



Sygn. akt II CSK 232/14

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa Miasta Z.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie L.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 13 lutego 2015 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 4 grudnia 2013 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Powód - Miasto Z. w pozwie z 25 sierpnia 2011 r. wniósł o orzeczenie nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym, że pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę L. ma mu zapłacić kwotę 3.000.000 zł z ustawowymi odsetkami od 15 stycznia 2011 r. i kosztami procesu, a to w wykonaniu zobowiązania zaciągniętego umową z 28 maja 2010 r., nr 7/2010 o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadania pod nazwą „Przebudowa ciągu ulic J. i O. wraz ze skrzyżowaniami w Z.”

Nakazem zapłaty wydanym 14 września 2011 r. w postępowaniu upominawczym Sąd Okręgowy w Z. uwzględnił powództwo w całości.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę L. w sprzeciwie od nakazu zapłaty wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 19 czerwca 2013 r. Sąd Okręgowy w Z. uwzględnił powództwo w całości. Sąd Okręgowy ustalił, że w 2010 r. powód zamierzał zrealizować zadanie pn. „Przebudowa ciągu ulic J. i O. wraz ze skrzyżowaniami w Z.” i wystąpił o dotację z budżetu państwa, od przyznania której uzależnił jego wykonanie. 12 maja 2010 r. powód zawarł z wykonawcą umowę o roboty budowlane i powierzył mu przebudowanie w terminie do 29 października 2010 r. ciągu ulic J. i O. wraz ze skrzyżowaniami oraz budowę sieci wodociągowej wraz z przyłączami w ul. J., a następnie zawarł z P. O. umowę o pełnienie nadzoru inwestorskiego nad tą inwestycją do 30 listopada 2010 r. oraz w okresie gwarancyjnym. 28 maja 2010 r. strony zawarły umowę o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadania „Przebudowa ciągu ulic J. i O. wraz ze skrzyżowaniami w Z., realizowanego zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Programem Wieloletnim pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, ustanowionym uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z 28 października 2008 r., zmienioną uchwałą nr 157/2009 Rady Ministrów z 15 września 2009 r., wnioskiem szczegółowo opisującym zadanie, na które została przyznana dotacja, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy, umową z wykonawcą wraz z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik nr 2 do umowy. Strony określiły, że całkowity koszt inwestycji wyniesie 7.582.283,42 zł, a pozwany zobowiązał się przekazać dotację celową z budżetu

państwa na dofinansowanie zadania inwestycyjnego realizowanego przez powoda w łącznej kwocie 3.000.000 zł, co stanowiło nie więcej niż 50% wartości zadania wynikającej z umowy zawartej z wykonawcami, i nie więcej niż kwota określona na liście zakwalifikowanych wniosków do dofinansowania w 2010 r., zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powód zobowiązał się do przekazania na realizację zadania środków własnych w łącznej kwocie 4.582.283,42 zł. Strony ustaliły, że realizacja zadania rozpocznie się w kwietniu 2010 r., a zakończy w październiku 2010 r., przy czym aneksem nr 1 do umowy termin ten został przedłużony do 30 listopada 2010 r. Dotacja celowa z budżetu państwa miała być przekazana po udokumentowaniu przez powoda poniesienia 50% kosztów zadania ze środków własnych, nie mniej niż 25% wartości inwestycji i po złożeniu przez niego pisemnego wniosku o wypłatę środków, pod warunkiem przedstawienia kserokopii: a) zapłaconych: faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych sprawdzonych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym; b) protokołu częściowego odbioru wykonanych robót, a w przypadku zakupów urządzeń, które nie zostały zamontowane, przyjęcia ich na magazyn. Dotacja miała być przeznaczona na pokrycie kosztów bezpośrednio związanych z realizacją zadania, poniesionych po dniu złożenia wniosku o dofinansowanie, w szczególności kosztów wykonawstwa oraz nadzoru. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przedstawionych dokumentach powód zobowiązany był do ich usunięcia lub udzielania niezbędnych dodatkowych informacji w wyznaczonym przez Wojewodę terminie. Termin wykorzystania dotacji przyznanej na realizację zadania nie mógł być dłuższy niż do 31 grudnia 2010 r. Niewykorzystaną część dotacji należało zwrócić nie później niż 15 dni po terminie zakończenia zadania. Wojewoda był uprawniony do przeprowadzenia kontroli finansowej i rzeczowej prawidłowości realizacji zadania, a także inspekcji w trakcie jego realizacji. W przypadku niedopełnienia przez powoda warunków umowy, a w szczególności wykorzystania dotacji lub jej części niezgodnie z przeznaczeniem, Wojewoda był uprawniony zażądać, po upływie wyznaczonego terminu, zwrotu całości lub części kwoty dotacji przekazanych powodowi na realizację zadania.

Powód wydłużył wykonawcy termin do wykonania umowy do 18 listopada

2010 r., a 17 listopada 2010 r. wykonawca zawiadomił go, że 16 listopada 2010 r. zakończył roboty w zakresie określonym umową. Powód zwrócił się do inspektora nadzoru inwestorskiego o potwierdzenie zakończenia robót oraz gotowości do odbioru końcowego. W piśmie z 19 listopada 2010 r. inspektor nadzoru stwierdził, że wykonawca nie przedłożył mu dokumentów dotyczących jakości wykonywanych warstw ścieralnych, które w większości nie spełniają wymagań, nie zakończono też robót związanych z zielenią i nasadzeniami, ukształtowaniem terenu w sąsiedztwie robót i oznakowania poziomego ulic. Wykonawca wykonał szereg robót przy sprzeciwie i bez odbioru inspektora nadzoru. Ostatecznie inspektor nadzoru odmówił potwierdzenia na dzień 19 listopada 2010 r. zakończenia wszystkich robót i wykonania ich zgodnie z umową.

Pismem z 25 listopada 2010 r., doręczonym 29 listopada 2010 r., powód zwrócił się do pozwanego o wypłatę dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadania. Do wniosku dołączył wymagane dokumenty, w tym kopie zapłaconych, sprawdzonych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym faktur na łączną kwotę 5.412.316,79 zł z protokołami częściowego odbioru robót. Spełnił przez to warunki przyznania mu dotacji określonej w umowie.

Do odbioru robót przystąpiono 1 grudnia 2010 r. W jego trakcie stwierdzono kilka wad wykonanego przedmiotu umowy, ale droga została oddana do użytkowania, a nowy termin odbioru prac ustalono na 3 grudnia 2010 r. W piśmie z 13 grudnia 2010 r. wykonawca złożył powodowi oświadczenie o odstąpieniu od umowy z 12 maja 2010 r., twierdząc, że 17 listopada 2010 r. zgłosił powodowi zakończenie robót, a powód bezpodstawnie ich nie odebrał.

Na wezwanie pozwanego z 15 grudnia 2010 r. o przedstawienie protokołu końcowego odbioru robót powód odpowiedział, że nim nie dysponuje z uwagi na spór z wykonawcą. Zaznaczył, że czynności odbiorowe zostały rozpoczęte 6 grudnia 2010 r., a do 30 listopada 2010 r. zapłacił za prawidłowo wykonane i odebrane prace kwotę 5.539.690,76 zł, co stanowi 73,06% wartości zadania, a do zapłaty pozostała kwota w wysokości 2.042.592,66 zł, co stanowi 26,94% wartości całej inwestycji.

W pismach z 16 i 28 grudnia 2010 r. powód zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o pomoc w rozliczeniu zadania, wykonanego prawie

w całości, jednakże z wadami, których termin usunięcia został ustalony na 31 maja 2011 r.

28 grudnia 2010 r. przedstawiciele powoda, wykonawcy oraz inspektor nadzoru sporządzili protokół z odbioru końcowego robót budowlanych. Wskazano w nim, że datą rzeczywistą ukończenia budowy jest 30 listopada 2010 r., a wady robót mają być usunięte do 31 maja 2011 r.

W piśmie z 30 grudnia 2010 r. pozwany poinformował powoda, że wypłata kwoty 3.000.000 zł nie jest możliwa ze względu na niedotrzymanie warunków umowy oraz określonych w pkt 5.9. załącznika do Uchwały Rady Ministrów nr 233/2008 z 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”. W piśmie z 7 stycznia 2011 r. pozwany wyjaśnił, że inwestycja nie została zakończona do 30 listopada 2010 r. Pismem z 4 stycznia 2011 r., doręczonym 7 stycznia 2011 r., powód wezwał pozwanego ostatecznie do zapłaty kwoty 3.000.000 zł w terminie 7 dni od jego doręczenia. Pozwany nie wypłacił powodowi żądanej sumy.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę uwzględnienia powództwa stanowi przepis art. 471 k.c. Powód spełnił wszystkie warunki przewidziane umową z 28 maja 2010 r., od których zależała wypłata dotacji i do wniosku o spełnienie świadczenia dołączył wymagane dokumenty. Zadanie zostało zrealizowane w terminie przewidzianym w umowie, tj. do 30 listopada 2010 r. Niewykonanie umowy przez pozwanego spowodowało szkodę w majątku powoda w wysokości równej kwocie należnej dotacji, która nie została wypłacona. Odsetki od dochodzonej kwoty pozwany powinien zapłacić od 15 stycznia 2011 r. na podstawie art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 455 k.c.

Wyrokiem z 4 grudnia 2013 r. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego z 19 czerwca 2013 r. i oddalił powództwo, zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty 11.400 zł i 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego oraz nakazał ściągnąć od niego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 100.000 zł tytułem opłaty od apelacji, od uiszczenia której pozwany był zwolniony.

Sąd Apelacyjny przytoczył ustaloną w art. 126 ustawy z 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: „ustawa o fin. publ.”) definicję dotacji z budżetu państwa oraz postanowienia tej ustawy dotyczące umów o ich przyznanie z terminem wykorzystania dotacji nie dłuższym niż do 31 grudnia danego roku budżetowego. Stwierdził, że zawarta przez strony umowa z 28 maja 2010 r. dotyczyła przyznania dotacji celowej na realizację zadania w 2010 r. Skoro powodowi została przyznana dotacja w 2010 r., to powód powinien był ją rozliczyć – a zatem wydać środki z dotacji łącznie ze środkami stanowiącymi wkład własny – do końca tego roku. Niewykorzystana część dotacji miała być zwrócona nie później niż 15 dni po terminie zakończenia zadania, a zatem w okolicznościach niniejszej sprawy do 15 grudnia 2010 r. Dotacja nie może być wypłacona po upływie roku kalendarzowego określonego w umowie o jej przyznanie.

Przedłożenie przez powoda protokołu końcowego i innych dokumentów stwierdzających, że roboty budowlane zostały wykonane do 30 listopada 2010 r. nie miało znaczenia dla oceny zasadności zgłoszonego żądania, gdyż umowa jednoznacznie określała, że wypłata dotacji nastąpi w toku wykonywania zadania, a warunkiem przekazania środków miało być jedynie udokumentowanie przez powoda poniesienia 50% kosztów zadania i nie mniej niż 25% wartości inwestycji ze środków własnych. Umówiona kwota dotacji miała być przeznaczona na przyszłe wydatki związane z realizacją zadania poniesione po dniu złożenia wniosku. Dotacja miała stanowić zatem zaliczkę na dalsze koszty związane z wykonywaniem określonego w umowie zadania i stąd konieczność przedłożenia protokołu częściowego, a nie ostatecznego odbioru robót. Wniosek powoda o wypłacenie środków z dotacji spełniał wymagania ustalone w umowie i formalnie w dniu jego złożenia środki mogły być powodowi wypłacone. Umowa wymagała jednak nadto zakończenia realizacji zadania w ściśle określonym czasie, a z uwagi na znaczenie tej okoliczności strony przyjęły aneks do umowy, dotyczący przedłużenia terminu wykonania zadania. Wniosek o wypłatę dotacji został złożony 25 listopada 2010 r., a pozwanemu doręczony został 29 listopada 2010 r. Pozwany zasadnie odmówił wypłacenia dotacji, bo sama weryfikacja dokumentacji złożonej z wnioskiem nie mogłaby nastąpić do 30 listopada 2010 r., a powód nie zdołałby tej dotacji wydać na wskazane cele przed upływem terminu wykonania umowy.

Aktualnie zadanie zostało w pełni zakończone, a zatem odpadł cel, na jaki miała być przeznaczona dotacja, tj. konieczność ponoszenia dalszych wydatków na realizację zadania inwestycyjnego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powód nie wykazał też przesłanek roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z art. 471 k.c.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 4 grudnia 2013 r. powód zarzucił, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem prawa procesowego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: - art. 378 § 1 k.p.c. poprzez oparcie przez Sąd Apelacyjny rozstrzygnięcia na twierdzeniach i zarzutach dotyczących braku wykazania przez powoda szkody, wygaśnięcia roszczenia powoda o wypłatę dotacji wobec upływu terminu do rozliczenia inwestycji, możliwości wypłaty przez pozwanego dotacji wyłącznie na wydatki poniesione po złożeniu wniosku o wypłatę dotacji, które nie zostały podniesione przez pozwanego w sprzeciwie, w toku postępowania jak i w apelacji, a zatem uległy prekluzji i powinny być pominięte; - art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 387 § 1 k.p.c.

Powód zarzucił też, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: - art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 471 k.c. poprzez przyjęcie, że powód nie wykazał szkody, chociaż w aktach są dokumenty świadczące o tym, że w całości samodzielnie sfinansował inwestycję; - art. 251 ust. 4 ustawy o fin. publ. poprzez jego pominięcie i przyjęcie, że wykorzystanie dotacji może nastąpić wyłącznie poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie, podczas gdy wykorzystanie dotacji może nastąpić także przez zrealizowanie celu umowy; - art. 65 § 2 k.c. poprzez błędną wykładnię oświadczeń woli stron zawartych w umowie z 28 maja 2010 r. i przyjęcie, że roszczenie powoda o wypłatę dotacji wygasa najdalej po upływie terminu do rozliczenia dotacji, z pominięciem przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń wynikających z kodeksu cywilnego; - art. 251 i 252 ustawy o fin. publ. w zw. z § 4 i § 7 umowy poprzez bezpodstawne zastosowanie trybów i przesłanek przewidzianych dla zwrotu dotacji, dla których właściwe jest postępowanie administracyjne przy ocenie zasadności roszczenia powoda o wypłatę dotacji, podczas gdy powód spełnił wszystkie przesłanki przewidziane w § 4 umowy do wypłaty dotacji, a pozwany nie wszczął postępowania w sprawie zwrotu dotacji.

Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Art. 378 § 1 k.p.c. obliguje sąd drugiej instancji do rozpoznania sprawy „w graniach apelacji”. Ich szczegółowe wyznaczenie wymaga jednak uwzględnienia charakteru tego środka odwoławczego i postępowania wywołanego przez jego wniesienie, na co mają wpływ także przepisy o wymaganiach formalnych i merytorycznych stawianych apelacji, ale i podstawach dla czynienia ustaleń przez sąd drugiej instancji. Istotne przy tym jest zwrócenie uwagi, że sąd drugiej instancji samodzielnie (a zatem - powtórnie) dokonuje subsumpcji ustalonych faktów pod mające do nich zastosowanie przepisy prawa materialnego. Z tego wyprowadza się wnioski, że nie może być ograniczony zarzutami naruszenia prawa materialnego podniesionymi w apelacji, gdyż jego obowiązkiem jest dostrzeżenie wszelkich uchybień, jakie w tej płaszczyźnie rozpoznania sprawy popełnił sąd pierwszej instancji.

Niewątpliwie Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, bowiem przytoczył je bez żadnych zmian w motywach własnego rozstrzygnięcia, a osobną kwestią, jest to, że pewne ustalenia uznał za nieistotne dla rozstrzygnięcia w świetle treści umowy o udzielenie dotacji oraz prawa materialnego, na podstawie którego należy oceniać działania stron podjęte w wykonaniu tej umowy. Rozważenie twierdzeń i zarzutów uwzględnionych przez Sąd Apelacyjny przy orzekaniu trzeba poprzedzić przypomnieniem, że przytoczenie podstawy faktycznej dochodzonego roszczenia należy do powoda. Nie jest obowiązkiem powoda wskazanie na podstawę prawną, z której wynika jego roszczenie, ale w ramach podstawy faktycznej powinien jednak wskazać, czy na pozwanym ciąży obowiązek zachowania się wobec niego w sposób określony w żądaniu pozwu dlatego, że ciągle pozostaje on związany umową, którą powinien wykonać, czy dlatego, że ma obowiązek skompensować powodowi szkodę, którą mu wyrządził, względnie zwrócić korzyść nienależnie uzyskaną kosztem majątku powoda. Tego rodzaju twierdzenia są dla sądu bazą dla określenia charakteru dochodzonego roszczenia i mającej do niego zastosowanie



podstawy prawnej, w świetle której należy ocenić zasadność żądania pozwu. Powód w pozwie przytoczył fakty dotyczące zarówno umowy o udzieleniu dotacji, którą zawarł z pozwanym, jak i fakty, które dotyczyły umowy zawartej z wykonawcą dotowanej inwestycji i czynności kolejno podejmowanych w związku z jej wykonywaniem. W wyodrębnionej części uzasadnienia żądania pozwu, nazwanej - przytoczenie podstawy prawnej, powód odwołał się do umowy łączącej go z pozwanym i podał, że w związku z tą umową domaga się zasądzenia dochodzonej pozwem kwoty. W tej części pozwu powód nie powołał jakichkolwiek przepisów prawa. Określenie przez powoda charakteru dochodzonego roszczenia było na tyle enigmatyczne, że Sąd pierwszej instancji ocenił je na podstawie przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej kontraktowej, a Sąd drugiej instancji - po odebraniu od powoda stosownych wyjaśnień - na podstawie przepisów o zobowiązaniach, w tym na podstawie przepisów materialnoprawnych mających zastosowanie do umowy o udzielenie dotacji budżetowej.

W świetle tego co wynika z elektronicznego zapisu przebiegu rozprawy apelacyjnej przeprowadzonej 23 września 2012 r., na której pełnomocnik pozwanego zgłosił dodatkowy zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 321 § 1 k.p.c. przez orzeczenie o roszczeniu odszkodowawczym, w warunkach gdy powód jednoznacznie wykluczył, by taki charakter miało dochodzone przez niego roszczenie, uchybieniem Sądu Apelacyjnego było przyjęcie, że wobec niezgłoszenia zarzutu naruszenia art. 321 § 1 k.p.c. musi rozważyć zasadność roszczenia przy uwzględnieniu jego podstawy wskazanej przez Sąd Okręgowy, to jest art. 471 k.c. Apelacja nie jest środkiem zaskarżenia tak sformalizowanym jak skarga kasacyjna, a jej zarzuty mogą być uzupełnione także na rozprawie przez Sądem drugiej instancji. Te uzupełnione zarzuty apelacji sąd drugiej instancji musi uwzględnić wydając rozstrzygnięcie w sprawie. Trudno pozwanemu czynić zarzut z tego, że w sprzeciwie od nakazu zapłaty nie podnosił, iż powód nie dowiódł poniesienia szkody w związku z zaniechaniem wypłacenia mu dotacji, skoro ostatecznie okazało się, że powód nie dochodził roszczenia, dla zasadności którego ta okoliczność miałaby jakiegokolwiek znaczenie.

Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, okoliczności uwzględnione przez Sąd Apelacyjny w ramach oceny prawnej sprawy mają oparcie w tych zarzutach, które

pozwany zgłaszał w toku postępowania, bo niewątpliwie powoływał się on na to, że po 31 grudnia 2010 r. nie może powodowi wypłacić dotacji przyznanej na ten rok budżetowy oraz że inwestycja budowlana, na sfinansowanie której dotacja miała być przeznaczona nie została zakończona w terminie. Ta ostatnia okoliczność została przez Sąd Apelacyjny uznana za nieistotną dla rozstrzygnięcia, choć trzeba odnotować, że wokół tej właśnie kwestii koncentrowały się czynności dowodowe Sądu pierwszej instancji.

Art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 387 § 1 k.p.c. obliguje sąd drugiej instancji do sporządzenia uzasadnienia wyroku i określa jego budowę. Uzasadnienie Sądu Apelacyjnego spełnia wymagania określone w tych przepisach i jest wystarczające dla rozpoznania skargi kasacyjnej. Skoro powód na rozprawie apelacyjnej jednoznacznie oświadczył, że jego roszczenie nie ma charakteru odszkodowawczego, gdyż domaga się wykonania przez pozwanego umowy, którą z nim zawarł, to zbędne było odnoszenie się przez Sąd drugiej instancji do kwestii szkody, jaką powód miał ponieść w związku z samodzielnym sfinansowaniem inwestycji. Niezależnie jednak od powyższego, Sąd Apelacyjny przytoczył ustalenia Sądu pierwszej instancji i ich nie zakwestionował, a zatem nie można twierdzić, że odmówił mocy dowodowej dokumentowi w postaci faktury z 29 grudnia 2010 r. na kwotę 2.042.592,39 zł (k. 296), która wpłynęła do powoda 3 lutego 2011 r. i została zapłacona 25 lutego 2011 r.

Wbrew stanowisku powoda, Sąd drugiej instancji wskazał, że szczególny tryb i termin wygaśnięcia roszczenia powoda o wypłatę dotacji wynika z tego, że jest to świadczenie przyznawane na podstawie przepisów prawa finansowego. Wskazał też na podstawie wniosku, że powód mógł przeznaczyć środki otrzymane w ramach dotacji wyłącznie na wydatki poniesione po złożeniu wniosku o jej wypłacenie, a upatrywał jej w umowie zawartej przez strony, której postanowienia przytoczył.

2. W uzasadnieniu wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143, na który powołuje się skarżący, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że wśród zdarzeń cywilnoprawnych, które powodują powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego, wymienia się między innymi akty administracyjne, a roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego może

mieć charakter cywilnoprawny. Wówczas spór dotyczący jego wykonania należy zakwalifikować jako sprawę cywilną. Trybunał Konstytucyjny w motywach tego orzeczenia stwierdził też, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Zagadnienia te są regulowane przez art. 471 i następne k.c. Choć odpowiedzialność dłużnika, o której traktują te przepisy potocznie określa się mianem „kontraktowej”, to polski ustawodawca nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań wynikających z umów. Niewykonanie czy też nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga więc za sobą skutki wskazane w kodeksie cywilnym. Za takim rozumieniem pojęcia odpowiedzialność kontraktowa przemawiają też argumenty natury konstytucyjnoprawnej. W przypadku wykluczenia drogi sądowej do dochodzenia tych roszczeń przed sądami powszechnymi, osoba uprawniona do świadczenia nie dysponowałaby żadną możliwością realizacji prawa. Przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego nie dopuszcza bowiem badania przez sądy administracyjne cywilnoprawnych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania legalnej i niewadliwej decyzji administracyjnej. W zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje tylko takie rozumienie „sprawy cywilnej”, które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby.

Zaprezentowane wyżej stanowisko jest też reprezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNC 1992, nr 7-8, poz. 128 i z 23 lutego 1995 r., III CZP 14/95, OSNC 1995, nr 6, poz. 90, wyroki z 31 marca 2005 r., V CK 520/04, nie publ. I z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., postanowienia z 18 sierpnia 1999 r., I CKN 478/99, nie publ., z 19 marca 1999 r., II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 180) i sądów administracyjnych (por. np. postanowienie NSA z 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10, nie publ.).

3. Roszczenie dochodzone przez powoda nie miało źródła w akcie

administracyjnym, lecz w umowie zawartej z organem działającym za Skarb Państwa, jako dysponent środków budżetowych, które zostały powodowi przyznane jako dotacja. Podstawy do zawierania tego typu umów tworzy ustawa o finansach publicznych i ona też określa charakter świadczenia, jakim jest dotacja oraz – z odwołaniem się do uzupełnień wynikających z aktów wykonawczych – elementy istotne umowy o jej przyznanie. Istotne cechy dotacji ustawodawca określił w przytoczonym przez Sąd Apelacyjny art. 126 i 127 ustawy o fin. publ., a treść umowy o jej przyznanie wynika z art. 150 fin. publ. Jeśli nawet do umowy o przyznanie dotacji oraz do skutków jej niewykonania – z powodu braku nie tylko kompleksowego, ale nawet dostatecznego ich uregulowania w ustawie o finansach publicznych – w praktyce stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, to takie uzupełniające stosowanie regulacji cywilnoprawnej do tego typu umów może dotyczyć tylko tego obszaru, w zakresie którego nie istnieje jednoznaczna publicznoprawna regulacja stosunku prawnego, jaki nawiązuje się przez zawarcie tej umowy. Jest ona bowiem regulowana przez przepisy o finansach publicznych i wykonywana przy uwzględnieniu zasad wykonywana budżetu, a to sprawia, że nie można jej zestawiać np. z umową darowizny, której wykonania można dochodzić na zasadach określonych w kodeksie cywilnym.

3. Powód, rozwiewając w tym zakresie wszelkie wątpliwości, przed Sądem drugiej instancji wyjaśnił, że roszczenie dochodzone przez niego zmierza do spowodowania, by pozwany wykonał zobowiązanie, które zaciągnął w umowie o przyznanie mu dotacji budżetowej na 2010 r. W świetle art. 109 ust. 1, art. 112 pkt 4 i art. 124 ust. 1 ustawy o fin. publ., nie może być wątpliwości, że dotacje budżetowe przyznane na 2010 r. mogą być wypłacone do końca tego roku budżetowego. W kolejnych latach budżetowych mogą być natomiast wypłacone dotacje przyznane różnym podmiotom na konkretne, kolejne lata. Działanie powołanych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych sprawia, że zakończenie roku budżetowego można zrównać z wygaszeniem roszczeń o wypłatę środków zadeklarowanych jako możliwe uzyskania w ramach konkretnego budżetu i mających mieć w nim pokrycie. Po zakończeniu roku budżetowego dla dysponenta środków budżetowych spełnienie świadczenia z umowy o dotację przyznaną na konkretny rok staje się prawnie niemożliwe.

Uzupełniające stosowanie do umów o przyznanie dotacji regulacji cywilnoprawnej zawartej w kodeksie cywilnym nie oznacza, że roszczenia powstające między stronami tak zawartych umów można poddać działaniu cywilnego przedawnienia i zaakceptować dochodzenie roszczeń o spełnienie świadczeń z tych umów w graniach czasowych wyznaczonych jego działaniem, możliwym zresztą do zmodyfikowania, o ile uprawniony podmiot nie podniesie stosownego zarzutu. Ustawodawca na to nie zezwala, o czym świadczy i ta okoliczność, że o obowiązku zwrotu dotacji (a zatem – stosując terminologię cywilistyczną – o roszczeniu podmiotu, który spełnił świadczenie określone umową, gdy cel tego świadczenia nie został osiągnięty) orzeka się aktem administracyjnym, nie zaś w postępowaniu przed sądem powszechnym, w którym by można podnosić zarzut przedawnienia.

Reasumując ten wątek trzeba zatem stwierdzić, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa o wypłatę dotacji jedynie w tym roku budżetowym, którego dotyczy umowa o jej przyznanie. Po jego upływie, w razie bezzasadnego niewykonania zobowiązania, jakie Skarb Państwa zaciągnął przez zawarcie umowy o przyznanie dotacji, jednostka ta może domagać się jedynie naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania, na zasadach określonych w art. 471 k.c. Tak też Sąd Apelacyjny wyłożył postanowienia umowy zawartej przez strony w kontekście przepisów ustawy, na podstawie której umowa ta została zawarta.

Nie mogą odnieść skutku zarzuty naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 471 k.c. skoro przepisy te mogłyby być stosowane w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez niewykonanie zobowiązania, nie zaś w sprawie o spełnienie umówionego świadczenia.

Nie może też odnieść skutku zarzut naruszenia art. 251 i 252 ustawy o fin. publ. poprzez jego pominięcie, gdyż przepisy te nie miały zastosowania do oceny roszczenia powoda (także dlatego, że dotyczą dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie takich dotacji dotyczyła niniejsza sprawa) i nie został zastosowany przez Sąd Apelacyjny.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania – art. 98, 108 § 1 i 398<sup>21</sup> w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., Sąd

Najwyższy orzekł, jak w sentencji.