

Sygn. akt **IC 38/16**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

|                 |                                |
|-----------------|--------------------------------|
| Przewodniczący: | <b>SSO Halina Plasota</b>      |
| Protokolant:    | stażysta Katarzyna Maciaszczyk |

po rozpoznaniu w dniu 7 marca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa **Miasta (...) W.**

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

### **o zapłatę**

I. Zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Miasta (...) W. kwotę 1.758.860,00 (jeden milion siedemset pięćdziesiąt osiem tysięcy osiemset sześćdziesiąt 00/100) złotych wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowej od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty.

II. Zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Miasta (...) W. kwotę 95.143,00 (dziewięćdziesiąt pięć tysięcy sto czterdzieści trzy 00/100) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 7.200,00 (siedem tysięcy dwieście 00/100) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt **IC 38/16**

## UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 03 grudnia 2015 roku, skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...), powód m. (...) W. domagało się zasądzenia od pozwanego kwoty 1 758 860,00 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 czerwca 2013 roku do dnia zapłaty oraz kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych (pozew – k. 2-20).

W uzasadnieniu pozwu wskazano, iż Prezydent m. (...) W. w ramach wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zobowiązany jest do wypłaty odszkodowań oraz ponoszenia wydatków określonych w orzeczeniach sądowych z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. W roku 2012 powód dokonywał wypłat z tego tytułu częściowo ze środków własnych. Wobec nieterminowego przekazania przez Wojewodę (...) dotacji celowych na ten cel przysługuje powodowi roszczenie o zapłatę odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych na podstawie art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, powód w dniu 09 kwietnia 2013 roku wystawił notę księgową o nr (...) opiewającą na kwotę 1 758 860 zł, których dochodził w niniejszym postępowaniu (pozew – k. 2-5).

Nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu upominawczym w dniu 11 grudnia 2015 roku Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił żądanie pozwu (nakaz zapłaty – k. 672).

We wniesionym prawidłowo sprzeciwie od nakazu zapłaty pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda kosztów procesu oraz przeprowadzenie dowodu z pisma Wojewody (...) z dnia 28 grudnia 2015 r. na okoliczność jego treści. W treści sprzeciwu Pozwany zanegował roszczenie w całości. W uzasadnieniu pozwany w pierwszej kolejności wskazał procedury ustalania i przekazywania kwot dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady tworzeniu budżetu, wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Następnie pozwany podniósł, że powód nie wykazał, aby przyznana mu dotacja celowa nie pozwalała na wykonywanie zadań zleconych, a tym bardziej aby zmiany dotacji celowych zostały przeprowadzone z naruszeniem procedur prawa budżetowego. Podsumowując, pozwany zwrócił uwagę, że art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie powinien być odczytywany w oderwaniu od zasad prawa budżetowego określonych w ustawie o finansach publicznych (sprzeciw od nakazu zapłaty – k. 686-688).

Nadto pozwany powołując się na treść pisma Wojewody (...) z dnia 28 grudnia 2015 r. stanowiącego załącznik do sprzeciwu, zanegował roszczenie powoda co do zasady i wysokości wskazując, że nie pozostawał w opóźnieniu. Zdaniem pozwanego nie został on poinformowany przez powoda o wydaniu decyzji w celu umożliwienia przekazania środków na rzecz beneficjenta w terminach wskazanych w decyzji. W piśmie Wojewoda podkreślił także, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie przewidują sytuacji, w której powód miałby obowiązek pokrywania z dochodów własnych należności wynikających z zadań zleconych. Powód więc nie tylko nie powinien, ale wręcz ma zakaz ich pokrywania ze środków własnych (pismo – k. 689-690).

#### ***Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:***

Miasto (...) W., tak jak inne gminy w kraju, wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z odrębnych uregulowań. Takimi zadaniami są m. in. także kwestie wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości w ramach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami. Taka jednostka samorządu terytorialnego wykonująca tego typu zadania, otrzymuje z budżetu państwa środki pieniężne w wysokości zapewniającej jej realizację tegoż zadania, zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Miasto (...) W. wykonywało takie zadania także w roku 2012 (okoliczność bezsporna).

Wiedząc o tym, że będzie zachodziła potrzeba podejmowania działań zleconych w ramach ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym także wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, czy też odszkodowań zasądzonych w wyrokach sądowych), Miasto przekładało (...) Urzędowi Wojewódzkiemu plan finansowy na dany rok celem zapewnienia środków o którym mowa w powołanym powyżej art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Na środki finansowe przeznaczone na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, Miasto (...) W. zaplanowało wydatkować w roku 2012 kwotę oscylującą w granicach 190 mln zł (dowód: zeznania świadka M. B. – k. 733-734). Na ten rok (...) Urząd Wojewódzki przeznaczył w budżecie kwotę w granicach 3 mln zł (dowód: zeznania świadka M. B. – k. 733-734; zeznania świadka J. B. – k. 734-736; zeznania świadka E. P. – k. 736-738).

We wcześniejszych latach, jak i późniejszych, Wojewoda (...) nigdy nie przekazywał środków na dany rok zaplanowanych przez Miasto (...) W.. Praktyka finansowania zadań zleconych ukształtowała się następująco: Miasto (...) W. wypłacało świadczenia wynikające z zadań zleconych z własnych środków (oczywiście po wyczerpaniu środków przyznanych i przelanych, co następowało zawsze w I kwartale danego roku) i po uzyskaniu przymiotu decyzji ostatecznej w przedmiocie wywłaszczenia, bądź po otrzymaniu prawomocnego orzeczenia do realizacji. W tym samym czasie zwracano się do (...) Urzędu Wojewódzkiego o przelanie wypłaconych świadczeń, przedstawiając stosowną dokumentację (ostateczną decyzję, dowód przelania środków) (dowód: zeznania świadka M. B. – k. 733-734; zeznania świadka J. B. – k. 734-736; zeznania świadka E. P. – k. 736-738; zeznania świadka M. P. – k. 738-740; pisma z 2012 roku zawierające prośby o zwiększenie dotacji – k. 33, 47, 54, 87, 109, 115-116, 152, 158-158v, 175, 193, 215, 224-224v, 300, 309, 319, 334-334v, 372, 384, 399, 409, 425-425v, 448, 454, 471, 480, 486, 499, 512, 537, 549, 571, 579, 583). Na taką ukształtowaną praktykę realizacji świadczeń związanych z wykonywaniem zadań zleconych miał także fakt, iż Wojewoda (...) występował do Ministra Finansów o zapewnienie środków zaplanowanych w związku z wykonywaniem zadań zleconych przez Miasto, ale nigdy te środki nie wpływały w takiej kwocie, która umożliwiałaby realizację zadań przez Miasto (...) W., bez potrzeby zwiększania dotacji. Na wniosek Miasta w przedmiocie zwiększenia

dotacji, Wojewoda (...) zwracał się znowu do Ministra Finansów o uruchomienie środków rezerwowych. Dopiero po otrzymaniu zgody Ministerstwa Finansów, pozwany mógł zwiększyć dotację Miasta (...) W. dowód: zeznania świadka M. P. – k. 738-740; pismo Dyrektora Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości (...) Urzędu Wojewódzkiego z dnia 16 czerwca 2010 r. – k. 702; pismo Dyrektora Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości (...) Urzędu Wojewódzkiego z dnia 08 grudnia 2009 – k. 704).

Istotnym w tym wszystkim jest jeszcze to, iż osoby oczekujące na odszkodowanie w wyniku ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej, bądź realizację prawomocnego orzeczenia zasądzającą odszkodowanie nie знаły procedury uzyskiwania dotacji na realizację tych celów i zdarzyło się, że w przypadku nieterminowej wypłaty kierowano egzekucję w stosunku do Miasta (...) W., co wiązało się z dodatkowymi czynnościami i kosztami (np. odblokowanie zajętego konta, bądź zapłata kosztów komorniczych) (dowód: powołane wyżej zeznania świadków M. B., J. B., E. P.).

Od 2015 r. praktyka wskazana powyżej w zakresie wpłat na zadania zlecone zaczęła się kształtować inaczej. W dalszym ciągu Wojewoda nie w pełni przelewa środki na realizację zadań w danym roku, zgodnie z planem przedstawionym przez Miasto, to urzędnicy Miasta zmodyfikowali swoją praktykę polegającą na tym, że już z chwilą wydawania decyzji o wywłaszczeniu zwracają się do Wojewody o dalsze zapewnienie środków, tak aby z chwilą uzyskania przmiotu decyzji ostatecznej te środki już były (dowód: zeznania świadka E. P. – k. 736-738; zeznania świadka M. P. – k. 738-740).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na powołanych wyżej dowodach osobowych. Zeznania świadków M. B., J. B., E. P. oraz M. P. Sąd uznał za wiarygodne, spójne oraz logiczne. Wzajemnie się one uzupełniały, tworząc pełny obraz wydarzeń.

Przy ustalaniu stanu faktycznego Sąd oparł się również na dokumentach, które zostały zgromadzone w aktach sprawy. Korzystają one z materialnej mocy dowodowej, wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowiąc dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Przedstawione dowody Sąd ocenił jako wiarygodne, szczególnie, że pozwany nie kwestionował faktów wypłaty przez powoda określonych kwot z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, jak również nie kwestionował autentyczności tychże dokumentów. Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) nie kwestionował również wliczeń odsetek od kwot dotacji przekazanych po wypłacie środków przez powoda.

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

Powództwo zasługuje na uwzględnienie w całości.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż strony toczącego się postępowania są zgodne co do samego stanu faktycznego sprawy. Inaczej tylko oceniały ten stan faktyczny pod względem prawnym. Skarb Państwa – Wojewoda (...) podnosił przede wszystkim to, że Miasto (...) W. nie powinno wypłacać z własnych środków odszkodowań wynikających z ostatecznych decyzji, bądź też odszkodowań zasądzonych prawomocnymi wyrokami i że dotychczasowa praktyka wypłacania tych świadczeń z własnych środków podyktowana była tylko i wyłącznie interesem ekonomicznym.

Zdaniem Sądu Okręgowego, można by było w pełni akceptować to stanowisko, gdyby nie zapis art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 198). W przepisie tym wskazano, iż jednostka samorządu terytorialnego wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami **otrzymuje** z budżetu państwa dotacje celowe **w wysokości zapewniającej realizację tych zadań**. W myśl ust. 5 dotacje **takie winny być przekazywane w taki sposób, aby umożliwić pełne oraz terminowe wykonywanie zadań zleconych**. Z kolei zgodnie z ust. 6 tego przepisu, w sytuacji kiedy nie dotrzymano 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.

Z powołanej ustawy wynika zatem, iż jednostce samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone z zakresu działań administracji rządowej przysługuje dotacja celowa z budżetu, która przeznaczona jest na wykonywanie tychże zadań. Z ustalonego stanu faktycznego wynika bezspornie, że Miasto (...) W. występowało o zapewnienie środków finansowych na wykonywanie zadań zleconych na dany rok w wysokości wielokrotnie wyższej, niż faktycznie otrzymywało, czyli ewidentnie nie została spełniona przesłanka wynikająca z powołanego artykułu, iż środki powinny być przekazane w taki sposób, żeby móc bez dodatkowych czynności „upominających się”, czy też „korzystania” z własnych funduszy realizować zadania zlecone w danym roku kalendarzowym. Oczywistym jest, że żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowej obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z własnych dochodów. Skoro Miasto nie miało zapewnionych środków w taki sposób, żeby umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań (ust. 5 powołanej ustawy) po myśli ustępu 5 powołanej ustawy, to musiało skorzystać z innych źródeł sfinansowania tych zadań (z tym przypadkiem z własnych środków). W przeciwnym razie Miasto nie wykonałoby swoich zadań zleconych w pełni i w terminie. Naraziłoby to Skarb Państwa na dalsze finansowe straty, nie mówiąc już o konsekwencjach wynikających z naruszenia powołanej ustawy przez samorząd terytorialny (w tym przypadku Miasta).

Biorąc pod uwagę fakt, iż dotacja celowa nie dała powodowi możliwości pełnego wykonywania zadań zleconych, to Sąd Okręgowy przyjął, iż była ona przekazana niezgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość wystąpienia na drogę sądową z pozwem o zapłatę na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Daje on bowiem samodzielną podstawę do dochodzenia należnego roszczenia wraz z odsetkami (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 01 lutego 2012 roku, II CSK 195/11, Legalis 478731).

W ocenie Sądu, jeżeli przepis art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, daje możliwość z wystąpieniem na drogę sądową z roszczeniem o zasądzenie kwot potrzebnych do terminowego i pełnego wykonywania zadań zleconych, to przepis ten stanowi również podstawę do wystąpienia z roszczeniem o zapłatę odsetek od nieterminowo przekazanej dotacji.

Pamiętać przy tym należy, że roszczenie przysługujące jednostce samorządu terytorialnego na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis 1231835).

W ocenie niniejszego Sądu, twierdzenia pozwanego, iż Miasto (...) W. winno wypłacać odszkodowania dopiero po przekazaniu środków na ten cel przez Skarb Państwa, nie mają racji bytu. Praktyka na którą pozwany się powołuje – tj. wypłacanie, w przypadku braku środków, odszkodowań dopiero po otrzymaniu na ten cel środków – nie jest zgodna z unormowaniem zawartym w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z zapisu tego bowiem wynika wprost, iż to Wojewoda (w przytoczonym stanie faktycznym) winien zadbać o przekazywanie dotacji w odpowiedniej wysokości. Mając to na uwadze, zarzut pozwanego odnośnie naruszenia przez Miasto (...) W. art. 249 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych jest bezzasadny.

Reasumując powyższe żądanie powoda należało uwzględnić na podstawie art. 49 ust. 5 oraz ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz na podstawie art. 481§1 k.c. w związku z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (pkt. I wyroku)

O kosztach procesu (pkt. II wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. W ramach tych kosztów Sąd uwzględnił opłatę od pozwu i wynagrodzenia zastępstwa procesowego, ustalonego na podstawie § 6 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

Z tych wszystkich względów orzeczono jak w wyroku.