



Sygn. akt I CSK 245/07

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 października 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

SSN Lech Walentynowicz

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Województwa [...] przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Finansów o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 października 2007 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt [...],

oddala skargę kasacyjną i zasądza od Skarbu Państwa - Ministra Finansów na rzecz Województwa [...] kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Województwo wniosło o zasądzenie w postępowaniu upominawczym od Skarbu Państwa Ministra Finansów kwoty 148 554,61 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 29 października 2004 r. podnosząc, że ze środków własnych pokryło na rzecz jednego z przewoźników kwoty stanowiące należne dopłaty do bezpłatnych i ulgowych przejazdów osób ustawowo uprawnionych, które obciążały budżet państwa.

Nakazem zapłaty z dnia 14 kwietnia 2005 r. Sąd Okręgowy roszczenie uwzględnił. W sprzeciwie pozwany Skarb Państwa między innymi podniósł, że w innej, podobnej sprawie powództwo o dopłaty wobec tego podmiotu zostało oddalone.

Wyrokiem z dnia 14 marca 2006 r. Sąd Okręgowy w W. powództwo uwzględnił. Ustalił, że Województwo [...] w dniu 12 kwietnia 1999 r. zawarło z O. sp. z o.o., działającą jako przewoźnik, na okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 1999 r. umowę o zasadach dopłat z budżetu państwa do przewozów pasażerskich z tytułu ustawowych uprawnień. Na jej podstawie powód dokonywał wypłaty dopłat dla tego przewoźnika świadczącego usługi przewozu, przy czym nie obejmowały one pełnych kwot, których domagał się przewoźnik, lecz jedynie dopłaty do przewozów ulgowych osób legitymujących się imiennym biletem miesięcznym szkolnym, ponieważ tylko taka indywidualna sprzedaż mogła być z przyczyn technicznych rejestrowana przez wykorzystywane wówczas kasy fiskalne. Tylko w takim zakresie powód otrzymał środki finansowe z budżetu za pośrednictwem Wojewody.

Sąd Okręgowy w sprawie z powództwa O. sp. z o.o. przeciwko Województwu i Skarbowi Państwa wyrokiem z dnia 7 czerwca 2004 r. zasądził od Województwa na rzecz powodowej spółki kwotę 64 023,71 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14 stycznia 2000 r. tytułem nie wypłaconych dotychczas dopłat oraz kwotę 19 350,90 zł tytułem kosztów procesu i oddalił powództwo w stosunku do Skarbu Państwa. Powód w wykonaniu tego wyroku uiścił na rzecz przewoźnika łącznie kwotę 148 544,61 zł.

Sąd Okręgowy podkreślił, że powód roszczenie wywodził bezpośrednio z faktu wykonania obowiązku wynikającego z wyroku zapadłego w sprawie [...] oraz postanowień ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm., dalej „ustawy”), gdy tymczasem pozwany nie tylko negował swoją legitymację bierną, ale także podniósł zarzut powagi rzeczy osądzonej. Zarzuty pozwanego Skarbu Państwa ocenił jako bezpodstawne. Podkreślił, że w sprawie z powództwa O. sp. z o.o. przedmiotem postępowania było roszczenie o odszkodowanie z tytułu nienależnego wykonania umowy łączącej tę spółkę z Województwem, natomiast w rozpoznawanej sprawie powód dochodzi odszkodowania z tytułu czynu niedozwolonego w postaci zaniechania pozwanego polegającego na nie wykonaniu obowiązku ustawowego. Zauważył jednocześnie, że ponieważ strony rozpoznawanej sprawy występowały w sprawie I[...] jako współpozwanicy, nie zachodziła w obu postępowaniach tożsamość podmiotów w rozumieniu art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.

Jego zdaniem fakt, że sąd w sprawie [...] nie dopatrył się odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec O. sp. z o.o., nie oznacza braku jego odpowiedzialności wobec powoda. Artykuł 8a ustawy, w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie stanowił wtedy wyraźnie, że koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Uznał na tej podstawie, że przekazywanie przez samorząd przedmiotowych dopłat przewoźnikom stanowiło wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Oznaczało to, że środki przeznaczone na dokonanie tychże dopłat powinny być zawczasu przekazane przez budżet właściwemu samorządowi. Ponieważ w sensie faktycznym samorząd województwa mógł przekazać na realizację tego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jedynie środki przekazane mu na ten cel z budżetu wszelkie ryzyko w opóźnieniu ich przekazania na rachunek samorządu musi ponosić Skarb Państwa. Z nadejściem wymagalności poszczególnych roszczeń spółki O. wobec Województwa z tytułu przedmiotowych dopłat następowało zatem po stronie Skarbu Państwa popadnięcie w opóźnienie w świadczeniu kwot stanowiących równowartość wymagalnych dopłat. Skoro budżet nie przekazał na czas środków,

tj. przed nadejściem wymagalności roszczeń przewoźnika stosownych kwot dopłat, to wyasygnowanie ich przez Województwo stanowiło szkodę w rozumieniu art. 415 k.c., za którą odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Wyraził pogląd, że treść art. 8a ustawy przesądzała nie tylko o bezprawności działania w wyniku braku przekazania środków, ale także o winie pozwanego, który wiedząc o obowiązku nie wykonał go (subiektywna bezprawność czynu). Podkreślił, że skoro powód w wykonaniu obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym, tj. wyrokiem ze sprawy [...] zmuszony został do rozdysponowania środków stanowiących jego dochody własne, a przeznaczonych na realizację innych celów, to istnieje ewidentny związek przyczynowy między zaniechaniem pozwanego a szkodą w postaci uszczerbku majątkowego odpowiadającego wysokości wypłaconej przewoźnikowi sumy pieniężnej i w rezultacie należało przyjąć, że dochodzona kwota 148 544,61 zł „wyszła” z majątku powoda i o tę właśnie sumę stał się on, używając potocznego określenia „biedniejszy”.

W wyniku apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 30 listopada 2006 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że obniżył zasądzone świadczenie do kwoty 64 023,71 zł i oddalił powództwo o zapłatę dalszej kwoty 84 520,90 zł wraz z odsetkami oraz zniósł koszty postępowania. Przyjął za własne ustalenia Sądu pierwszej instancji i częściowo podzielił jego argumentację prawną. Jego zdaniem, odpowiedzialności Skarbu Państwa należało dopatrzeć się w treści art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r., tj. przed jego zmianą nowelą z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Podzielił pogląd, że przekazywanie przez samorząd, stosownie do treści art. 8a ust. 2 ustawy, dopłat do bezpłatnych i ulgowych przewozów wykonywanych przez przewoźników stanowiło wykonywanie przez ten samorząd zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i kwoty z tego tytułu powinny być przekazywane na rzecz powoda w terminach umożliwiających realizację przez niego zobowiązań wobec podmiotów wykonujących ulgowe przewozy. Wprawdzie pozwany nie przekazał na rzecz powoda całości środków na ten cel wskazując, że na podstawie ustaleń dokonanych na naradach w dniu 12 maja 1999 r., a także w dniu 30 sierpnia 1999 r. w których wzięli udział między innymi przedstawiciele rządu ustalono, że w 1999 r. dopłaty zostaną ograniczone do refundacji ulg dotyczących biletów miesięcznych

szkolnych, a dopłaty za usługi przewozowe dla dalszych osób ustawowo uprawnionych, mimo ich honorowania przez przewoźników nie będą wypłacane, lecz uzgodnienia te nie mogły być wiążące dla O. sp. z o.o., która nie brała udziału w tych negocjacjach. Wobec podmiotów nie biorących udziału w tych naradach obowiązek dopłaty do cen biletów ulgowych powinien być zrealizowany stosownie do przepisów ustawy. Szkodę powoda stanowiła kwota 148 554,61 zł jaką powód obowiązany był zapłacić przewoźnikowi w realizacji zobowiązania wynikającego z wyroku wydanego w sprawie [...]. Składa się na nią kwota 64 923,71 zł z tytułu dopłaty do biletów, odsetki od tej kwoty od dnia 14 stycznia 2000 r. oraz koszty procesu w kwocie 19 350,90 zł. Zdaniem Sądu drugiej instancji, nie w pełni uzasadnione było jednak stanowisko Sądu pierwszej instancji w przedmiocie związku przyczynowego. Pozwany był zobowiązany do przekazania na rzecz powoda kwoty 64 023,71 zł, którą to kwotę powód był zobowiązany zapłacić przewoźnikowi w terminie do 13 stycznia 2000 r. Z faktu, że pozwany nie przekazał kwoty dopłat w tym terminie, powód nie mógł wyprowadzić wniosku, że nie jest zobowiązany wobec O. sp. z o.o. Miał bowiem własny obowiązek umowny do zapłacenia tej kwoty w terminie. Nie wykonując tego zobowiązania powód naraził się na konieczność zapłaty odsetek od tej kwoty, jak również kosztów procesu. W rezultacie przyjął, że szkoda powoda pozostająca w adekwatnym związku przyczynowym z zaniechaniem pozwanego zamyka się kwotą nieprzekazanej i należnej dopłaty do biletów ulgowych.

Za nietrafny ocenił zarzut obrazy art. 518 § 1 k.c., gdyż powód nie opierał swego roszczenia na tej podstawie. Jego zdaniem nie mogło być mowy o spleceniu przez Województwo cudzego długu, skoro było to jego własne zobowiązane do świadczenia na podstawie stosunku umownego potwierdzonego prawomocnym wyrokiem.

Pozwany Skarb Państwa w skardze kasacyjnej opartej na naruszeniu prawa materialnego przez błędną wykładnię, tj. art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 8a ust. 1, 3 i 4 ustawy przez przyjęcie, że zaniechanie funkcjonariusza państwowego było bezprawne, art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że pomiędzy zaniechaniem funkcjonariusza a szkodą poniesioną przez Województwo w postaci niewypłaconej dotacji celowej istnieje adekwatny związek przyczynowy oraz przez

nie zastosowanie art. 362 k.c. i w rezultacie przyjęcie, że obowiązek naprawienia szkody przez Skarb Państwa nie uległ odpowiedniemu zmniejszeniu w związku z przyczynieniem się Województwa do zwiększenia szkody wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w części uwzględniającej powództwo i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania, bądź oddalenie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obowiązujący w latach 1999 - 2000 art. 8a ust. 1 ustawy, mający zastosowanie w sprawie, jednoznacznie stanowił, że koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa. Z kolei według jego brzmienia obowiązującego od dnia 1 stycznia 2001 r. finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów należało do zadań samorządów województw jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Po kolejnej nowelizacji od dnia 1 kwietnia 2004 r. przepis ten stanowił, że finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów należy do zadań własnych samorządu województwa, i w tym brzmieniu przepis ten wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, (OTK - A 2006, nr 7, poz. 86) został uznany za niezgodny z art. 167 ust. 1 pkt 1 i 4 Konstytucji.

Zadanie własne, w świetle art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia jedynie z ich przekazywaniem do wykonania. W stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych ponieważ, ustawa określa sposób ich wykonania.

Niewątpliwie zmiana art. 8a ust. 1 ustawy obowiązująca od dnia 1 stycznia 2004 r. oznaczała bezwzględny obowiązek sfinansowania z budżetu województwa wszelkich dopłat do biletów ulgowych na rzecz przewoźników pomimo, że zadanie to nie było lokalnym w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu art. 166 Konstytucji i dlatego zachodziła sprzeczność pomiędzy cechami tego zadania, a skutkami odnoszonymi się do odpowiedzialności za jego wykonanie. Podkreślić przy tym

należy że w świetle dokonywanych i zasygnalizowanych wyżej zmian samej treści art. 8a ust. 1 ustawy finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów należało do zadań samorządów województw jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej dopiero od 1 stycznia 2001 r. W latach 1999 - 2000 obowiązek ponoszenia kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu spoczywał na Skarbie Państwa, a nie na samorządach województw (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2004 r., II CK 40/04, niepublikowany). Pomimo tego finansowanie przewoźników odbywało się na podstawie nakazu ustawowego za pośrednictwem samorządów województw. Województwa były zobowiązane do zawarcia z przewoźnikami umów uwzględniających rozwiązania ustawowe dotyczące bezpłatnych i ulgowych przejazdów, a wykazanie wysokości dopłat miało następować na podstawie ewidencji prowadzonej przez przewoźników za pomocą kas fiskalnych (art. 8a ust. 2, 3 i 4 ustawy).

W świetle tych uwag należy stwierdzić, że w 1999 r. środki Skarbu Państwa przekazane na ten cel powinny odpowiadać różnicy pomiędzy ceną biletu ustaloną przez przewoźnika, a ceną uiszczoną przez osoby uprawnione do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów. Nie wypłacenie odpowiednich kwot w ogóle lub niższych, niż należne mogło być uznane za czyn niedozwolony (działanie bezprawne) wyrządzający szkodę przewoźnikowi (por. powołany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2004 r., II CK 40/04).

Dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnicze znaczenie miała jednak odpowiedź na pytanie czy takie zaniechanie Skarbu Państwa w stanie faktycznym sprawy rodziło także odpowiedzialność pozwanego wobec Województwa. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że przed dniem 1 stycznia 2001 r. obowiązki województw w zakresie zwrotu przewoźnikom świadczenia z tytułu bezpłatnych i ulgowych przejazdów nie ograniczały się tylko do przekazywania środków otrzymywanych od Skarbu Państwa oraz kontroli ewidencji prowadzonej przez przewoźników, ale także do obowiązku zawarcia z przewoźnikami umów dotyczących dopłat. Odpowiedzialność Województwa wynikała właśnie z takiej umowy, a przyczyną jej nie wykonania był brak przekazania przez budżet środków na ten cel. Analiza art.

8a ustawy a zwłaszcza jego ust. 1 w powiązaniu ust. 2 i 3, pozwalała przyjąć, że w tym wypadku wynika z niego roszczenie samorządu województwa wobec Skarbu Państwa o zwrot kosztów związanych z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów. Finansowanie przewoźników odbywało się bowiem za pośrednictwem samorządów województw. Źródłem zobowiązania Skarbu Państwa wobec Województwa był więc bezpośrednio art. 8a ustawy.

Zastosowana wykładnia czyniła w zasadzie bezprzedmiotowymi zarzuty kasacyjne. Należy jednak podkreślić, że z analizy art. 8a ustawy w brzmieniu obowiązującym w 1999 r. wynika, że Skarb Państwa był zobowiązany pokrywać koszty związane z finansowaniem uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów wykonywanych przez przewoźnika określonych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, a nie tylko do pokrycia dopłat do ulgowych biletów szkolnych. Jak ustalono w niekwestionowany sposób w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w W. z dnia 7 czerwca 2004 r., przewoźnik O. sp. z o.o. zrealizował w 1999 r. przewozy bezpłatne i ulgowe oraz zaewidencjonował je z różnicowaniem rodzajów dopłat w kasach fiskalnych w ilości uzasadniającej dopłatę w kwocie 141 296,14 zł, a otrzymał dobrowolnie dopłatę przed wytoczeniem tego powództwa w kwocie 68 781,31 zł tylko za bilety szkolne. Artykuł 8a ust. 4 ustawy nakładał na przewoźników obowiązek ewidencjonowania ulgowych i bezpłatnych biletów za pomocą kas fiskalnych oraz stanowił, że ewidencja ta jest podstawą do ustalenia wysokości dopłaty. Przepis ten nie był więc materialnoprawnym źródłem istnienia prawa do dopłat (stanowił je art. 8a ust. 1 ustawy) lecz normował kwestię w jaki sposób przewoźnik powinien wykazywać wysokość świadczenia jakie ma otrzymać za pośrednictwem województwa z tego tytułu. Nakładał on na przewoźników prowadzenie w 1999 r. ewidencji za pomocą kas fiskalnych. Podstawą więc wypłat była rzetelna ewidencja przewoźników prowadzona tylko przy pomocy kas fiskalnych. Z wykładni językowej tego przepisu wynika, że podstawą wyliczenia nie musiały być więc wydruki z takich kas, przedstawiające każdy indywidualny ulgowy, bądź bezpłatny przejazd. Poza tym kasy fiskalne jakie w 1999 r. użytkował O. sp. z o.o., co było już niesporne w sprawie [...], posiadały legalizację Urzędu Skarbowego, której warunkiem było

spełnienie wymagań Ministerstwa Finansów. Ewentualne więc dopuszczenie do korzystania przez przewoźnika z takich kas, które nie miały możliwości ewidencjonowania obrotu w sposób wymagany przez prawo w tej sytuacji musiałyby obciążyć pozwanego.

Poza tym roszczenie przewoźnika wobec powódki stwierdzone zostało prawomocnym i wykonanym wyrokiem Sądu Okręgowego w W. z dnia 7 czerwca 2004 r., który na podstawie art. 365 § 1 k.p.c. wiązał także Sąd Najwyższy.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że zawarta pomiędzy Województwem a O. sp. z o.o. umowa z dnia 12 kwietnia 1999 r. określająca szczegółowe zasady dopłat z budżetu do przewozów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych pasażerskich przejazdów uprawnionych osób była w części nieważna ze względu na częściową niemożność świadczenia (art. 387 § 1 k.c.). Podnieść bowiem przede wszystkim należy, że powołanie się skarżącego na treść art. 4 ust. 2 tej umowy, który w istotnym fragmencie powtarzał treść art. 8a ust. 4 ustawy, nastąpiło dopiero w skardze kasacyjnej, a na tym etapie procesu nie jest dopuszczalne podniesienie nowych faktów i dowodów (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Niezależnie od tego nie zachodziły przesłanki do przyjęcia, że świadczenie dłużnika przewidziane w tej umowie było niemożliwe do wykonania. Przepis art. 387 k.c. stosuje się gdy: niemożność spełnienia świadczenia jest obiektywna (czyli danego świadczenia nie jest w stanie spełnić nie tylko dłużnik, ale nikt inny), pierwotna, (tj. istniejąca już w chwili zawierania umowy) i nieprzemijająca. Tymczasem świadczenie jakie na podstawie tej umowy miało spełnić Województwo było świadczeniem pieniężnym, a świadczeniem przewoźnika było przewiezienie uprawnionych do przejazdów bezpłatnych lub po ulgowych cenach. Świadczenia te, jako możliwe do wykonania, nie podlegały normie wynikającej z art. 387 k.c.

Nie zachodziła także w tym wypadku niemożność świadczenia wynikająca z przepisów prawa (por np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., II CKN 602/00, OSNCP 2002, nr 2, poz. 28). Po pierwsze, nawet nie podnoszono, że już w 1999 r. nie można było skorzystać z takich kas fiskalnych, które mogłyby oddzielnie rejestrować każdy rodzaj biletu ulgowego lub bezpłatnego. Po wtóre

w świetle dokonanej wykładni art. 8a ust. 4 ustawy przepis ten dotyczył ewidencji prowadzonej przez przewoźnika powstałej jedynie przy pomocy kas fiskalnych.

Nawiązując do zarzutu obraży art. 362 k.c. podnieść należy, że narady jakie miały miejsce w dniach 12 maja 1999 r. i 30 sierpnia 1999 r. z udziałem przedstawicieli niektórych przewoźników, przedstawicieli Ministra Finansów i związków zawodowych nie mogły zmienić zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu przedmiotowych dopłat wynikających z ustawy, skoro O. sp. z o.o. nie brała w nich udziału. Po wtóre zawarta w dniu 12 kwietnia 1999 r. umowa dotyczyła 1999 r. i nie przewidywała możliwości jej wypowiedzenia czy też prawa do jej renegotjacji. Poza tym fakt niezaskarżenia przez Województwo wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 7 czerwca 2004 r. nie jest okolicznością, która umożliwiałyby zastosowanie, w świetle okoliczności sprawy art. 362 k.c.

Trzeba też podkreślić, że w wyniku dokonanej przez Sąd Apelacyjny zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji powództwo zostało uwzględnione w zakresie kwoty 64 023,71 zł pomimo, że w wyniku wykonania tytułu egzekucyjnego powód spełnił świadczenie przewoźnikowi w kwocie 148 544, 61 zł.

Z tych względów wyrok Sądu Apelacyjnego pomimo częściowo nietrafnego uzasadnienia odpowiadał prawu, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej (art. 398¹⁴ k.p.c.).