

Sygn. akt I ACa 2080/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 września 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Katarzyna Polańska – Farion

Sędzia SA Dorota Markiewicz (spr.)

Sędzia SO del. Agnieszka Wachowicz - Mazur

Protokolant – st. sekr. sąd. Ewelina Borowska

po rozpoznaniu w dniu 4 września 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Województwa (...)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II C 596/13

1. zmienia zaskarżony wyrok:

a) w punkcie pierwszym w części w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Województwa (...) kwotę 1846012,17 zł (milion osiemset czterdzieści sześć tysięcy dwanaście złotych siedemnaście groszy) wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 29 maja 2013 r. do dnia zapłaty;

b) w punkcie drugim w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Województwa (...) kwotę 99501 zł (dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy pięćset jeden złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

2. oddala apelację w pozostałej części;

3. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Województwa (...) kwotę 97701 zł (dziewięćdziesiąt siedem tysięcy siedemset jeden złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 2080/14

UZASADNIENIE

Powód – Województwo (...) wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) tytułem odszkodowania kwoty 1.847.797,70 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla

zaległości podatkowych od kwoty 1.846.012,17 zł od dnia 23 lutego 2013 r. do dnia zapłaty, od kwoty 1.009,60 zł od dnia 30 maja 2013 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty 775,93 zł od dnia 5 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty. Podnosił, iż w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczącej gospodarki wodnej Skarb Państwa winien był przekazać mu dotację celową w łącznej kwocie 1.846.012,17 zł, na podstawie umów dotacji dotyczących oraz kwotę 1.406.142,44 zł stosownie do złożonych przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i (...) w W. wniosków o przekazanie środków. Wprawdzie dotacje na realizację wymienionych zadań wpłynęły na rachunek bankowy powoda, jednakże nastąpiło to dopiero w dniu 31 grudnia 2012 r. o godz. 11.57 i chociaż środki zostały bezzwłocznie przekazane na rachunek bankowy Wojewódzkiego (...), to jednak zostały zaksięgowane przez system bankowy dopiero w dniu 2 stycznia 2013 r. Uniemożliwiło to wydatkowanie tych środków w roku 2012 i skutkowało koniecznością ich zwrotu do budżetu państwa. Powód zwrócił się już po dokonaniu zwrotu środków do Wojewody (...) o ponowne przyznanie tych środków w ramach dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej w roku 2012, jednakże Wojewoda (...) dotacji tej powodowi nie przyznał, a przekazane przez powoda środki finansowe zwrócił na rachunek budżetu państwa. W tej sytuacji powód pokrył należności z tytułu tych zadań ze środków własnych w dniu 22 lutego 2013 r.

Powód wskazał, iż dochodzonej pozewem kwoty domaga się tytułem odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c., wskazując także jako alternatywną podstawę roszczenia art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Już w trakcie procesu powód, odwołując się do bezprawnych w jego ocenie działań strony pozwanej, wskazał na nieprzekazanie przez pozwanego dotacji celowej w kwocie 1.846.012,17 zł w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie do końca 2012 r. zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej przez Samorząd Województwa (...) oraz zaniechanie przez pozwanego przyznania ponownie w roku 2013 Samorządowi Województwa (...) dotacji na sfinansowania zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w roku 2012.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa. Podniósł, iż powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, które stanowić mogłyby o podstawie odpowiedzialności pozwanego wynikającej z art. 416 k.c. i art. 417 §1 k.c., który w tym wypadku, zdaniem pozwanego, nie ma zastosowania, zważywszy na brak skutków wynikających z wykonywania funkcji władczych pozwanego. Wskazał przy tym, iż kwestie przekazywania tych środków określone są indywidualnie, stosownie do treści art. 126 ustawy o finansach publicznych, a także zasad określających odrębne reguły występowania o środki na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych obowiązujących obie strony, ujętych w Wytycznych, które Wojewoda przekazał uprzednio zarówno powodowi, jak i jego jednostce organizacyjnej realizującej te zadania. Podniósł, że przyczyną opisanego stanu rzeczy było zbyt późne złożenie przez powoda wniosków o płatności, które wobec ich niekompletności wymagały uzupełnienia.

Wyrokiem z dnia 26 czerwca 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i obciążył powoda kosztami procesu. Sąd ustalił, że samorząd Województwa (...) realizuje na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 21, art. 26, art. 71 oraz art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145), jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania z zakresu gospodarki wodnej. Zadania te w imieniu samorządu realizuje z kolei Wojewódzki Zarząd (...) w W. (dalej jako (...)) będący samorządową jednostką organizacyjną utworzoną w tym celu przez Sejmik Województwa (...).

Finansowanie realizacji tych zadań opiera się o dotacje celowe z budżetu państwa, przekazywane stosownie do treści art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).

Takie zadania samorząd województwa realizował także w 2012 r., a obejmowały one zarówno zadania inwestycyjne związane z budową urządzeń melioracji wodnych, jak i zadania bieżące, związane z utrzymaniem tych urządzeń.

Realizując zadania zlecone, powód zawarł z Wojewodą (...) jako dysponentem części budżetowej umowy dotacji o sfinansowanie środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu państwa zadań inwestycyjnych, dotyczących:

- odcinkowego zabezpieczenia wału przeciwpowodziowego rzeki W. w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na urządzeniach melioracji wodnych w km 12+410 – 212+480 m. P. gm. I.– suma dotacji 167.872,92 zł (umowa nr VI. (...) z dnia 23.11.2012 r. wraz z aneksem nr (...) z dnia 13.12.2012 r.),

- remontu drogi na ławie przywałowej przy lewym wale rz. W. n odc. G. – Ś. w km 26+950 – 28 + 000, gm. K. w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych – suma dotacji 160.484,87 zł (umowa nr VI. (...) z dnia 23.11.2012 r.),

- odmulenia zbiornika wyrównawczego i komory pompowni S. zamulonych w trakcie powodzi w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych – suma dotacji 40.498,98 zł (umowa nr VI. (...) z dnia 20.12.2012 r.),

- odcinkowego zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych rz. W. przed penetracją bobrów na terenie gminy S. i W. pow. P. – roboty uzupełniające w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych – suma dotacji 91.218,21 zł (umowa nr VI. (...) z dnia 20.12.2012 r.),

- remontu nawierzchni drogi przywałowej przy lewym wale rz. W. n odc. G. – Ś. w km 22 +300 – 22+860, gm. K. w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych – suma dotacji 97.871,72 zł (umowa nr VI. (...) z dnia 19.12.2012 r.).

Stosownie do treści § 1 ust. 2 oraz § 4 ust 7 tych umów, środki z dotacji miały zostać przekazane na rachunek beneficjenta – Województwa (...), w terminie 7 dni od dnia ich przekazania przez Ministra Finansów na rachunek Wojewody (...), zaś dotacje te winny zostać wykorzystane przez Województwo do dnia 31 grudnia 2012 r.

Niezależnie od tego powód realizował także szereg innych zadań inwestycyjnych związanych z budową urządzeń melioracji wodnych, których termin zakończenia przypadał na grudzień 2012 r., w tym dotyczących:

- etapu II zabezpieczenia przeciwerozyjnego i przeciwpowodziowego rz. S.;

- etapu II A. III – melioracji gruntów gm. B.;

- wykonania przyłącza wodociągowego dla pompowni w P. do gminnej sieci wodociągowej w M.;

- H. S. i D. – melioracji użytków rolnych w gminie S. K.;

- M. Ż. II - melioracji użytków rolnych w gminie M. i G.;

- przebudowy – kształtowania przekroju podłużnego cieką Z. w gm. R.;

- przebudowy – kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego rz. W. z odbudową i remontem stopni gm. G.;

- przebudowy wału przeciwpowodziowego kl II prawobrzeżnej doliny W. na odcinku B. – A.;

- wymiany zamknięć jazu i odbudowy czaszy zbiornika wodnego na rzece P. w Ł.;

- przebudowy śluzy w km 1+220 prawostronnego wału rzeki L. oraz remont wału wraz z modernizacją jazu w m. W.;

- budowy kanału ulgi łączącego rzekę P. z rowem melioracyjnym w m. S.;

- przebudowy przekroju podłużnego i poprzecznego koryta doprowadzalnika K. gm. B. i M.;

- modernizacji wału przeciwpowodziowego rzeki W. w km 525+000-537+400 gm. Ł.;

- przebudowy wału przeciwpowodziowego rzeki W. w km 541+400-546+800 gm. C.;
- przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzeki W. na odcinku K. – K. 2,8 km;
- budowy urządzeń melioracji wodnych rzeki U.;
- remontu jazu na rzece P. w km 9+330 gm. K.;
- remontu progu na rzece Ł. w km 35+710 gm. C.;
- budowy urządzeń melioracji wodnych szczególnych (...) gm. G.
- budowy urządzeń melioracji wodnych szczególnych w ramach zadania „M., M. i M.” gm. T.;
- wykonania koncepcji w zakresie rozwiązań regulacyjnych na rzece P.;
- opracowania operatu szacunkowego dotyczącego wyceny nieruchomości zajętych pod wał przeciwpowodziowy rzeki W. w obrębie W.;
- wykonania operatu szacunkowego dotyczącego wyceny nieruchomości przeznaczonych do wykupu w ramach zadania inwestycyjnego pn. Odbudowa i kształtowanie przekroju podłużnego oraz układu poziomego koryta rzeki S. W. wraz z odbudową dwóch zbiorników retencyjnych gm. J.;
- szeregu zadań inwestycyjnych (31) związanych m.in. z budową urządzeń dotyczących wydzielenia koryta rzeki I., opracowania dokumentacji geodezyjnej dotyczącej podziału działek w związku z budową zbiornika wodnego w j. na rz. W., opracowania mapy projektowej dla przebudowy mostu na rz. R., wydzielenia działek zajętych pod W. przeciwpowodziowy w obr. W., opracowania map dla celów projektowych, sprawowania nadzorów autorskich opracowania koreferatów i dokumentacji projektowej.

Łączna wartość tych zadań zamykała się kwotą 1.846.012,17 zł, z czego 439.869,73 zł z racji wykonania inwestycji określonych w przywołanych wyżej umowach, a podlegających finansowaniu z dotacji celowej z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych, zaś pozostała kwota 1.406.142,44 zł z tytułu wykonania pozostałych zadań inwestycyjnych związanych z budową urządzeń melioracji wodnych, finansowanych z dotacji celowej budżetu państwa na inwestycje w dziale administracja rządowa.

Szczegółowe zasady uruchomienia środków z dotacji dla pokrycia kosztów poniesionych w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej regulowały wytyczne Wojewody (...), opracowane w tym celu przez (...) Urząd Wojewódzki w W.. W 2012 r. uległy one zmianie w stosunku do dotychczasowej praktyki, dopuszczającej m.in. rozliczanie zaliczkowe, przed rozliczeniem całości zadania.

Pismem z dnia 4 maja 2012 r., kierowanym m.in. do Skarbnika Województwa (...) oraz Dyrektora (...), informując o zmianie wytycznych w sprawie występowania o środki z budżetu państwa na realizację zadań bieżących oraz majątkowych, związanych z budową i bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych, Dyrektor (...) Urzędu Wojewódzkiego przesłał zainteresowanym powyższe wytyczne do stosowania.

Stosownie do wytycznych obowiązujących w 2012 roku, (...) zobowiązany został do comiesięcznego przesyłania, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do wytycznych, zapotrzebowania na środki z budżetu państwa wraz z terminem ich uruchamiania w ramach limitu ujętego w ustawie budżetowej na rok 2012 i informacją o stanie niewykorzystanych środków budżetowych (pkt 1).

Wydział Geodezji i (...) Urzędu Wojewódzkiego w W., do którego informacje te winny być przesyłane w terminie do 12 dnia każdego miesiąca poprzedzającego wydatkowanie środków, dokonywał weryfikacji przedłożonych zapotrzebowań.

W zakresie zadań inwestycyjnych, odmiennie niż w stosunku do rozliczania zadań związanych z bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych, pismo z prośbą o przekazanie środków wraz z kopią faktur lub innych dokumentów potwierdzających konieczność dokonania płatności na realizację zadania, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, (...) obowiązany był złożyć do Wydziału Geodezji i (...) Urzędu Wojewódzkiego przy zachowaniu zasady gospodarki finansowej określonej w przepisach ustawy o finansach publicznych, przy czym wnioski te mogły być składane kilkakrotnie w skali miesiąca (pkt 6). Wnioski te podlegały wcześniejszej weryfikacji pod kątem poprawności zastosowanej klasyfikacji budżetowej oraz zasadności wnioskowanych kwot przez Skarbnika Województwa (...) lub osobę przez niego upoważnioną. Tak złożone dokumenty podlegały z kolei weryfikacji pod względem merytorycznym oraz co do zasadności wypłaty dotacji, której dokonywał Wydział Geodezji i (...) Urzędu Wojewódzkiego w W., a który następnie złożone przez (...), pozytywnie zaopiniowane przez siebie wniosku przesyłał wraz z kopią dokumentów wymienionych w pkt 6 wytycznych, do Wydziału Finansów (...) Urzędu Wojewódzkiego w W. (pkt 7, 8 i 9), który uruchamiał dalszą procedurę dotyczącą przekazania środków z dotacji na rachunek beneficjenta, o ile wnioski te zostały pozytywnie zweryfikowane.

Wypłata środków na rzecz Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) następowała niezwłocznie po otrzymaniu środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania z Ministerstwa Finansów.

Realizując zadania, powód w listopadzie informował pozwanego o konieczności zapotrzebowania środków finansowych w ramach dotacji, co też pozwany uczynił. Nie wiązało się to przy tym z faktycznym przelewem tych środków na rachunek dysponenta, lecz z koniecznością informowania Ministerstwa Finansów o przewidywanych wydatkach z tego tytułu. Wraz z kończeniem realizacji zadań finansowanych w systemie dotacyjnym inwestycji (...) przygotowywał niezbędną dla uruchomienia środków z dotacji dokumentację. W tym wypadku obowiązywały bowiem wprowadzone w maju wytyczne co do konieczności dokumentowania wydatków z racji wykonanych już zadań. Wnioski przygotowane przez (...) podpisane przez Dyrektora (...) oraz głównego księgowego tej jednostki – B. K. oraz przez Skarbnika Województwa (...), a w okolicznościach tej sprawy przez upoważnionego przez niego Zastępcę Dyrektora Departamentu – Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego – E. G., a datowane na dzień 11 i 13 grudnia 2012 r., dostarczone zostały faktycznie do (...) Urzędu Wojewódzkiego w dniach 13 i 18 grudnia 2012 r. Nie do wszystkich wniosków dołączone wymagane faktury, wnioski zawierały faktury proforma, kilka z nich nie miało dołączonych żadnych dokumentów.

Weryfikująca te wnioski A. B. niezwłocznie po przedłożeniu jej wniosków i załączonej do nich dokumentacji, informowała głównego księgowego (...) B. K. o konieczności uzupełnienia dokumentów i złożenia faktur, informując o braku zgody na składanie faktur proforma. Brakujące dokumenty, nieuporządkowane, dowieszone zostały około godz. 15 w dniu 21 grudnia 2012 r. oraz ostatnie zaś w dniu 27 grudnia 2012 r. A. B. weryfikowała i przyporządkowywała załączone faktury przez weekend, przedkładając je do dalszej realizacji rano 24 grudnia 2012 r.

J. O. – Główny Księgowy Budżetu Wojewody po dokonaniu weryfikacji i sprawdzeniu wniosków przez służby merytoryczne Urzędu Wojewódzkiego dokonał przelewu środków w dniu 28 grudnia 2012 r. Oddział Finansów dyspozycję dotyczącą dokonania przelewu otrzymał dnia 27 grudnia 2012 r. po południu. Pomimo tego że środki zostały zgłoszone do Ministerstwa Finansów wcześniej, to z uwagi na to, iż przychodzą one transzami, brak było na rachunku kwoty, którą można byłoby powodowi przelać. W okresie tym, z uwagi na koniec roku budżetowego, dokonywano rozliczenia także szeregu innych wniosków, składanych przez inne jednostki. Środki te zapotrzebowano na dzień następny i po ich otrzymaniu przelano je na rachunek Urzędu Marszałkowskiego w dniu 28 grudnia 2012 r. Dotacja celowa na realizację wskazanych wyżej zadań wpłynęła na rachunek bankowy Województwa (...) dopiero w dniu 31 grudnia 2012 r. o godz. 11.57, i została niezwłocznie, przed godziną 13.00, w tym samym dniu przekazana na rachunek bankowy (...).

Na tym rachunku środki te zostały jednak zaksięgowane dopiero w dniu 2 stycznia 2013 r. W tej sytuacji, jako niewykorzystane w roku 2012, a niepodlegające wykorzystaniu w nowym roku, zostały one w dwóch transzach, w dniach 14 i 15 stycznia 2013 r. zwrócone na rachunek (...) Urzędu Wojewódzkiego.

W zaistniałej sytuacji, w której pomimo wystawienia przez wykonawców robót inwestycyjnych w grudniu 2012 r. faktur, z uwagi na zwrot dotacji nie zostały one opłacone, Samorząd Województwa, po podjęciu przez Sejmik Województwa (...) w dniu 18 lutego 2013 r. uchwały Nr (...) zmieniającej uchwałę w sprawie uchwały budżetowej, umożliwiającej przesunięcie w budżecie Województwa środków finansowych, zmuszony był pokryć należności wykonawców ze środków własnych przekazując w tym celu z Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) na rachunek (...) środki finansowe w łącznej kwocie 1.846.012,17 zł, które ten w dniu 22 lutego 2013 r. wypłacił wykonawcom, ponosząc przy tym dodatkowo koszty w wysokości 1.009,60 zł i 775,93 zł z tytułu not odsetkowych wystawionych przez wykonawców z racji opóźnienia płatności.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło o nieważności w części uchwały Nr (...) z uwagi na brak podstaw do finansowania przez Województwo zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Powód zwracał się do pozwanego o ponowne przyznanie dotacji celowej na sfinansowanie zadań zrealizowanych w 2012 r., jednakże ten nie wyraził na to zgody, zwracając środki z dotacji do budżetu państwa. Poinformował jednocześnie powoda, iż Wydział Finansów uruchamiał środki na podstawie składanych do (...) Urzędu Wojewódzkiego zapotrzebowań o uruchomienie środków wraz z załączonymi fakturami potwierdzonymi za zgodność, ponieważ zaś wnioski zawierały braki, gdyż część z nich zawierała faktury proforma, wnioski te nie mogły stanowić podstawy do uruchomienia środków. Wraz z przekazaniem w dniu 27 grudnia 2012 r. uzupełnionych przez powoda i prawidłowo wypełnionych dokumentów zostały one przekazane w tej dacie do Wydziału Finansów, który niezwłocznie wystąpił do Ministerstwa Finansów o uruchomienie środków i po ich otrzymaniu przekazał je w dniu 28 grudnia 2012 r. na konto Województwa (...), a więc w terminie 7 dni od daty przekazania tych środków przez Ministerstwo Finansów.

W tej sytuacji powód wystąpił z pozwem w sprawie niniejszej, dochodząc odszkodowania z tytułu szkody jaką poniósł w związku przekazaniem dotacji celowej w kwocie 1.846.012,17 zł w terminie uniemożliwiającym wywiązanie się z płatności na rzecz wykonawców prac dotyczących realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które musiał w konsekwencji pokryć ze środków własnych.

Sąd wskazał, że bezsporne było, iż powód zrealizował poprzez swoje jednostki organizacyjne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarki wodnej oraz, iż w świetle zawartych umów dotyczących dotacji jak i stosownie do treści art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), na realizację tych zadań winien był otrzymać środki z dotacji celowych budżetu Skarbu Państwa, przy czym winny one zostać przekazane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

O tym, iż dotacje te powodowi w przywoływanej przez niego kwocie przysługiwały, świadczy już sam fakt przekazania środków z tej dotacji na rachunek powoda.

Wedle Sądu roszczenie powoda może znaleźć oparcie w przepisie art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę uzależniona jest od uprzedniego ustalenia, iż przy działaniu funkcjonariusza państwowego doszło do działania lub zaniechania niezgodnego z prawem, niezależnie od stopnia zawinienia oraz ustalenia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tym działaniem lub zaniechaniem a ewentualną szkodą.

W odniesieniu do roszczeń powoda i podnoszonych przez niego okoliczności faktycznych Sąd uznał, iż działanie to było działaniem zgodnym z prawem.

Niewątpliwie przyczyną wytoczenia niniejszego powództwa było niewykorzystanie przez powoda środków z przyznanej dotacji, ale fakt uruchomienia środków wymaga spełnienia określonych warunków. W tym wypadku określały je ustalone w maju 2012 r. wytyczne Wojewody w sprawie występowania o środki z budżetu państwa na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji

wodnych. W ocenie Sądu powód, dochodząc uruchomienia środków z dotacji, o co wystąpił wnioskami złożonymi w dniach 13 i 18 grudnia 2012 r., nie dopełnił wszystkich wymogów, jakie umożliwiały pozwanemu uruchomienie dotacji na zadania inwestycyjne. Wnioski obciążone były brakami, wymagały uzupełniania, które ostatecznie nastąpiło dopiero w dacie 27 grudnia 2012 r. W tej też dacie pozwany zapotrzebował środki z dotacji dla powoda, i niezwłocznie po otrzymaniu tych środków z Ministerstwa Finansów w dniu następnym przelał je na rachunek pozwanego. Nie sposób zatem uznać zdaniem Sądu, iż działał w tym wypadku bezprawnie, a tym bardziej, iż to, że środki te znalazły się na rachunku bankowym powoda dopiero w dniu 31 grudnia 2012 r. wynikało z zawinionego w jakikolwiek sposób działania pozwanego. Wprost przeciwnie, z okoliczności sprawy wynika, iż pracownicy pozwanego dopełnili wszelkich starań, aby wnioski powoda rozpoznać jak najszybciej. Świadczy o tym chociażby fakt telefonicznego informowania pracowników powoda o brakach wniosków uniemożliwiających ich rozpatrzenie, a także fakt, iż weryfikacji niekompletnej i nieuporządkowanej dokumentacji dokonywali oni nawet w dni wolne od pracy. Wnioski, o ile były uzupełnione, rozpoznawane były tego samego dnia i tego samego dnia, po dokonaniu wymaganej weryfikacji, wydawane były dalsze dyspozycje co do umożliwienia uruchomienia dotacji.

To, iż środki mogły zostać uruchomione dopiero w dniu 27 grudnia 2012 r., kiedy powód dostarczył ostatnie faktury, wynikało z działań samego powoda, który wniosków tych w sposób wymagany przepisami nie przygotował.

W konsekwencji Sąd przyjął, że działania pozwanego opierały się na obowiązujących przepisach prawa i nie można uznać, iż pozwany działał bezprawnie, nie podejmując działań zgodnie z żądaniem powoda, zmierzających do uruchomienia środków z dotacji pomimo nienależytego w świetle wytycznych udokumentowania zrealizowania działań i poniesienia kosztów.

Ponadto odpowiedzialność *ex delicto* wymaga wykazania wskazanych na wstępie przesłanek ją warunkujących. W ocenie Sądu powód nie przywołał żadnych okoliczności, które wskazywałyby, iż uprawnione do tego organy, za które Skarb Państwa – Wojewoda (...) ponosi odpowiedzialność, dopuściły się bezprawnego zaniechania, skutkującego powstaniem szkody w majątku powoda.

Niezależnie od tego brak jest także, w ocenie Sądu, podstawy do uwzględnienia roszczenia w oparciu o przepis art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.). Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy 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. W § 5 tego artykułu wskazano, że dotacje celowe, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. Z kolei art. 49 § 6 ustawy, na który powód również wskazuje jako podstawę swojego roszczenia, stanowi, że przypadku niedotrzymania warunku określonego w § 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. Nr 885) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Art. 127 § 1 pkt 1a przywołanej ustawy stanowi, że dotacjami celowymi są środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

W okolicznościach niniejszej sprawy sposób uzyskania dotacji wymagał spełnienia przez powoda określonych warunków. Pozwany niezwłocznie, stosownie do obowiązujących obie strony wytycznych, niezbędnych dla zweryfikowania wniosków i uruchomienia dotacji, podjął działania zmierzające do przekazania środków z dotacji na rzecz powoda. Bezsprzeczne jest, iż powód środki te otrzymał jeszcze w 2012 r., a więc przed upływem terminów dotacji. To, iż środków tych nie wykorzystał, wynikało wedle Sądu wyłącznie z działań i zaniechań samego powoda.

Reasumując, Sąd uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie na żadnej ze wskazywanych przez powoda podstaw prawnych.

Sąd w oparciu o przepis art. 98 § 1 i § 2 k.p.c. orzekł o kosztach procesu.

W apelacji powód zaskarżył wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie:

D) przepisów postępowania, tj.:

a/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji dokonał ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego i w konsekwencji tego bezpodstawnie przyjął, iż działania strony pozwanej sprowadzające się do zaniechania przyznania ponownie w 2013 r. Samorządowi Województwa (...) dotacji na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. były działaniami zgodnymi z prawem w sytuacji, gdy Skarb Państwa w analogicznym stanie faktycznym dotyczącym wypłaty środków finansowych poszkodowanych za szkody wyrządzone przez łosie (art. 50 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.) oraz dotyczącym wypłaty odszkodowań za szkody powstałe w 2012 r. na skutek trwałego zajęcia gruntów w sposób naturalny przez wody rzeki R., Rozdział 01095, § 2210 przyznał ponownie Samorządowi Województwa (...) w 2013 r. środki finansowe na w/w cel w formie dotacji celowej z budżetu państwa,

b/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji nie dokonał wszechstronnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez pominięcie dowodu z uchwały Nr (...)2013 z dnia 9 kwietnia 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. orzekającej o nieważności w części uchwały Nr (...)Sejmiku Województwa (...) z dnia 18 lutego 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwały budżetowej Województwa (...) na 2013 r. oraz umorzenia w części postępowania nadzorczego; z dokumentu tego wynika bowiem, że Samorząd Województwa (...) nie może przeznaczać środków własnych zgromadzonych w budżecie województwa na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; zadania te winny być finansowane ze środków pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa,

c/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji nie dokonał wszechstronnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz nie wyjaśnił wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy poprzez nierozróżnienie sytuacji, w której wypłata dotacji miała nastąpić na podstawie 5 umów dotacji celowej (kwota 439.869,73 zł) z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, Rozdział 01078, § 2210 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, od sytuacji, w której wypłata dotacji celowej (kwota 1.406.142,44 zł) z budżetu państwa na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych, Rozdział 01008, § 6510 – dotacje celowe z budżetu państwa na inwestycje administracja rządowa, miała nastąpić na podstawie Wytycznych w sprawie występowania o środki z budżetu państwa na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem melioracji wodnych,

d/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji dokonał ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, niezasadnie przyjmując w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, iż strona pozwana, składając zapotrzebowanie na środki finansowe w dniu 27 grudnia 2012 r. w sposób należyty wywiązała się ze swoich zobowiązań względem powoda w sytuacji, gdy zgodnie z pkt 1 Wytycznych zapotrzebowanie na środki finansowe do Wojewody (...) było składane na miesiąc przed terminem ich wydatkowania,

e/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji dokonał ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, niezasadnie przyjmując w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, iż „powód dochodząc uruchomienia środków z dotacji, o co wystąpił wnioskami złożonymi w dniach 13 i 18 grudnia 2012 r., nie dopełnił wszystkich wymogów,

jakie umożliwiły pozwanemu uruchomienie dotacji na zadania inwestycyjne, jakie wykonał powód” w sytuacji, gdy dokumenty faktur pro forma stanowiące załącznik do wniosków przekazanie środków mogły stanowić podstawę do zgłoszenia zapotrzebowania na środki finansowe, ponieważ zgodnie z pkt 6 Wytycznych faktura pro forma stanowiła „inny dokument potwierdzający konieczność dokonania płatności na realizację zadania”,

f/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji dokonał ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, niezasadnie przyjmując w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, iż powód nie spełnił warunków do uzyskania dotacji, a niewykorzystanie dotacji wynikało wyłącznie z działań i zaniechań samego powoda,

g/ art. 233 § 1 k.p.c. przez błędną ocenę materiału dowodowego, dokonaną z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, tj. Sąd I instancji nie dokonał wszechstronnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz nie wyjaśnił wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy poprzez nieustalenie, iż dotacja w kwocie 1.406.142,44 zł z budżetu państw na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych, Rozdział 01008, § 6510 – dotacje celowe z budżetu państwa na inwestycje – administracja rządowa winna zostać przekazana zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) na podstawie zawartych przez Skarb Państwa – Wojewodę (...) odrębnie dla każdego zadania inwestycyjnego, na który został złożony wniosek o przekazanie środków zawartych na piśmie umów dotacji celowej,

II) przepisów prawa materialnego, tj.:

a/ art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 pkt 1 – 3 i ust. 3 i art. 14 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.) w związku z art. 49 ust. 1, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), z art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 3, art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 21, art. 26, art. 71 oraz art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) poprzez niezastosowanie w/w przepisów do ustalonego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy,

b/ art. 49 ust. 1, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) w związku z art. 126, art. 127 § 1 pkt 1a oraz art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) przez błędną wykładnię lub nieprawidłowe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia, iż w/w przepis art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi podstawy do uwzględnienia roszczenia powoda, ponieważ w okolicznościach przedmiotowej sprawy sposób uzyskania dotacji wymagał spełnienia określonych warunków, których powód nie spełnił, a niewykorzystanie dotacji wynikało wyłącznie z działań i zaniechań samego powoda,

c/ art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 417 § 1 k.c. oraz w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) oraz art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 21, art. 26, art. 71 oraz art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) przez błędną wykładnię lub nieprawidłowe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia, iż działanie strony pozwanej polegające na zaniechaniu przyznania ponownie w 2013 r. Samorządowi Województwa (...) dotacji na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. nie było działaniem bezprawnym,

d/ art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 417 § 1 k.c. oraz w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) oraz art. 149 ust. 1 i art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) przez błędną wykładnię lub nieprawidłowe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia, iż działanie strony pozwanej polegające na przekazaniu w dniu 31 grudnia 2012 r. Samorządowi Województwa (...) dotacji na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. na podstawie Wytycznych w sprawie występowania o środki

z budżetu państwa na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych związanych z budową i bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych, a nie na podstawie zawartych przez Skarb Państwa – Wojewodę (...) odrębnie dla każdego zadania inwestycyjnego, na który został złożony wniosek o przekazanie środków zawartych na piśmie umów dotacji celowej było działaniem zgodnym z prawem, tj. zgodnym z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.),

e/ art. 410 § 1 i 2 w związku z art. 405 k.c. oraz w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) i art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie do ustalonego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy w sytuacji, gdy Samorząd Województwa (...) wydatkując na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. środki własne zgromadzone w budżecie Województwa (...) spełnił świadczenie nienależne skutkujące powstaniem bezpodstawnego wzbogacenia po stronie Skarbu Państwa,

f/ art. 438 k.c. w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) i art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie do ustalonego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy w sytuacji, gdy Samorząd Województwa (...) wydatkując na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. środki własne zgromadzone w budżecie Województwa (...) poniósł szkodę majątkową, która winna zostać naprawiona przez Skarb Państwa,

g/ art. 752 i art. 753 k.c. w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) i art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie do ustalonego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy w sytuacji, gdy Samorząd Województwa (...) wydatkując w 2013 r. na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki wodnej zrealizowanych w 2012 r. środki własne zgromadzone w budżecie Województwa (...) działał bez zlecenia Skarbu Państwa, w jego interesie.

Wniósł o zmianę wyroku i uwzględnienie powództwa ewentualnie uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania apelacyjnego.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest w przeważającej części uzasadniona, jakkolwiek tylko część jej zarzutów zasługuje na uwzględnienie.

Zarzuty naruszenia prawa procesowego są bezzasadne. Należyte podniesienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymaga wskazania, jakie kryterium tej oceny (zasady logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego itp.) naruszył sąd przy analizie jakiego dowodu. Sąd Apelacyjny podziela ugruntowane stanowisko judykatury, wyrażone m. in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2002 r., I CKN 132/01 (LEX nr 53144), zgodnie z którym aby zarzucić naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. skarżący powinien wskazać, jaki konkretnie dowód mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sąd uznał za wiarygodny i mający moc dowodową albo za niewiarygodny i niemający mocy dowodowej i w czym przy tej ocenie przejawia się naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów. Takiej argumentacji zaś apelacja nie zawiera.

Zarzut obrazy przepisu art. 233 § 1 k.p.c. nie może zaś polegać jedynie na zaprezentowaniu własnych, korzystnych dla skarżącego ustaleń stanu faktycznego, dokonanych na podstawie własnej, korzystnej dla skarżącego oceny materiału dowodowego (por.: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2002 r., II CKN 572/99, LEX nr 53136).

Jeżeli przy tym z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i musi się

ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne. Tylko w przypadku, gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami lub gdy wnioskowanie sądu wykracza poza schematy logiki formalnej albo, wbrew zasadom doświadczenia życiowego, nie uwzględnia jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo-skutkowych, to przeprowadzona przez sąd ocena dowodów może być skutecznie podważona (tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., II CKN 817/00, LEX nr 56906).

Tymczasem apelujący w ogóle nie wskazał dowodów, które jego zdaniem zostały wadliwie ocenione przez Sąd Okręgowy, a tym bardziej kryteriów, które ten Sąd przy tym naruszył. W istocie zarzuty skarżącego sprowadzają się do kwestionowania oceny prawnej stanu faktycznego, ale w takim przypadku przywołanie art. 233 § 1 k.p.c. jest wadliwe.

Istotnie z akt sprawy wynika, że pozwany przyznał w 2013 r. dotację celową z budżetu państwa celem wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez łosie w 2012 r. oraz za szkody powstałe w 2012 r. na skutek trwałego zajęcia gruntów w sposób naturalny przez wody rzeki R., jednak ta okoliczność nie jest wystarczająca do przyjęcia zasadności żądania powoda, a zastosowanie swobodnej oceny dowodów w odniesieniu do decyzji w tej mierze nie prowadzi do wniosku, iż po stronie pozwanej istniał obowiązek analogicznego zachowania w analizowanym stanie faktycznym. Znamienne jest, że apelujący nie wskazał normy prawnej obligującej pozwanego do wydania decyzji o przyznaniu dotacji celowej na zadania wykonane w poprzednim roku budżetowym i nieujęte w aktualnym budżecie państwa - w przypadku zwrotu niewykorzystanej dotacji przez jej beneficjenta. Nie jest nim art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, bowiem dotyczy roszczenia o środki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na drodze sądowej, a próżno szukać takiej podstawy prawnej w tej ustawie, czy też w ustawie o finansach publicznych.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem apelującego, że Sąd I instancji pominął dowód z uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej – z pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wynika bowiem jednoznacznie, że poczynił na jej podstawie ustalenia faktyczne. Wedle skarżącego dowód ten miał potwierdzać okoliczność, że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej winny być finansowane z budżetu państwa. Jednak powyższa okoliczność wprost wynika z przepisów prawa przytoczonych przez powoda również w apelacji – w szczególności art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i Sąd Okręgowy zasady tej nie zakwestionował.

Chybiony jest również zarzut, że Sąd Okręgowy nie rozróżnił dotacji wypłacanych na podstawie 5 umów zawartych przez strony od dotacji na pozostałe zadania będące przedmiotem sprawy – przeciwnie w uzasadnieniu wyroku wyraźnie rozgraniczył procedury ich wypłat, odwołując się do brzmienia § 1 ust. 1 umów w odniesieniu do dotacji ich dotyczących oraz Wytycznych odnoszących się do pozostałych zadań. Jednak w obu wypadkach podstawą uruchomienia środków był stosowny wniosek, przy czym co do wniosków składanych zgodnie z Wytycznymi wynika z nich jednoznacznie, że winny być one udokumentowane dowodami potwierdzającymi konieczność poniesienia wydatków, natomiast z § 1 ust. 3 umów wynikało, że z dotacji mogą być finansowane jedynie koszty uzasadnione. Wykładnia tego pojęcia prowadzi do konstatacji, iż również do wniosków dotyczących zadań wymienionych w umowach należało dołączyć dowody potwierdzające konieczność poniesienia wydatków. Trudno bowiem wyobrazić sobie, na czym mogłoby polegać inne uzasadnienie kosztów objętych wnioskami.

Pogląd skarżącego, że w odniesieniu do dotacji wynikających z umów pozwany mógł i winien był złożyć zapotrzebowanie na środki najpóźniej w dacie zawarcia ostatniej z umów (20 grudnia 2012 r.), jest uzasadniony. Niewątpliwie prawidłowa gospodarka finansowa wymaga przewidywania wydatków i konieczność ujęcia w harmonogramie wielkości planowanych wydatków przewiduje art. 147 ust. 1 – 3 ustawy o finansach publicznych. Wytyczne obowiązek występowania z miesięcznym wyprzedzeniem z zapotrzebowaniem na środki pieniężne nakładały na powoda. Przyjmując racjonalność autora Wytycznych czyli pozwanego, uznać trzeba, że wprowadzenie takiego obowiązku miało na celu zapobieżenie sytuacji, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, tj. przejściowego braku środków na rachunku pozwanego. W ocenie Sądu Apelacyjnego skoro kwoty dotacji, do których wypłacenia pozwany zobowiązał się w umowach, były mu znane już w datach ich podpisania, a nadto dysponował uprzednimi zapotrzebowaniami na środki pieniężne wystawionymi przez powoda, winien był sam zgłosić wówczas analogiczne

zapotrzebowanie do Ministra Finansów, w szczególności, że jak sam przyznał, w końcu roku budżetowego wpływ wniosków o płatności był zwiększony. Jednak jak wynika z akt sprawy, samo takie zgłoszenie nie uruchamiało płatności ze strony Ministra Finansów, a stanowiło dla niego jedynie informację o wielkości środków finansowych niezbędnych na realizację zadań zleconych. Zatem jedynie gołosłownym przypuszczeniem jest pogląd, że wcześniejsze złożenie zapotrzebowania na środki wyeliminowałoby momenty braku płynności tychże środków - w sytuacji, gdy ich uruchomienie wymagało wniosku o płatność poprzedzonego weryfikacją wniosku beneficjenta o płatność. Tym samym nie sposób upatrywać bezprawności w powyższym zachowaniu pozwanego.

Nadto gdyby wnioski powoda o wypłatę środków były kompletne, wystąpienie przez pozwanego o środki w dniu złożenia ostatecznego z nich czyli 18 grudnia 2012 r., biorąc pod uwagę szybkość przekazania ich przez Ministra Finansów, pozwoliłoby na wykorzystanie dotacji przez powoda. Zatem przyczyną niewykorzystania dotacji nie było złożenie zapotrzebowania na środki po złożeniu wniosków o ich wypłatę.

Apelujący w ramach zarzutu naruszenia prawa procesowego podniósł, że w zakresie pozostałych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej również winny zostać zawarte umowy po myśli art. 150 ustawy o finansach publicznych. Po pierwsze wskazuje to na wadliwe sformułowanie zarzutu naruszenia przepisów postępowania, bowiem wydaje się, że powód próbuje wywieść korzystne dla siebie skutki prawne z rzekomego naruszenia przez pozwanego prawa materialnego, nie zaś procesowego. Po drugie w toku postępowania pierwszoinstancyjnego powód wyraźnie i jednoznacznie określił zdarzenia, z których wywodzi swoje roszczenie - zbyt późne przekazanie kwot dotacji skutkujące obliżem ich zwrotu oraz zaniechanie przyznania ich ponownie w kolejnym roku budżetowym, a niezawarcie umów nie mieści się w tak zakreślonej podstawie faktycznej. Tym samym nie podlega ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie, bowiem ewentualna próba wywiedzenia roszczenia z tego faktu stanowi niedopuszczalną po myśli art. 383 k.p.c. zmianę powództwa. Zagadnienie rozszerzenia podstawy faktycznej powództwa zostanie szerzej omówione niżej przy ocenie zarzutów naruszenia prawa materialnego. Po trzecie wreszcie art. 150 ustawy o finansach publicznych odnosi się wyłącznie do dotacji celowych wskazanych w art. 127 ust. 2 tej ustawy, co wprost wynika z treści art. 150. Dotacje na zadania wykonane przez powoda, będące przedmiotem sprawy, nie mieszczą się w hipotezie art. 127 ust. 2 wymienionej ustawy, więc obowiązek zawarcia umów ich nie dotyczy. Zatem teza, że w związku z niezawarciem umów w trybie art. 150 ustawy o finansach publicznych każde zadanie inwestycyjne winno być rozliczone odrębnie, nie znajduje uzasadnienia.

Zasady rozliczania dotacji wedle art. 169 ust. 1 – 4 ustawy o finansach publicznych nie stoją na przeszkodzie wprowadzeniu na etapie ich wypłacania wymogu udokumentowania poniesionych wydatków oraz nie przeczą kwalifikacji faktur pro forma, bowiem w ogóle nie odnoszą się do kwestii wcześniejszego dokumentowania konieczności poniesienia wydatków. Biorąc pod uwagę, że powód występował o środki publiczne, udokumentowanie konieczności poniesienia wydatków podlegających wyrównaniu w ramach dotacji jest szczególnie istotne ze względu na rygoryzm ustawy o finansach publicznych.

Można zgodzić się po części z tezą, że przekazanie dotacji w dniu 31 grudnia 2012 r. nastąpiło z przyczyn niezależnych od powoda. Z zeznań świadków wynika, że wnioski powoda były niekompletne i uzupełniano je aż do dnia 27 grudnia 2012 r. Podkreślić należy, że powód nie zakwestionował tych dowodów. Jednak biorąc pod uwagę, że wnioski o płatność dotyczyły prac wykonywanych w końcu roku budżetowego, w tym na podstawie umów stron zawartych w listopadzie i grudniu 2012 r., zrozumiałe jest, iż faktury były wystawiane przez kontrahentów powoda dopiero w grudniu 2012 r. – po zakończeniu prac, więc powód w dacie złożenia wniosków o płatność mógł nie dysponować z przyczyn od siebie niezależnych kompletem dokumentów. Z kolei odrębność rachunku bankowego Wojewódzkiego (...) będącego stroną umów z wykonawcami, uzasadniała z uwagi na zasady rachunkowości i rygoryzmu finansów publicznych przelew środków na jego konto.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego są częściowo zasadne – w zakresie, w jakim odnoszą się do naruszenia art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. (a nie, jak błędnie podaje apelujący, z 2013 r.). Dotyczy to zarzutów naruszenia art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 pkt 1 – 3 i ust. 3 i art. 14 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w związku z art. 49 ust. 1, ust. 4, ust. 5 i

ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 3, art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 21, art. 26, art. 71 oraz art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne oraz art. 49 ust. 1, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) w związku z art. 126, art. 127 § 1 pkt 1a oraz art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Zgodnie z art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

1. 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.
2. Na realizację zadań wykonywanych przez strażę i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te strażę i inspekcje.
3. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.
4. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.
5. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.
6. 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.

Zagadnienie podstawy prawnej roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej niepokrytych przez dotację celową było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11 (LEX nr 1168537), gdzie wyraził pogląd, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę tego roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleczonych zadań.

Stanowisko powyższe zostało utrwalone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (LEX nr 1677176), zgodnie z którym art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi samodzielną podstawę tego roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleczonych zadań, bez potrzeby odwołania się do art. 417 k.c.

Sąd Najwyższy wskazał, że art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznaje tym jednostkom prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych, w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie piątym, a więc nieprzekazania dotacji celowych, o których mowa w ustępie pierwszym, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. W ustępie pierwszym ustawodawca postanowił, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Podwójne odesłanie w ustępie szóstym - do ustępu piątego i poprzez jego treść do ustępu pierwszego - nie jest przypadkowe. Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku, do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny,

przysądza jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przysądza jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Stanowisko to wspiera treść ustępu 5, który nie stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1 ma być przekazana w pełni i w terminie, lecz stanowi, że ma być przekazana w taki sposób, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Roszczenie przysądzone jednostce samorządowej nie ma charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego. W wypadku wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek, zgodnie z art. 6 k.c., wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów jego realizacji, wysokości przysądzonej dotacji oraz spełnienia przesłanek z ustępu 5 art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie powyższe okoliczności za wyjątkiem ostatniej nie były sporne. Nie budzi wątpliwości, że zadania, których dotyczy proces, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, powierzonymi województwu na mocy przytoczonych przez powoda przepisów prawa wodnego, w szczególności art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 75 ust. 1. Równie bezsporne jest ich wykonanie oraz koszty poniesione na ten cel przez powoda. Potwierdza je zresztą treść pisma pozwanego do powoda z dnia 8 kwietnia 2013 r. (k 223), z której wynika, iż ostatecznie pozytywnie zweryfikowano wnioski powoda o płatności na kwotę dotacji równą dochodzonej pozwem (z wyłączeniem kwot skapitalizowanych odsetek za opóźnienie w płatnościach na rzecz dostawców). Niewątpliwie także pozwany przyznał powodowi dotację odpowiadającą wydatkom na realizację zadań zleconych.

Zadania te winny być więc w całości sfinansowane ze środków Skarbu Państwa i jednocześnie – z uwagi na charakter tych zadań - brak jest podstaw prawnych do przeznaczenia na ten cel środków samorządowych.

Pozostaje więc ocena, czy został spełniony warunek z ust. 5 art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego czyli czy dotacja została przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W pierwszej kolejności rozważyć należy czy pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań obejmuje zapłatę należności kontrahentom. W ocenie Sądu Apelacyjnego odpowiedź jest pozytywna. Skoro jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania, z którymi łączy się zaciąganie przez nią zobowiązań, pełna i terminowa ich realizacja mieści w sobie także spełnienie świadczeń z tytułu tych zobowiązań.

Druga, kluczowa kwestia to czy przelanie dotacji tuż przed południem ostatniego dnia roku budżetowego stanowi spełnienie wymienionego warunku. W tym wypadku odpowiedź winna być przecząca, przy czym zarówno strony, jak i Sąd Okręgowy, skupiły się – błędnie - na wykazywaniu przyczyn tego stanu rzeczy w kontekście zarzutu bezprawności zachowania pozwanego. Jednak z brzmienia przepisu art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wynika, by przyczyna niespełnienia warunku przewidzianego w ust. 5 miała znaczenia dla zasadności roszczenia jednostki samorządu terytorialnego. Przywołać należy ponownie stanowisko Sądu Najwyższego, iż bezprawność nie jest przesłanką dochodzenia należnego świadczenia z mocy ust. 6 wymienionej normy prawnej. W związku z powyższym dywagacje na temat ewentualnej bezprawności pozwanego czy niedbalstwa powoda są bezprzedmiotowe dla zastosowania tego przepisu. Istotny jest wyłącznie skutek w postaci nieprzekazania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego do sytuacji, w której przekazanie dotacji nie umożliwiło pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, doszło z przyczyn co najmniej częściowo niezależnych od stron procesu – z jednej strony powód złożył niekompletne wnioski, co było spowodowane również tym, że ostatnie faktury zostały wystawione po złożeniu wniosków, z drugiej zaś środki finansowe były przekazywane przez Ministra Finansów w sposób niepozwalający na płynne wypłaty, mimo że zbliżał się koniec roku budżetowego i jednocześnie koniec możliwości wydatkowania dotacji.

Niezależnie od przyczyn dotacja została przekazana ostatniego dnia roku budżetowego, co uniemożliwiało dokonanie płatności na rzecz kontrahentów jednostki organizacyjnej powoda z uwagi na konieczność przekazania środków do innego banku dla jednostki organizacyjnej obsługującej umowę, co nie jest możliwe w tym samym dniu w polskim systemie bankowym (fakt powszechnie znany). Tym samym niemożliwe stało się pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, co aktualizuje roszczenie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kwoty 1.846.012,17 zł, a odmienny wniosek Sądu I instancji nie jest trafny i sprzeczny ze wskazaną wyżej zasadą adekwatności. Uzasadniało to zmianę wyroku i zasądzenie kwoty stanowiącej równowartość dotacji.

Jako że z brzmienia powyższego przepisu nie wynika termin wymagalności roszczenia, Sąd Apelacyjny, mając na względzie art. 455 k.c., przyjął, że stało się ono wymagalne po 14 dniach od daty doręczenia wezwania do zapłaty. Doręczono je w dniu 14 maja 2013 r. (k 477), a więc termin wymagalności to 28 maja 2013 r. Sąd miał na uwadze, że niezwłoczne spełnienie świadczenia po wezwaniu, o jakim mowa w art. 455 k.c., musi uwzględniać jego specyfikę – w tym przypadku są to środki publiczne, których uruchomienie wymaga decyzji i akceptacji stosownych organów. W ocenie Sądu Apelacyjnego termin 14 dni jest dla ich uzyskania wystarczający. Dlatego też odsetki od należności głównej zostały zasądzone od dnia następnego czyli 29 maja 2013 r. Ich rodzaj (jak od zaległości podatkowych) wynika wprost z brzmienia art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W konsekwencji dalej idące roszczenie odsetkowe od wymienionej kwoty podlegało oddaleniu, podobnie jak reszta należności głównej, na którą składały się skapitalizowane odsetki od należności kontrahentów Wojewódzkiego (...)Niewątpliwie kwota ta nie stanowi części dotacji, a tym samym nie jest objęta dyspozycją art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego związane z art. 417 k.c. są bezprzedmiotowe w odniesieniu do kwoty żądania pozwu odpowiadającej wysokości dotacji niezbędnej dla pokrycia wydatków na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – z uwagi na przedstawioną wyżej samodzielność podstawy prawnej w postaci art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak wywody na temat zaniechania ponownego przekazania dotacji w 2013 r., co czyniło apelację w tej części bezzasadną.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie mogą one stanowić podstawy uwzględnienia powództwa w zakresie skapitalizowanych odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego na rzecz kontrahentów powoda, ponieważ – jak wyżej wskazano - strona powodowa nie wykazała bezprawności pozwanego.

Zarzuty naruszenia art. 438 k.c., a także art. 410 § 1 i 2 w związku z art. 405 k.c. oraz w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są w sposób oczywisty chybione. Niewątpliwie Sąd I instancji nie zastosował do oceny żądania powoda przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu i nienależnym świadczeniu, nie analizował go też w aspekcie art. 438 k.c., ale stało się tak na skutek zakreslenia przez stronę powodową podstawy faktycznej roszczenia. Zgodnie z art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c. pozew powinien zawierać przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. W przeciwieństwie do podstawy prawnej roszczenia sąd związany jest zakreśloną przez powoda podstawą faktyczną. Sąd Apelacyjny w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 180/09 (LEX nr 551156), w myśl którego w świetle art. 187 § 1 k.p.c. powód żądający zasądzenia należności powinien określić kwotę, której dochodzi oraz podać okoliczności faktyczne, na których opiera swoje żądanie. Podane przez powoda okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie pozwalają na określenie podstawy prawnej, na której opiera się roszczenie powoda oraz reżimu odpowiedzialności pozwanego, a tym samym na określenie ram sporu i kognicji sądu.

Wskazane okoliczności faktyczne roszczenia są bowiem podstawą faktyczną uzasadniającą zastosowanie abstrakcyjnej normy prawnej, a proces stosowania przez sąd prawa polega na porównaniu ustalonego stanu faktycznego ze stanem faktycznym podanym w hipotezie określonej normy prawnej, tj. na subsumcji stanu faktycznego sprawy pod określony przepis prawa. Wskazany przez powoda, a następnie ustalony przez sąd, stan faktyczny determinuje zatem zastosowanie normy prawnej i dlatego jest tak istotny dla określenia zakresu poddania sprawy pod osąd sądu. Z uwagi na to, że relacje zachodzące między stronami mogą nierzadko być bardzo skomplikowane a roszczenia z nich wypływające mogą mieć źródło lub podstawę w różnych przepisach prawa, obowiązkiem powoda jest tak precyzyjne określenie podstawy faktycznej żądania, by można było jednoznacznie określić, jaką ma ono podstawę prawną. Jest to konieczne w celu podjęcia przez pozwanego stosownej obrony oraz w celu określenia przez sąd granic rozstrzygnięcia sprawy.

Jakkolwiek wskazanie przez powoda podstawy materialnoprawnej roszczenia nie jest wymagane, to nie pozostaje bez znaczenia dla przebiegu i wyniku sprawy, bowiem pośrednio określa także okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie pozwu. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1999 r. I CKN 252/98 (OSNC 1999/9/152) podstawa materialnoprawna roszczenia określa krąg okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie pozwu i wyznacza tym samym granice badania sądu, a jej zmiana stanowi przedmiotowe przekształcenie powództwa. Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 180/09, przedmiotową zmianą powództwa są wszystkie czynności, które prowadzą do zmiany ilościowej lub jakościowej żądania, jak również takie, które w istotny sposób zmieniają podstawę faktyczną niezbędnych ustaleń, doprowadzając do konieczności ustosunkowania się do nowego prawnego uzasadnienia żądania, a także wskazanie na inną materialnoprawną podstawę dochodzonego roszczenia, nawet przy zachowaniu tożsamego brzmienia żądania procesowego (vide: orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1998 r. III CKN 32/98, OSNC 1999/5/96, z dnia 19 grudnia 2007 r. V CSK 301/07, OSNC 2009/2/33, z dnia 28 lutego 1958 r. 3 CR 464/57, OSPiKA 1960/11/290, z dnia 13 września 1960 r. 2 CR 212/60, OSN 1962/1/16, z dnia 14 stycznia 2004 r. I CK 42/2003 LEX nr 172790, LexPolonica nr 1526322, z dnia 2 czerwca 1966 r. II PZ 25/66, OSPiKA 1967/6/138, z dnia 12 listopada 1969 r. II CZ 117/69. OSNCP 1970/9/154, z dnia 24 kwietnia 1972 r. III PZP 17/70, OSNCP 1973/5/72, z dnia 24 maja 1979 r. II CZ 52/79, OSNCP 1979/12/246, z dnia 12 listopada 1982 r. III CRN 271/82, OSNCP 1983/8/118, z dnia 12 lipca 1988 r. III CZP 50/88, OSNCP 1989/10/158, z dnia 7 kwietnia 1992 r. III CZP 29/92, OSNCP 1992/11/192 i z dnia 11 grudnia 1998 r. II CKN 96/98, OSNC 1999/5/98). Nie jest dopuszczalne w takiej sytuacji badanie przez sąd z urzędu, czy nie zachodzą podstawy do przyjęcia odpowiedzialności pozwanego opartej na innych zasadach niż wskazane przez powoda. Skoro bowiem powód dokonał wyboru reżimu odpowiedzialności pozwanego i ukształtował w ten sposób ramy procesu, w tym zakres obrony pozwanego oraz kognicji sądu, sąd nie może z urzędu zmienić podstawy odpowiedzialności pozwanego na odszkodowawczą, bowiem zakłóciłoby to równowagę procesową stron oraz naruszyło zasadę bezstronności sądu.

Przepis art. 383 k.p.c. stanowi, że w postępowaniu apelacyjnym nie można rozszerzyć żądania pozwu ani występować z nowymi roszczeniami. Orzecznictwo ostatnich lat ukształtowało linię stanowiącą zaporę dla dokonywania zmian żądania poprzez eksponowanie nowego uzasadnienia żądania i powoływanie się na przesłanki innego przepisu prawa materialnego. Podzielając pogląd Sądu Najwyższego zawarty w wyrokach z dnia 29 stycznia 2009 r., V CSK 282/08 (LEX nr 619665, Lex Polonica 2772702) oraz z dnia 19 listopada 1998 r., III CKN 32/98 OSNC 1999 Nr 5 poz. 96 (OSNC 1999/5/96, Prok.i Pr.-wkl. 1999/5/44, OSP 1999/7-8/146, Wokanda 1999/3/7, Biul.SN 1999/3/7, M.Prawn. 1999/5/32, LexPolonica 333710) należy wskazać, że w świetle przepisu art. 383 k.p.c. za niedopuszczalną uznać należy, dokonaną dopiero w postępowaniu apelacyjnym zmianę żądania pozwu, polegającą na wyeksponowaniu nowego uzasadnienia zgłoszonego żądania, wynikającego z powołania się na przesłanki innego przepisu prawa materialnego, wskazanego jako nowa podstawa materialnoprawna dochodzonego roszczenia. Przytoczenie w postępowaniu apelacyjnym innych przepisów prawa materialnego, aniżeli dotychczas wskazywanych, jako materialnoprawna podstawa żądania, w a więc wskazujących na inny stan faktyczny niż ten, na którym oparto żądanie pozwu, stanowi niedopuszczalną w postępowaniu apelacyjnym zmianę powództwa. Przedmiotem rozpoznania, a więc zbadania od strony faktycznej i prawnej, może być na szczeblu apelacyjnym tylko roszczenie uprzednio rozpoznane przez sąd pierwszej instancji.

Skoro zatem powód przed Sądem Okręgowym określał swoje żądanie jako odszkodowawcze, wywodząc je z deliktu oraz powoływał się na przepis szczególnie w postaci art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, odwołanie się w apelacji do reżimu odpowiedzialności z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia stanowi niedopuszczalną na tym etapie zmianę powództwa. Inne są bowiem przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych bądź art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, inne natomiast z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia czy nienależnego świadczenia. Te ostatnie – z uwagi na postawę powoda – nie były przedmiotem badania Sądu I instancji, a również strona pozwana nie odnosiła się do nich i w sposób oczywisty nie mogła podjąć w tym kierunku obrony.

Wprawdzie art. 438 k.c. dotyczy odpowiedzialności deliktowej, jednak przywołanie go dopiero na etapie postępowania apelacyjnego również stanowi rozszerzenie podstawy faktycznej żądania, a tym samym jest niedopuszczalne w świetle art. 383 k.p.c.

Zgodnie z art. 438 k.c. kto w celu odwrócenia grożącej drugiemu szkody albo w celu odwrócenia wspólnego niebezpieczeństwa przymusowo lub nawet dobrowolnie poniósł szkodę majątkową, może żądać naprawienia poniesionych strat w odpowiednim stosunku od osób, które z tego odniosły korzyść. Przedmiotem badania przed Sądem I instancji nie były przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej wymienione w tym przepisie, w szczególności owa szkoda lub niebezpieczeństwo grożące pozwanemu. Powód zresztą nawet w apelacji nie sprecyzował, jaka szkoda bądź niebezpieczeństwo groziło pozwanemu, a którym zapobiegł, uiszczając należności wynikające ze stosunków umownych. Z pewnością nie są nimi ewentualne roszczenia kontrahentów o zapłatę, ponieważ kierowane one być mogły wyłącznie przeciwko powodowi, a ich źródłem były umowy przez niego zawarte.

Powyższe rozważania dotyczą również przeanalizowanego wyżej zarzutu naruszenia art. 150 ustawy o finansach publicznych, sformułowanego w apelacji jako zarzut naruszenia przepisów postępowania.

Podobnie traktować należy zarzut naruszenia art. 752 i art. 753 k.c. w związku z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Powód nie opierał na nich swojego żądania przed Sądem Okręgowym, a jako że odnoszą się one do stosunków zobowiązaniowych, nie zaś deliktu, także one zakreślają inne ramy procesu i nakładają na sąd orzekający i przeciwnika procesowego powinność odniesienia się do hipotezy tych norm prawnych. Ze względu na stanowisko powoda nie miało to miejsca w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Gdyby sąd odwoławczy zajął się merytorycznie zarzutami kreującymi w istocie nowe roszczenie, oparte na innych rodzajowo normach prawnych, naruszyłby zasadę lojalności procesowej – przeciwnik procesowy apelującego zostałby pozbawiony jednej instancji, co naruszałoby konstytucyjne prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Nadto brak zlecenia oznacza w art. 752 k.c. nieistnienie jakiegokolwiek tytułu prawnego - obowiązku, uprawnienia lub upoważnienia - do prowadzenia cudzych spraw; czy to wynikającego z czynności prawnej, czy z jakiegokolwiek innego źródła (przepisów prawa, orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej). W związku z tym, że zastosowanie przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia wyklucza istnienie tytułu prawnego do ingerencji w sferę prawną innej osoby, a tytuł ten może wynikać także z przepisów prawa, w piśmiennictwie oraz orzecznictwie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2009 r., I CSK 35/09 OSNC 2010/3/47, Biul.SN 2009/12/10, M.Prawn. 2010/17/962-965) podkreśla się, że instytucja prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia nie może być wykorzystywana do obchodzenia przepisów obowiązującego prawa lub do osłabiania ich działania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CSK 272/14, LEX nr 1710362).

Tymczasem sam skarżący wskazuje przepisy prawa wodnego jako podstawę realizacji przezeń zadań z zakresu gospodarki wodnej jako zadań zleconych administracji rządowej. Wyklucza to co do zasady możliwość potraktowania działań powoda jako prowadzenia bez zlecenia spraw pozwanego.

Wobec zmiany wyroku w części merytorycznej należało zmienić także rozstrzygnięcie o kosztach procesu. Powód wygrał prawie w całości, zatem na zasadzie art. 100 k.p.c. i art. 98 § 3 k.p.c. pozwany winien zwrócić mu opłatę

od pozwu w części uwzględnionego roszczenia w wysokości 92.301 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika powoda w kwocie 7.200 zł na mocy § 6 pkt 7 rozporządzenia 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.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 386 § 1 k.p.c. i art. 385 k.p.c. oraz art. 100 k.p.c. i art. 98 § 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. W skład kosztów postępowania apelacyjnego należnych powodowi weszły: opłata od apelacji w uwzględnionej części w kwocie 92.301 zł oraz wynagrodzenie jego pełnomocnika procesowego w kwocie 5.400 zł, obliczone zgodnie z § 6 pkt 7 w związku z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia 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.