

Sygn. akt I C 888/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 grudnia 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący SSO Ewa Ligoń-Krawczyk

Protokolant: Katarzyna Maciaszczyk

po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **m. (...) W.**

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)**

o zapłatę

I. zasądza od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz m. (...) W. kwotę 978.035 (dziewięćset siedemdziesiąt osiem tysięcy trzydzieści pięć) złotych wraz odsetkami w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych od dnia 19 lipca 2016 roku do dnia zapłaty,

II. zasądza od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz m. (...) W. kwotę 63.302 (sześćdziesiąt trzy tysiące trzysta dwa) złote tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sygn. akt I C 888/16

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 lipca 2016 roku m.(...) W. domagało się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 978 035 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego (pozew – k. 2).

W uzasadnieniu powód podniósł, iż dochodzona kwota stanowi należność z tytułu odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych od nieterminowo przyznanych i przekazanych przez Wojewodę (...) jako reprezentanta Skarbu Państwa dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wypłaconych w 2013 i 2014 r. odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz wykonanych w 2013 i 2014 r. orzeczeń, a więc dotacji przekazanych niezgodnie z treścią art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 t. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t). W oparciu o przepis art. 482 § 2 k.c. powód dochodzi również odsetek za opóźnienie od zaległych odsetek od chwili wytoczenia o nie powództwa. Na kwotę dochodzoną w niniejszym postępowaniu składa się zatem skapitalizowana suma odsetek należnych za okres opóźnienia w przekazaniu dotacji, liczonych według zestawienia obejmującego wykonane decyzje i wyroki sądowe (uzasadnienie pozwu – k. 3v).

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 22 lipca 2016 roku, sygn. akt I Nc 243/16, Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny nakazał pozwanemu Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) zapłatę kwoty 978 035

zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od dnia 19 lipca 2016 roku do dnia zapłaty oraz kwotę 23 026 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (nakaz zapłaty z dnia 22 lipca 2016 roku – k. 622).

W dniu 17 sierpnia 2016 roku pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł sprzeciw od nakazu zapłaty w całości i domagał się oddalenia powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych (sprzeciw – k. 629-638).

W uzasadnieniu sprzeciwu pozwany podniósł, iż art. 49 u.d.j.s.t. przewiduje możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym od Skarbu Państwa przez j.s.t. tych należności jedynie w przypadku ich nieprzekazania lub częściowego nieprzekazania. Pozwany wskazał, iż przepis ten nie mówi o możliwości samodzielnego finansowania przez j.s.t. zadań zleconych z własnych środków budżetowych. Pozwany wskazał, że powód nie miał podstaw do przyjęcia zasad finansowania przedmiotowych zadań w określony w pozwie sposób. Następnie pozwany podniósł, że nie pozostawał w opóźnieniu z dwóch powodów. 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 zgłosił równocześnie zarzut naruszenia prawa podmiotowego przez powoda z uwagi na to, iż działanie powoda polegające na realizacji orzeczeń odszkodowawczych przed wystąpieniem o zwiększenie dotacji stanowiło zasadę, a nie wyjątek (uzasadnienie sprzeciwu – k. 631).

Strony podtrzymały swoje stanowisko do zamknięcia rozprawy (protokół – k. 698, nagranie: 00:00:50-00:02:13).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Powód m.(...) W. realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie otrzymywało dotacji umożliwiających terminowe wykonywanie zleconych zadań, wobec czego angażowało środki własne w celu uniknięcia narastania odsetek i powstania ewentualnej odpowiedzialności z tytułu nieterminowego wykonywania zadań zleconych jak również egzekucji z rachunków bankowych m.(...) W. (okoliczność niesporna, kopie orzeczeń sądowych i organów administracji oraz kopie potwierdzeń przelewów – k. 30-32, 34-36, 38-39, 41-45, 57-82, 84-87, 89-140, 142-156, 158-199, 201-202, 204-233, 235-236, 265-269, 271-273, 277-461).

Wysokość dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wypłaconych w 2013 odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz wykonanych w 2013 orzeczeń wynosiła pierwotnie 2 450 000 zł, a ostatecznie została zwiększona do kwoty 29 431 416 zł. W roku 2014 powodowi przyznano początkowo kwotę 2 750 000 zł, a ostateczna kwota dotacji wyniosła 32 882 616 zł (korespondencja stron – k. 462-499).

Powód wielokrotnie zwracał się o zwiększenie kwoty dotacji, przekazywał kwartalne sprawozdania z wykorzystania budżetu, zaznaczając w nich zarówno wykorzystanie środków do wysokości planu jak i wysokość zrealizowanych wypłat ze środków miasta ponad plan nie rozliczony w ramach dotacji. Przekazywanie środków od wojewody następowało z opóźnieniem (okoliczność niesporna – pisma powoda – k. 29, 33, 37, 40, 56, 83, 88, 141, 157, 200, 203-203v, 264, 270, 274-276, 462-482, pisma pozwanego i potwierdzenia przelewów – 483-516).

Z uwagi na niedotrzymanie przez Wojewodę (...) warunku określonego w ust. 5 art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powód m.(...) W. pismem z dnia 21 maja 2015 roku (znak: (...)) przekazał do (...) Urzędu Wojewódzkiego w W. noty księgowe Nr (...) z dnia 13 maja 2015 roku na kwotę obejmującą odsetki od nieterminowo przekazanych transz dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w latach 2013-2014 roku. Pismem z dnia 22 czerwca 2015 roku pozwany zwrócił przekazane noty podnosząc, że przyjęty przez m.(...) W. sposób finansowania ze środków własnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej narusza art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z którego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego finansuje realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami z dotacji celowych z budżetu państwa, których wysokość winna zapewnić realizację tych zadań oraz art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach

publicznych, z którego wynika, że finansowanie zadań zleconych winno następować w ramach planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego (nota księgowa Nr (...) – k. 21-22, nota księgowa Nr (...) – k. 23-24, nota księgowa Nr (...) – k. 25-26, nota księgowa Nr (...) – k. 27-28)

W dniu 25 czerwca 2015 roku do pozwanego skierowano wezwanie do zapłaty łącznej kwoty w wysokości 978.035,00 zł. Pismem z dnia 1 lipca 2015 roku (znak: (...)) Prezydent m.(...) W. ponownie przekazał noty księgowe wskazując, że przepisy ustawy o finansach publicznych obligują jednostkę samorządu terytorialnego do realizacji zadań zleconych niezależnie od przekazanych na ten cel środków od Wojewody. Pismem z dnia 4 sierpnia 2015 roku (znak: (...)) pozwany ponownie odmówił uznania zasadności przekazanych not powielając uprzednio przekazaną argumentację. W kolejnych pismach powoda i pozwanego z dnia 23 września 2015 roku (znak: (...)), 22 października 2015 roku (znak: (...)), 5 listopada 2015 roku (znak: (...)) oraz 22 grudnia 2015 roku (znak: (...)) strony pozostały przy dotychczasowych stanowiskach (pismo z dnia 21 maja 2015 roku (znak: (...)) – k. 517, pismo (...) Urzędu Wojewódzkiego z dnia 22 czerwca 2015 roku (znak: (...)) – k. 518, wezwanie do zapłaty z dnia 25 czerwca 2015 roku (znak: (...)) wraz z potwierdzeniem odbioru – k. 519-520, pismo Prezydenta m.(...) W. z dnia 1 lipca 2015 roku (znak: (...)) – k. 522, pismo (...) Urzędu Wojewódzkiego z dnia 4 sierpnia 2015 roku (znak: (...)) – k. 523-523v, pismo z dnia 23 września 2015 roku (znak: (...)) – k. 524-524v, pismo z dnia 22 października 2015 roku (znak: (...)) – k. 525, pismo z dnia 5 listopada 2015 roku (znak: (...)) – k. 526, pismo z dnia 22 grudnia 2015 roku (znak: (...)) – k. 527).

Powód w latach ubiegłych zwracał pozwanemu uwagę na problem niewystarczających kwot przyznawanych dotacji i na przewidywaną wysokość odszkodowań ustalanych w trakcie postępowań administracyjnych. Powód informował pozwanego o wysokości zobowiązań, wynikających z ostatecznych decyzji i prawomocnych wyroków oraz o zobowiązaniach mogących powstać w trakcie roku budżetowego (korespondencja stron – k. 527-591).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dowodów z dokumentów złożonych przez powoda. Dowody te Sąd ocenił jako wiarygodne, szczególnie, że pozwany nie kwestionował faktu wypłaty przez powoda określonych kwot z tytułu odszkodowań za wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, jak również nie kwestionował wyliczeń wysokości odsetek od kwot dotacji przekazanych po wypłacie środków przez powoda.

Sąd oddalił wnioski strony pozwanej o przesłuchanie świadków, bowiem zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był dostateczny do ustalenia stanu faktycznego, a przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków doprowadziłoby do nieusprawiedliwionej przewlekłości postępowania.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż strony toczącego się postępowania są zgodne co do samego stanu faktycznego sprawy. Przedmiotem sporu między stronami była wyłącznie odmienna ocena skutków prawnych wywodzonych z istniejącego stanu faktycznego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że spór w sprawie dotyczył kwestii prawnych, a mianowicie ustalenia, czy powodowi przysługuje roszczenie o zapłatę odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych od przekazanych przez pozwanego nieterminowo kwot dotacji celowych na wypłatę osobom trzecim odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa, które to odszkodowania wynikają z orzeczeń administracyjnych albo sądowych.

Pozwany podnosił, że środki na finansowanie zadań zleconych powinny być w pełnej wysokości przekazywane przez administrację rządową, a nie mogą być pokrywane z dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego w związku z czym jego zdaniem nie ma podstaw wypłaty odsetek od tych środków a także pozwany podniósł, że nie pozostawał w opóźnieniu z dwóch powodów: 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.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.) 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. Dotacje celowe są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.

Stosownie do art. 49 ust. 6 ustawy, 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. Przywołany przypis ustawy stwarza 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 zleczonych zadań (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 roku, sygn. akt II CSK 195/11, także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 roku, sygn. akt V CSK 295/14).

Nadto skoro ust. 6 art. 49 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleczonych w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę zarówno różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleczonych a wysokością przekazanej dotacji, jak odsetek z tytułu opóźnienia w ich wypłacie oraz odsetek, o których mowa w art. 481 k.c. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2015 roku, sygn. akt I ACA 1814/14).

W toku postępowania dowodowego strona powodowa wykazała, iż pozwany opóźniał się z realizacją wypłaty środków przeznaczonych jako dotacja celowa na pokrywanie w ramach zadań zleczonych zobowiązań skarbu państwa z tytułu decyzji odszkodowawczych oraz prawomocnych wyroków sądów. Równocześnie strona pozwana nie kwestionowała poprawności wystawionych not księgowych, w tym w zakresie sposobu naliczenia odsetek. Zarzuty zawarte w sprzeciwie odnosiły się wyłącznie do prawidłowości wydatkowania środków przekazanych przez pozwanego powodowi oraz angażowania przez powoda środków własnych na poczet zobowiązań wynikających z zadań zleczonych.

W ocenie Sądu nie można zgodzić się z twierdzeniem pozwanego, że wypłata odszkodowania przez powoda powinna nastąpić dopiero po przekazaniu środków na ten cel przez Skarb Państwa. Oczywiście pozwany próbuje wprowadzać wygodną dla siebie praktykę polegającą na tym, że niektóre powiaty w przypadku braku środków z dotacji na wypłatę odszkodowania, przesyłają pozwanemu prawomocną decyzję i zwracają się o środki na wypłatę odszkodowania, a odszkodowanie wypłacane jest dopiero po otrzymaniu środków ze Skarbu Państwa. Jednak jest to tylko praktyka, a nie procedura przewidziana przez przepisy prawa, co powoduje, że jest niezgodna z treścią art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego wynika, że w okolicznościach faktycznych sprawy to Wojewoda powinien zadbać o to aby przekazane dotacje były w takiej wysokości, która umożliwi pełną i terminową wypłatę odszkodowań, a nie przerzucać ciężar rozwiązania problemu na powoda. W takiej sytuacji bezzasadny jest zarzut, że działania powoda naruszają art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisów ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Sądu zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego to jednostka przekazująca dotacje powinna je zapewnić w taki sposób, który umożliwi pełne i terminowe wykonanie zadań zleczonych. Powyższe oznacza, że to na jednostce przekazującej dotację w tym przypadku Wojewodzie ciąży obowiązek zapewnienia z góry środków na wskazany cel. Takie stanowisko oraz poprawność działania powoda w ocenie Sądu potwierdza również wykładnia przepisu art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, mówi

ona bowiem że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje uprawnienie dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami, aby takie uprawnienie przysługiwało jednostka musi uprzednio ponieść takie koszty, a więc wypłacić odszkodowanie jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Brak wypłaty stosownego odszkodowania w terminie mogło narazić powoda na negatywne konsekwencje prawne, łącznie z podjęciem czynności egzekucyjnych.

Również jako niezasadny ocenić należało podniesiony przez stronę pozwaną zarzut nadużycia prawa podmiotowego. Strona pozwana twierdziła, iż przekazywanie pozwanemu przez m.(...) W. decyzji ostatecznych o odszkodowaniu i prawomocnych wyroków zasądających świadczenie z opóźnieniem a następnie żądaniem odsetek za opóźnienie stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Z korespondencji między stronami wynika, iż strona powodowa regularnie informowała pozwanego o wysokości wymagalnych zobowiązań i niedostatecznej wysokości przekazanej dotacji celowej. Ze zgromadzonej w aktach sprawy dokumentacji nie wynika jednocześnie, aby m.(...) W. przekazywała decyzje ostateczne o odszkodowaniu lub prawomocne wyroki zasądające 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 wyłączone na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, pochodzących z uruchomionej przez Ministra Finansów rezerwy celowej.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż mechanizm przewidziany w art. 170 ust. 2 pkt 1 u.f.p. ma charakter wyjątkowy i z tego powodu powinna być stosowany 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 zanizowana, uniemożliwiając tym samym sprawną i terminową realizację zadań.

Zaznaczyć jednocześnie należy, iż w znacznej części zobowiązania realizowane przez powoda w ramach zaspokojenia roszczeń wynikały z prawomocnych orzeczeń sądowych, w których pozwany reprezentowany był przez statio fisci – Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. W toku postępowań sądowych i po ich zakończeniu to pozwany, reprezentowany przez radców Prokuratorii Generalnej, informował powoda o konieczności zaspokojenia roszczeń wynikających z prawomocnych wyroków sądów. W tej sytuacji nie można mówić o celowym opóźnianiu przepływu informacji od powoda do pozwanego, co miałyby przyczynić się do narastania odsetek z tytułu opóźnień.

Reasumując powyższe rozważania Sąd przyjął, iż roszczenie strony powodowej jest w pełni zasadne zarówno co do istoty, jak i co do wysokości. Powód – m.(...) W. – udowodnił wysokość roszczenia w oparciu o wyliczenia załączone do not księgowych. Jak wynika z poczynionych przez Sąd rozważań roszczenie to znajduje oparcie w przepisach prawa, wobec czego Sąd zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 978 035 zł.

O odsetkach Sąd orzekł na podstawie art. 481 k.c. w zw. z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu zapadło na podstawie art. 98 i 108 § 1 k.p.c.. Na zasądzone koszty procesu składa się: uiszczona przez powoda opłata sądowa od pozwu (48 902 zł) oraz wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika powoda, ustalone na podstawie § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych w kwocie 14 400 złotych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804).