

Uchwała z dnia 17 października 2001 r., III CZP 51/01

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca), Sędzia SN Marian Kocon, Sędzia SN Hubert Wrzeszcz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w W. przeciwko Powiatowi B. w B. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 października 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim postanowieniem z dnia 7 czerwca 2001 r.:

„Czy przekazanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządowi powiatu na realizację określonych zadań – na wyodrębniony rachunek bankowy – w trybie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 97 r. nr 123 poz. 776 ze zm.) i według algorytmu określonego Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawiania sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. z 99 r. nr 8 poz. 73) czyni go (samorząd powiatu) uprawnionym w rozumieniu art. 55 § 1 k.c. do pobierania pożytków cywilnych w postaci odsetek od przekazanych mu środków pieniężnych, czy też uprawnienie to pozostaje przy Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych?”.

podjął uchwałę:

Przekazanie powiatowi na wyodrębniony rachunek środków pieniężnych na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) z przeznaczeniem na realizację zadań określonych przepisami tej ustawy, upoważnia powiat do pobierania pożytków cywilnych w postaci odsetek należnych od przekazanych środków. Pożytki te mogą być

wykorzystane przez powiat wyłącznie na realizację zadań wynikających z przepisów powołanej ustawy.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne wyniknęło na tle następującego stanu faktycznego.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych żądał zasądzenia od Powiatu B. kwoty 20 639 zł, stanowiącej odsetki bankowe od środków tego Funduszu, zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym pozwanego Powiatu. Środki te zostały przekazane pozwanemu w trybie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) za cztery kwartały 1999 r. oraz za pierwszy kwartał 2000 r. Odsetki od przekazanych środków pieniężnych uznano za dochód pozwanego Powiatu uchwałą Rady Powiatu z dnia 16 grudnia 1999 r. na podstawie art. 8 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz.U. Nr 150, poz. 183 ze zm.). Powodowy Fundusz, domagając się zasądzenia wskazanej kwoty na podstawie art. 405 k.c., twierdził, że odsetki są przychodem od jego środków finansowych i nie mogą stanowić dochodu powiatu.

Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2000 r. Sąd Rejonowy w Belchatowie powództwo oddalił. Podzielił stanowisko pozwanego, że odsetki od środków powodowego Funduszu, zgromadzone na rachunku bankowym pozwanego Powiatu, stanowią dochód tego Powiatu w rozumieniu przepisu art. 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001.

Rozpoznając apelację powodowego Funduszu wniesioną od tego wyroku Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Udzielenie odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wymaga uwzględnienia treści przepisów zamieszczonych w różnych aktach prawnych. W szczególności chodzi tu o przepisy Konstytucji, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.), ustawy z 26 listopada 1998 r. finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), ustawy z dnia 27

sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz.U. Nr 150, poz. 183 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawienia sprawozdań o wykorzystaniu tych środków (Dz.U. Nr 8, poz. 73).

Punktem wyjścia musi być niewątpliwie stwierdzenie zawarte w art. 167 ust. 1 Konstytucji, w którym wyrażono myśl, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Skonkretyzowanie tego konstytucyjnego zapisu nastąpiło w ustawach zwykłych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ustawowe określenie dochodów publicznych, które – zgodnie z art. 3 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych – wchodzi w skład ogólniejszego określenia „środki publiczne”. Według art. 3 ust. 2 tej ustawy, dochodami publicznymi są: daniny publiczne, tj. podatki i inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw; pozostałe dochody uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych (opłaty, dochody z mienia, w szczególności z najmu, dzierżawy i innych podobnych oraz dywidendy od wniesionego kapitału); dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw nie objętych pojęciem przychodów z art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a i b tej ustawy oraz dochody ze świadczenia usług; spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej oraz inne dochody uzyskane na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli są pobierane przez organy finansowane z dochodów publicznych. Ustawa o finansach publicznych określa też ściśle, na co mogą być przeznaczone środki publiczne, w tym dochody publiczne. Przepis art. 4 jednoznacznie stwierdza, że środki publiczne mogą być przeznaczone na wydatki publiczne oraz rozchody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, tj. spłaty pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych i inne operacje finansowe oraz udzielanie pożyczek.

Do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. fundusze celowe. Oznacza to, że fundusze celowe zalicza się do jednostek sektora finansów publicznych, a zatem odrębna ustawa może nałożyć obowiązek ponoszenia danin publicznych na rzecz

funduszu celowego. Taką pozycję prawną funduszu celowego ma m.in. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe. Ten status zachował także pod rządem przepisów ustawy o finansach publicznych, skoro według art. 22 ust. 1 tej ustawy funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie tej ustawy (a tak było w przypadku Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).

Status prawny tego Funduszu charakteryzuje to, że ma osobowość prawną (art. 45 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), jego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań (art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). W odniesieniu do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych źródła jego przychodów określone są w art. 45 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zaś cele (zadania), na które mogą być przeznaczone jego środki określone są nie tylko w art. 47 tej ustawy, ale także w innych jej przepisach. Analizując źródła przychodów Funduszu, które taksatywnie (z wyjątkiem zawartego w pkt 9 określenia „inne wpłaty”) wyliczono w art. 46 ustawy, należy zwrócić uwagę na fakt, że w pkt 5 wymieniono „dochody z oprocentowania pożyczek, dyskonto od zakupionych bonów skarbowych, odsetki od obligacji emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski oraz lokat terminowych”. Zwrócenie na to uwagi już w tym miejscu jest istotne, gdyż w art. 46 nie wskazano, jako źródła przychodu Funduszu, odsetek od środków przekazanych przez Prezesa Zarządu Funduszu – zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań na wyodrębniony rachunek bankowy. To zaś stanowi źródło sporu w niniejszej sprawie, a problem komu przypadają te odsetki stanowi istotę przedstawionego zagadnienia prawnego.

Należy także zauważyć, że nie sposób podzielić poglądu prezentowanego przez powodowy Fundusz, iż odsetki te objęte są pozycją „inne wpłaty” (art. 46 pkt 3), a

zatem przypadają Funduszowi. Przyjęcie tego stanowiska zakłada, że brzmienie art. 46, określające źródła przychodów Funduszu, nie jest precyzyjne. Takiemu pogładowi przeczy art. 46 pkt 5, w którym jednoznacznie wskazano, jakie odsetki od środków pieniężnych Funduszu zadysponowanych w formie pożyczki, zakupu bonów skarbowych, określonych obligacji i lokat terminowych, są źródłem przychodu Funduszu. Wśród nich nie wymieniono odsetek od środków przekazanych samorządom wojewódzkim i powiatowym. Takie unormowanie zawiera rozpatrywany przez parlament projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym zamieszczono także zmianę art. 46 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez wyraźne stwierdzenie, że dochodami Funduszu są „odsetki od środków, o których mowa w art. 48 ust. 1”. Dotychczasowa treść art. 46 tej ustawy nie daje jednak podstaw do przyjęcia, że odsetki od środków pieniężnych Funduszu przekazanych województwom i powiatom – jako jednostkom samorządu terytorialnego – stanowią źródło przychodów Funduszu.

Istnieją dalsze argumenty potwierdzające trafność tego stanowiska. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. To zadanie powiatu zostało rozwinięte w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 34 ust. 1a tej ustawy, zadania z niej wynikające realizują właściwe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Uszczegółowienie tych zadań nastąpiło m.in. w art. 12 ust. 2, 13, 26 ust. 2, 27 ust. 2, 35a, 35b i innych, a ich wykonywanie musi być zabezpieczone finansowo. Z tego też względu w art. 35c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych postanowiono, że zarządy województw i starostowie przedstawiają Prezesowi Zarządu Funduszu wnioski do planu finansowego tego Funduszu oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe o zadaniach zrealizowanych z otrzymanych z Funduszu środków. Do tego unormowania nawiązuje zatem art. 48 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stwierdzając, że środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań na wyodrębniony rachunek

bankowy według algorytmu ustalonego w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie algorytmu podziału środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu przedstawienia sprawozdań o wykorzystaniu tych środków. W przepisach tego rozporządzenia uszczegółowiono wyżej wymieniony obowiązek przekazania środków, przyjmując (§ 6), że środki są przekazywane staroście na wyodrębniony rachunek bankowy w terminie 14 dni od dnia złożenia przez starostę wniosku o ich przyznanie, przy czym powiększa się je o 2%, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zrealizowanych zadań, zaś samorząd powiatowy przedstawia Prezesowi Zarządu Funduszu kwartalne sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykorzystania środków (§ 7).

Na tle tych unormowań powstaje zatem zasadnicze pytanie, jaki charakter – z punktu widzenia zasad gospodarowania środkami publicznymi – ma owo „przekazanie środków” przez Prezesa Funduszu na rzecz samorządu województwa lub powiatu. Rzecz jest istotna, jeśli zważyć na art. 167 ust. 2 Konstytucji, art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 52-54 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a źródła tych dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. W art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym wymieniono źródła przychodu stanowiące dochody powiatu oraz określono źródła, które mogą być dochodami powiatu. Wśród pierwszych wymieniono m.in. subwencje z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiat oraz dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże. Udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa dla powiatu w latach 1999-2001 unormowano w art. 52-54 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001.

Odnosząc te unormowania do przyjętej w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych konstrukcji „przekazania środków”, można z całą pewnością stwierdzić, że nie chodzi tu o dotację celową z budżetu państwa. Jest tak dlatego, że Fundusz ma odrębną osobowość prawną, a dotacje z budżetu państwa są jednym z źródeł

przychodu tego Funduszu (art. 46 pkt 2 ustawy o rehabilitacji...). Należy jednakże zauważyć, że zgodnie z art. 56 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, dochodami powiatu mogą być dotacje z państwowych funduszy celowych.

Podobnie stanowi art. 9 pkt 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001. Takim zaś funduszem jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Powstaje zatem pytanie, czy przekazanie środków, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z państwowego funduszu celowego, jakim jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, na rzecz województwa lub powiatu nie jest w istocie dotacją względnie ma charakter zbliżony do dotacji.

Podejmując tę kwestię należy zauważyć, że w art. 36 ust. 2 pkt 2 oraz art. 47 ust. 1 pkt 7 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych pojawia się wprost pojęcie dotacji (dotacja dla przedsiębiorców podejmujących określoną produkcję oraz upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia wykonawczego m.in. w celu określenia zasad ustalania i rozliczania dotacji ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przy zlecaniu zadań). Wyprowadzanie jednak z tego wniosku, że w innych przypadkach finansowania lub dofinansowania ze środków Funduszu Rehabilitacji realizacji określonych zadań nie ma cech zbliżonych do dotacji, nie znajduje uzasadnienia. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy, także organizacja pozarządowa lub jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono wykonanie określonego zadania i przyznano dotację, musi się z niej rozliczyć, a w art. 47 ustawy, w którym wymieniono cele, na jakie mogą być przeznaczone środki Funduszu, oprócz pojęcia „dotacji” użyto pojęć ogólnych „dofinansowanie”, „finansowanie”, „przeznaczenie środków”. Jeśli zatem w tym kontekście odnieść się do użytego w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy sformułowania „środki (...) są przekazywane”, to nie można z samego faktu, że istnieje obowiązek składania Prezesowi Zarządu Funduszu sprawozdań finansowo-rzeczowych z wykorzystania tych środków, wyprowadzić wniosku, iż nie chodzi w tym przypadku także o świadczenie o cechach dotacji z państwowego funduszu celowego.

Należy również zwrócić uwagę, że wśród przychodów Funduszu w art. 46 pkt 7 nie wymieniono wpłat z tytułu zwrotu nie wykorzystanych przez województwo lub powiat przekazanych przez Prezesa Zarządu Funduszu środków na podstawie art.

48 ust. 1 pkt 1 ustawy. Obowiązek składania Prezesowi Zarządu Funduszu sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykorzystania przekazanych środków przez zarząd powiatu lub województwa jest prostą konsekwencją faktu, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki z funduszu celowego mogą być przeznaczone tylko na realizację wyodrębnionych zadań.

Dla potrzeb rozstrzygnięcia przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego nie jest jednak konieczne stanowcze przesądzenie charakteru prawnego środków przekazanych – zgodnie z ustawowym obowiązkiem – powiatowi lub województwa przez Prezesa Zarządu Funduszu. W szczególności, nie jest konieczne przesądzenie, czy przekazane środki są w istocie zbliżone do dotacji z państwowego funduszu celowego lub mają podobny charakter względnie że środki te nie mają cech dotacji i w konsekwencji nadal należą do Funduszu. Jeśli bowiem przyjąć, że przekazane środki mają charakter dotacji, to stanowią dochód powiatu, a zatem pożytki, jakie przynoszą w postaci odsetek, stanowią oczywiście dochód powiatu. Jeśli zaś uznać, że przekazane środki nadal stanowią własność Funduszu, to wobec braku regulacji prawnej w tym przedmiocie w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w szczególności w przepisie art. 46, określającym źródła przychodu Funduszu, uzasadnione jest sięgnięcie do konstrukcji prawa cywilnego. Formalną podstawą prawną ku temu stwarza art. 66 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stwierdzając, że w sprawach nie unormowanych przepisami ustawy stosuje się kodeks postępowania administracyjnego, kodeks cywilny i kodeks pracy. Przekazanie środków powiatowi przez prezesa Zarządu Funduszu w trybie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na wyodrębniony rachunek z przeznaczeniem na realizację zadań określonych tą ustawą pozwala uznać, że powiat jest – w kategoriach prawa rzeczowego – samoistnym posiadaczem w dobrej wierze. Tę ocenę wzmacnia z jednej strony przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, w którym zadania wspierania osób niepełnosprawnych uznano za zadanie własne powiatu, z drugiej treść art. 167 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Uznanie, że powiat jest samoistnym posiadaczem w dobrej wierze środków pieniężnych przekazanych w trybie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych pozwala zastosować regułę wyrażoną w art. 224 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem, samoistny posiadacz w dobrej wierze zachowuje pobrane pożytki cywilne, którymi są także odsetki. Środki pieniężne są bowiem *sui generis* rzeczami oznaczonymi gatunkowo, które różnią się od innych rzeczy tym, że ich wartość w obrocie wynika z gwarancji państwa przez uznanie ich za prawny środek płatniczy. Taki charakter środków pieniężnych nie stoi jednak na przeszkodzie do zastosowania art. 224 § 1 k.c. W obu jednak przypadkach konieczne jest istotne zastrzeżenie, że pobrane przez powiat pożytki mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację wyodrębnionych zadań (art. 22 § 1 ustawy o finansach publicznych), w konkretnym przypadku – na realizację zadań wynikających dla powiatu z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (art. 34 ust. 1 a tej ustawy i art. 4 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym).

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.