biegły D. na potrzeby wydania opinii w sprawie. Równocześnie nie wykazano, by roku 2004 dotyczyła jakakolwiek decyzja Powiatu (...) w zadaniach własnych Miasta G.. Tym samym brak było podstaw, aby przyjąć, że nawet, gdyby miało miejsce pozyskanie przez pozwanego Powiat (...) subwencji w 2004 roku, to w żadnym wypadku nie nastąpiło to „kosztem” powoda, gdyż cała subwencja pochodziła z budżetu Państwa, a nie z majątku powodowego powiatu – tj. Miasta G..

Przekazanie środków w ramach subwencji i ich wysokość opierało się równocześnie na kryteriach właściwych dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego i nie było uzależnione od uprawnień przysługujących w tym zakresie innym jednostkom samorządowym. Nie można więc przyjąć, że nawet w sytuacji, w której dochodzi do nieprawidłowego (zdaniem powoda) wyliczenia środków z tytułu subwencji, ewentualne niedobory następują kosztem innego podmiotu uprawnionego do otrzymania takiej subwencji. Brak jest zatem podstaw do zastosowania w stanie faktycznym sprawy art. 405 i nast. k.c., co oznacza, że wyrok Sądu Okręgowego w odniesieniu do Powiatu (...)

odpowiada prawu, przy braku wzbogacenia (subwencji) pozwanego, gdy miałyby to nastąpić kosztem innego powiatu, zwłaszcza w sytuacji obowiązywania ustawowej regulacji szczególnej z art. 79 u.d.j.s.t. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2004 r., II CK 199/04, LEX nr 197643).

Skutkować to musiało, wobec niezasadności zarzutu naruszenia art. 405 k.c. oddalenie na podstawie art. 385 k.p.c. apelacji powoda w stosunku do pozwanego Powiatu (...).

Gdy cała apelacja powoda podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c., o kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 1, 98 i 99 k.p.c.

(...)