



Sygn. akt I CSK 25/07

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 kwietnia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

SSN Tadeusz Wiśniewski

w sprawie z powództwa Powiatu Ł.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Finansów
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 19 kwietnia 2007 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 21 września 2006 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od Skarbu Państwa - Ministra
Finansów na rzecz Powiatu Ł. kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset)
złotych tytułem zwrotu kosztów procesu przed Sądem
Najwyższym.**

Uzasadnienie

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu, (Dz. U. z dnia 20 czerwca 2001 r. nr 62 poz.631 z zm.) z początkiem roku 2002, z części istniejącego Powiatu Ł. utworzony został Powiat B.

W grudniu 2001 r. na rachunek bankowy ówczesnego Powiatu Ł. została przekazana część oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 710 898 zł, z czego kwotę 231 971 zł powód przekazał szkołom i placówkom, które od 1 stycznia 2002 r. znalazły się na terenie Powiatu B. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela wynagrodzenie powinno być wypłacane nauczycielom miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca, co oznaczało obowiązek uprzedniego przygotowania wypłat na 2 stycznia 2002 r.

Minister Finansów w październiku 2001 r. informował Zarządy Powiatów i Zarządy Miast na prawach powiatu, że grudniowa rata subwencji oświatowej będzie przekazana na rachunki bankowe powiatów ulegających podziałowi, a w odrębnym piśmie zostanie podana informacja o wysokości subwencji dla powiatów – nowego i dzielonego.

W kwietniu 2002 r. powodowy Powiat został zawiadomiony, że na poczet subwencji należnej w roku 2002 zaliczono całą ratę przekazaną w grudniu 2001 r., tzn. łącznie z kwotą 231.971 zł przekazaną przez powoda szkołom i placówkom położonym na terenie tworzonego Powiatu B.

Powód bezskutecznie domagał się korekty rozliczenia przez pomniejszenie o dochodzoną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej powiatowi B., a zwiększenie o tę sumę subwencji przekazywanej Powiatowi Ł. Należy dodać, że nie doszło do uzgodnienia innego podziału środków przeznaczonych dla nowych jednostek, którą to możliwość przewidziano w art. art. 38 ust. 7 ustawy o dochodach.

Powództwo przeciw Powiatowi B. o zwrot kwoty 231 971 zł, zostało prawomocnie oddalone. Sąd Okręgowy rozpoznający tamtą sprawę nie

kwestionował istnienia podstawy prawnej do zgłoszenia roszczenia przeciw Skarbowi Państwa o część oświatową subwencji, uznał natomiast brak jej dla żądania wymienionej kwoty od Powiatu B. (wyrok z 2 lipca 2003 r. XIII C .../03). Sąd Apelacyjny oddalając apelację powoda również potwierdził, że art. 27 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi podstawę odpowiedniego roszczenia skierowanego do Skarbu Państwa, a nie do innego powiatu.

W takiej sytuacji powód wytoczył powództwo o zasądzenie wymienionej kwoty od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Finansów.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy w W. wskazał, że powód nie wykazał naruszenia zasad wyliczania subwencji ogólnej – części oświatowej na 2002 rok. Uznał, że dokonanie wypłat pracownikom jednej lub drugiej części dzielonego powiatu mogło być pominięte przy wyliczaniu subwencji na rok 2002, natomiast podział powiatu uprawniał nowoutworzone jednostki do uzgodnienia w drodze uchwał podziału dotychczas uzyskanych kwot.

Do odmiennych wniosków doszedł Sąd Apelacyjny, który po rozpoznaniu apelacji powoda uznał, że powód za rok 2002 otrzymał subwencję oświatową w kwocie niższej niż należna, ponieważ część pierwszej raty przekazanej Powiatowi Ł. w grudniu 2001 r. została przekazana na wynagrodzenia nauczycielskie wypłacane już w nowopowstałym Powiecie . i nie zostało to uwzględnione przy ustalaniu subwencji oświatowej dla obydwu powiatów, utworzonych w wyniku podziału. W rezultacie, zaliczenie całej kwoty 710 898 zł (raty grudniowej 2001 r.) na dobro powoda spowodowało zmniejszenie faktycznie uzyskanej przez niego subwencji. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu powołał się również na regulację zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. przewidującą wyrównywanie różnic (nadpłaty lub niedopłaty) rat subwencji. Dlatego zmienił zaskarżony wyrok i zasądził żądaną kwotę z odsetkami i kosztami procesu.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Skarb Państwa - Minister Finansów zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

Skarżący zarzucił naruszenie przepisów art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu

terytorialnego w 1999 –2002 r., a także art. 28 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Skarżący domagał się zmiany zaskarżonego wyroku przez oddalenie apelacji oraz zasądzenia kosztów procesu.

Odpowiadając na skargę kasacyjną Powód domagał się jej oddalenia i zasądzenia kosztów procesu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący trafnie podnosi, że art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 1999 – 2002 r., dalej: „ustawa o dochodach” nie obowiązywał w latach 2001 –2002, ponieważ wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. i w związku z tym nie mógł być stosowany. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz niektórych innych ustaw wprowadzająca w art. 1 zmianę art. 40. nie daje podstaw do oceny, iż jej celem było wprowadzenie podstawy do rozliczeń między Ministrem odpowiedzialnym za finanse publiczne a beneficjentami subwencji ogólnej z dokonywanych za okres wcześniejszy. Wskazuje na to wyraźnie art. 11 w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, zawierający jedyne wyjątki od zasady bezpośredniego działania ustawy na przyszłość.

Skarżący nie zwrócił jednak uwagi na to, że fragment uzasadnienia zaskarżonego wyroku (str. 8) nie formułuje kategorycznie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. W pierwszym zdaniu Sąd Apelacyjny powołał się na art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach, aby w następnym zaakcentować okoliczność faktyczną, iż „powód nie uzyskał w 2002 r. w całości należnej mu subwencji oświatowej” i ostatecznie odrzucić jako nieistotne zagadnienie, czy kwota sporna została zwrócona do budżetu państwa.

Wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku jest konieczne, tak ze względu na kategoryczne wymaganie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 2 k.p.c., jak i w celu wykazania, że orzeczenie Sądu odwoławczego, w świetle dokonanych ustaleń faktycznych jest merytorycznie trafne.

Podział powiatu Ł. dokonywany był na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Przepisy tej ustawy poza art. 3 ust. 6 określającym datę zmian na dzień 1 stycznia, a także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu, powołujące m. in. Powiat B. nie zawierały postanowień dotyczących rozliczeń dochodów i wydatków budżetowych. Jest to zrozumiałe, ponieważ plany finansowe (budżety) państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych są ustalane na rok budżetowy, pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Ujawnione komplikacje będące źródłem rozstrzyganego sporu wynikają z ustawowego określenia terminu niektórych wydatków jednostek budżetowych na pierwszy dzień następnego roku budżetowego, przy czym w rozpoznawanej sprawie miały one obciążać powstającą równocześnie jednostkę (Powiat B.). Terminy przekazywania części oświatowej subwencji ogólnej prowadzącemu szkoły i placówki publiczne w roku 2001 określał art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach, postanawiający że Minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego część oświatową subwencji ogólnej w ratach miesięcznych /.../, w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. Ze względu na datę wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Powiatu B. jest oczywiste, że powodowy Powiat Ł. miał obowiązek zapewnić wypłatę wynagrodzeń nauczycieli na m-c styczeń 2002 r. z części subwencji przekazanej w grudniu 2001 r.

Związaną Powiatu Ł. terminami i charakterem subwencji (część oświatowa) nie może pozostać bez wpływu na ocenę zasadności roszczenia. Wyraźnie trzeba podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie kognicją sądów nie jest objęta kwestia, czy Powiat B. otrzymał w roku 2002 środki z tej subwencji w nadmiarze (dwukrotnie), jak ustalono bowiem nie wzbogacił się kosztem powoda.

Rozstrzygając w drodze procesu cywilnego roszczenia ściśle związane z wykonywaniem budżetu państwa jako planu finansowego należy pamiętać o zasadzie, iż należy ono do kompetencji władzy wykonawczej i zgodnie z art. 27 ust. 1 obowiązującej w 2002 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (podobnie jak w ustawie obowiązującej obecnie), zamieszczenie

w budżecie państwa wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń osób trzecich wobec państwa. Natomiast wyjątek od tej zasady (ust. 2) dotyczył wydatków budżetu państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd Najwyższy wypowiedział się już za przyznaniem takim jednostkom roszczenia w razie sporu o prawidłowość ustalenia wysokości kwoty z tytułu subwencji (postanowienie z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000/1/20, wyrok z 7 maja 2004 r., I CK 624/03, Wspólnota 2004/11/56). Podstawę prawną roszczenia należy upatrywać w przepisie art. 35 ustawy o dochodach, określającego kryteria ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego i upoważniającego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do ustalenia zasad podziału. Przepis ustawy został wykonany w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2002 (Dz.U.2001 r., nr 156, poz.1822). W § 4 tego rozporządzenia wprowadza się pojęcie algorytmu, według którego następuje podział części oświatowej subwencji. Algorytm - określony w załączniku, jest częścią aktu normatywnego utworzoną w języku matematycznym i pełni taką samą rolę, jak inne przepisy wyrażone w języku potocznym, tzn. wyraża normę prawną mającą zastosowanie w indywidualnych stosunkach między beneficjentem subwencji i Skarbem Państwa – dysponentem danej części budżetu .

Przytoczony wywód prowadzi do wniosku, że roszczenie powoda uwzględnione przez Sąd Apelacyjny dotyczy kwoty należnej na podstawie art. 35 ustawy o dochodach i § 4 wymienionego rozporządzenia, a nieprzekazanej przez Ministra Finansów na ten cel.

Skarga kasacyjna nie daje podstaw do podważenia ustaleń faktycznych dotyczących zarówno wysokości kwoty należnej powodowemu Powiatowi wyliczonej według wzoru (algorytmu) jak i kwot przekazanych. W związku z tym zarzut naruszenia art. 27 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych jest nieusprawiedliwiony, gdyż nie uwzględnia pełnego stanu ustalonego przez Sąd meriti. Skarżący pomija obowiązki ówczesnego Powiatu Ł. ciążące na nim do końca 2001 roku, a wynikające z ustawy z dnia 7

września 1991 r. o systemie oświaty. Zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 i 3 tej ustawy organ prowadzący szkoły i placówki oświatowe lub wychowawcze był obowiązany do zapewnienia im warunków działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, m.in. do zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Odmowa przekazania odpowiedniej części subwencji oświatowej jednostkom położonym na terenach, z których wkrótce miał powstać Powiat B. byłaby działaniem sprzecznym z ustawami: regulującą obowiązki organu prowadzącego szkoły oraz określającą prawo nauczycieli do wynagrodzenia. Dlatego należy odrzucić argumentację skargi opartą na błędnej interpretacji art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach, jakoby przyznającego nieograniczoną swobodę organów powiatu w dysponowaniu subwencją oświatową. Wyłączna kompetencja rady powiatu w zakresie decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej nie oznacza samowoli co do ich przeznaczenia sprzecznego z zadaniami określonymi przede wszystkim w ustawie o systemie oświaty. W przeciwnym razie zbędna byłaby kontrola uchwały budżetowej i jej wykonania przez regionalną izbę obrachunkową (art. 64 ustawy o samorządzie powiatowym).

Z przytoczonych rozważań wynika, że przekazanie Powiatowi B. żądanej kwoty wydzielonej z „portfela” subwencji oświatowej było działaniem zgodnym z ustawą i nie powinno być zaliczone na poczet subwencji należnej powodowi w roku 2002. Odmienne stanowisko pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Finansów było nieusprawiedliwione i uzasadniało rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego, mimo wyłączenia z podstawy prawnej kwestionowanego w skardze art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 1999-2003. Powodowy Powiat w kształcie nadanym mu w wyniku podziału, otrzymał w 2002 r. mniejszą od należnej część oświatową subwencji ogólnej.

Uznając podstawy skargi kasacyjnej za nieusprawiedliwione Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił ją i zasądził na podstawie art. 99 k.p.c. od Skarbu Państwa na rzecz powoda, który wniósł odpowiedź na skargę, koszty procesu w wysokości odpowiadającej stawkom określonym w § 6 pkt 7 i § 12 pkt 4 rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie

opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.