

Sygn. akt I ACa 602/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Tomasz Ślęzaka
Sędziowie :	SA Lucyna Morys - Magiera SA Jolanta Polko
Protokolant :	Agnieszka Szymocha

po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2022 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy - Miasta R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) w K.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach

z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt II C 121/16

w zakresie w jakim Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 października 2021 roku, sygnatura akt V CSKP 52/21, uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 31 października 2018 roku, sygnatura akt I ACa 624/17:

1) zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

a) zasądza od pozwanego na rzecz powódki 100 639,80 (sto tysięcy sześćset trzydzieści dziewięć i 80/100) złotych z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowej za okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty,

b) zasądza od pozwanego na rzecz powódki 10 629 (dziesięć tysięcy sześćset dwadzieścia dziewięć) złotych z tytułu kosztów procesu;

2) zasądza od pozwanego na rzecz powódki 21 375,43 (dwadzieścia jeden tysięcy trzysta siedemdziesiąt pięć i 43/100) złotych z tytułu kosztów postępowania apelacyjnego;

3) zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 4 050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych z tytułu kosztów postępowania kasacyjnego;

4) nakazuje pobrać od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Katowicach 5 032 (pięć tysięcy trzydzieści dwa) złote z tytułu opłaty od skargi kasacyjnej, od uiszczenia której pozwany był zwolniony z mocy ustawy.

SSA Jolanta Polko SSA Tomasz Ślęzak SSA Lucyna Morys - Magiera

Sygn. akt IACa 602/22

UZASADNIENIE

Powódka Gmina M. R. domagała się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) 104 572,93 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowej za okres od dnia 1 marca 2014r. z tytułu niedoszacowanej kwoty dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, tj. poniesionych kosztów za grudzień 2013r. z tytułu wynagrodzeń i obciążeń pracodawcy ponoszonych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie:

- obowiązków świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony (Wydział Zarządzania Kryzysowego);
- wykonywanie zadań z zakresu powszechnego obowiązku obrony (Wydział Spraw Obywatelskich) oraz
- aktów stanu cywilnego (Urząd Stanu Cywilnego).

Ponadto powódka domagała się zasądzenia od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwestionując istnienie dochodzonego przez powódkę roszczenia, zarówno co do samej zasady, jak i co do jego wysokości.

W piśmie z dnia 12 lipca 2016r. (k. 357) powódka ograniczyła powództwo do kwoty 100 639,80zł, cofając pozew w pozostałej części bez zrzeczenia się roszczenia. Pozwany nie wyraził zgody na cofnięcie powództwa (k. 412 – protokół rozprawy z dnia 13.10.2016r.).

Wyrokiem z dnia 16 lutego 2017r. Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 7 200 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że Prezydent Miasta R. przekazał (...) Urzędowi Wojewódzkiemu wypełniony formularz (...), w którym zawarto przewidywane wykonanie roku 2012 stanowiące faktyczne zapotrzebowanie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań zleconych w łącznej kwocie 1 135,00 tyś. zł., na 20,5 etatu na wykonanie zadań zleconych w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych spraw z ustawy o powszechnym obowiązku obrony (...) oraz zadań w zakresie zmiany imion i nazwisk (USC). Decyzjami Wojewody (...) Gminie R. została przyznana i przekazana dotacja na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 428 055 zł, w tym: 427 576 zł z przeznaczeniem na koszty pracownicze. Pismem z dnia 30 sierpnia 2013 r. Wojewoda (...) poinformował stronę powodową, że dokonuje zmniejszenia planu dotacji celowej na rok 2013 r. w kwocie 18 451 zł. (15 718 zł. dot. § 2010 + 2 733 zł. dot. § 2010), a dnia 5 listopada 2013r. strona powodowa wystąpiła do (...) Urzędu Wojewódzkiego z pismami o zwiększenie kwot przyznanych dotacji celowych. Wnioskowano o łączną kwotę 1 322 688,78 zł (1 311 276,96 zł. + 11 411,82 zł.). Po rozpatrzeniu wniosku poszczególne wydziały (...) Urzędu Wojewódzkiego poinformowały o braku takiej możliwości, jednakże dnia 15 listopada 2013 r. dokonano zwiększenia dotacji celowej o kwotę 1 500 zł. Tym samym ostatecznie Wojewoda (...) przekazał gminie R. dotację celową w wysokości 416 129 zł, w tym z przeznaczeniem na wydatki osobowe: 414 130,11 zł. Według powódki koszty poniesionych wynagrodzeń i obciążeń pracodawcy na realizację zadań zleconych w 2013 roku wynosiły łącznie 1 817 445,70 zł, a więc dopłata ze strony gminy na wykonanie

zadań zleconych w 2013 roku wyniosła 1 403 315,59 zł. W grudniu 2013 Gmina R. wydatkowała z tytułu zatrudnienia osób zatrudnionych w Wydziałach których dotyczy spór łącznie sumę 139 083,77 zł, w tym:

- Urząd Stanu Cywilnego kwota – 50 671,35 zł (12 etatów na wykonanie zadań zleconych, w miesiącu grudniu 2013r.),
- Wydział Spraw Obywatelskich kwota - 87 798,31 zł (23,25 etatu na wykonanie zadań zleconych, w miesiącu grudniu 2013r.),
- Wydział Zarządzania Kryzysowego kwota - 614,11 zł (0,145 etatu na wykonanie zadań zleconych, w miesiącu grudniu 2013r.).

Etaty kalkulacyjne gdy idzie o wydziały których dotyczy ten spór były ustalane przed 2002 rokiem. Za podstawę określenia wielkości etatów na zadania dotyczące prowadzenia ewidencji ludności, wydawania dowodów osobistych, urzędu stanu cywilnego i prowadzenia sprawa z ustawy o powszechnym obowiązku obrony i spraw zgromadzeń przyjęto wówczas kryterium liczby mieszkańców danej gminy. Etaty na 2004 rok wynosiły 20,5 w gminie natomiast liczba etatów przyznanych przez Wojewodę (...) wynosiła 18 etatu. W 2006 roku nastąpiło zwiększenie etatów o 0,5 ze względu na realizację zadań z zakresu ustawy o zmianie nazwisk i imion. Łączna liczba etatów w ramach których realizowane były zadania zlecone w grudniu 2013 roku wyniosła 35,395 etatu w tym 12 etatów na realizację zadań w USC, 23,25 etatu na realizację zadań w wydziale Spraw obywatelskich oraz 0,145 etatu na realizację zadań zleconych w Wydziale Zarządzania Kryzysowego. W latach 2002 -2012 w R. liczba mieszkańców zmniejszyła się z około 149 000 do około 142 000. Zestawiając wynagrodzenia przyznane w miesiącu grudniu 2013 roku pracownikom Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta R. i wynagrodzenia przyznane pracownikom Oddziału obsługi Paszportowej (...) Urzędu wojewódzkiego stwierdzić należy że wynagrodzenia pracowników wykonujących bardzo zbliżone zadania są w istotny sposób wyższe niż wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Urzędzie Wojewódzkim. Z zestawienia danych statystycznych z okres 2012 do 2013 roku wynika, że w 2013 roku w porównaniu do roku 2012 mniejsza była liczba sporządzonych odpisów skróconych aktów urodzenia o dwa większa liczba sporządzenia odpisów skróconych aktu zgonu, mniejsza liczba oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, mniejsza była liczba zezwoleń na zawarcie związku małżeńskiego o 2/3. Ogółem liczba decyzji wydanych przez USC wyniosła w całym 2013 roku 312 a w 2012 roku 367. Największą pozycją było wydawanie odpisów skróconych aktu stanu ale jest to obecnie czynność czysto techniczna. Porównanie liczby mieszkańców R., liczby zarejestrowanych urodzeń, liczby zarejestrowanych małżeństw i zgonów przyjmując rok 2004 kiedy to ustalono wysokość etatów kalkulacyjnych na 18,5 i w 2013 roku wskazać trzeba że liczba mieszkańców zmniejszyła się o 10 000 osób, zmniejszyła się liczba zarejestrowanych małżeństw, ilość zarejestrowanych małżeństw bo w 2004 roku było to 760, w 2013 zaledwie 707, zwiększyła się i zwiększyła się liczna urodzeń z (...) w 2004 do (...) w 2013 z i jak również zgonów których w 2004 roku było (...) w 2013 roku (...). Ponad połowa osób zatrudnionych w USC posiadała wykształcenie średnie, zarobki tych osób plasowały się w przedziale kwotowym (...) - 4332 złotych a osoby te zajmowały stanowiska inspektor lub podinspektor. Co istotne między osobami wykonującymi podobne zadania (A. W. i M. S. oraz B. W. istniała znaczna dysproporcja w wynagrodzeniu w przedziale od 2860 – 4140 zł. Wykonywały one podobne prace. Podobna sytuacja ma miejsce gdy idzie o wynagrodzenia Pań J. i C., a różnica w ich wynagrodzeniach to kwota 868 złotych. Zakres obowiązków podobny. Odnośnie Wydziału Spraw Obywatelskich to większość osób tam zatrudnionych miała wykształcenie średnie i zajmowała stanowiska podinspektora lub inspektora. Jedynie wynagrodzenie 5 osób nie przekroczyło 3000 złotych. Tymczasem w (...) Urzędzie Wojewódzkim w Oddziale (...) Paszportowej wynagrodzenie kształtuje się w przedziale 2750-2950 złotych. Z zakresu obowiązków pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich wynika, że zakres co najmniej 10 osób sprowadzał się do wykonywania czynności prostych i rutynowych, wynagrodzenie kształtowało się w przedziale od (...) do (...). Powód złożył zestawienie czynności w USC oraz Wydziale spraw Obywatelskich za grudzień 2013 roku.

Dokonując ustaleń faktycznych w sprawie Sąd Okręgowy oparł się na „dokumentach obydwu stron” obrazujących wysokość zatrudnienia i wysokość wynagrodzeń w Wydziałach Spraw Obywatelskich, zarządzania Kryzysowego oraz USC oraz w Oddziałach Urzędu Wojewódzkiego o zakresach działania zbliżonych do tych których dotyczy ten spór. Żadna ze stron nie kwestionowała powyższego. Zdaniem Sadu I instancji dowody te nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, dotyczyły one wysokości wynagrodzeń pracowników powoda czy też pozwanego i zakresu ich

obowiązków. Nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy były dane przedstawione przez Urzędy Miasta B. C.. Powód liczy bowiem około 142 000 mieszkańców, natomiast Z. i B. to miasta znacznie większe odpowiednio 177 000 i 172 000 natomiast C. znacznie mniejszy liczy bowiem około 111 000. Poza tym samo przedstawienie danych dotyczących ilości osób zatrudnionych nie jest wystarczające do przyjęcia tezy powoda o tym że środki przekazywane w ramach dotacji są niewystarczające. Poza tym nawet gdyby było tak w przypadku innych miast to nie jest to równoznaczne z przyjęciem że dotyczy to także powoda. „W żaden sposób nie jest przydatna dla rozstrzygnięcia sprawa wskazana przez gminy Z., C. B. ilość spraw która przypadała na jeden etat albowiem nie wiadomo jakie kryterium przyjmował udzielający odpowiedzi pod pojęciem sprawy”. Ponadto kwestia niedoszacowania dotacji musi być oceniana w kontekście zadań dotyczących konkretnej gminy. Odnośnie zeznań świadków zawnioskowanych przez obydwie strony to zeznania te miały znacznie dla rozstrzygnięcia sprawy o tyle że świadkowie ci potwierdzili brak konieczności wykonywania pracy u powoda w godzinach nadliczbowych. Inne okoliczności co do których zeznawali, a mianowicie stan osobowy wydziałów oraz wykształcenie osób tam zatrudnionych i ich wynagrodzenie wynikało z dokumentów złożonych przez powoda i nie zakwestionowanych przez pozwanego. Wskazał Sąd I instancji, że powódka wniosła o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego rewidenta celem wydania opinii na okoliczność wyliczenia koniecznych wydatków jakie strona powodowa poniosła celem wykazania zasadności wysokości wynagrodzeń pracowników wykonujących pracę w zakresie zadań zleconych sposobu kalkulacji etatów potrzebnych do zrealizowania zadań zleconych okoliczności ustalenia spraw do realizacji na jeden etat tj. wysokości środków finansowych niezbędnych do wykonania zadań zleconych przez powoda celowości wydatków ponoszonych przez powodową gminę na realizację zadań zleconych Zdaniem Sądu Okręgowego tak sformułowana teza dowodowa nie była przydatna dla rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności w aktach sprawy brak było materiału dowodowego wystarczającego do opracowania opinii przez biegłego. Ustalenie ilości zakresu i rodzaju czynności objętych zadaniami zleconymi zrealizowanymi przez Gminę należy do okoliczności faktycznych o których biegły nie ma wiedzy i nie może ich samodzielnie ustalić. Już po wykazaniu błędów tego wniosku dowodowego przez stronę pozwaną pełnomocnik powoda złożył zestawienia czynności pracowników za grudzień 2013 rok nie złożył jednak żadnych dokumentów źródłowych do powyższego zestawienia wskazując, że znajdują się one w archiwum. Przed wszystkim jednak nie zostały złożone dokumenty z których wynikałaby ilość zadań wykonanych w wydziałach których dotyczy spór w całym 2013 roku, a tylko taki dowód mógłby posłużyć biegłemu do poczynienia ustaleń odnośnie tego czy środki przekazane przez pozwanego były wystarczające do realizacji zadań zleconych przez niego powodowi. Biegły nie może wyręczać strony w gromadzeniu materiału dowodowego ani też jej w tym zastępować.

Sąd Okręgowy wskazał, że wydatkując środki z dotacji gmina musi uwzględniać zasady celowości oszczędności i efektywności spór w sprawie pośrodkował się wokół tego czy gmina wydatkowała środki przyznane z budżetu państwa w w/w określony sposób, a mimo to środki przekazane jej przez wojewodę były zbyt małe do pełnej i terminowej realizacji zleconych jej zadań. Oceniając zasadność żądania powódki Sąd Okręgowy podał, że zgodnie z art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, kwoty dotacji celowych przyznane na zadania zlecone ustawami stanowią podstawę opracowania planów finansowych tych zadań. Kwoty ujęte w planie finansowym na realizację poszczególnych zadań muszą być zgodne z wielkością przyznanych dotacji. Z kolei w świetle art. 216 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych odrębnymi przepisami, w szczególności na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, organizacji i sposób wykonywania zadań zleconych, w ramach przyznanych kwot, należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Na organie tym leży obowiązek gospodarowania tymi środkami zgodnie z zasadą wynikającą z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, to jest w sposób oszczędny i celowy, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Stąd też winien on ponosić wyłącznie takie wydatki, które pozostają w bezpośrednim związku z zadaniem zleconym i których brak skutkowałby niemożnością jego prawidłowej realizacji, co nie zostało w niniejszej sprawie udowodnione. Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze normy ustawowej lub drodze indywidualnych porozumień i dalej traktuje je jako zadanie państwowe z określonymi konsekwencjami tj. finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór. W przypadku nałożenia obowiązku wykonania zadań zleconych przez ustawę ustawa określa kompetencję organu gminy do realizacji zadania zleconego. Wykonywanie zadań zleconych gminom ustawowo jest obowiązkowe co znaczy, że gminy muszą je realizować. Z

nałożeniem na gminę zadań z zakresu administracji rządowej wiąże się przekazanie jej środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Środki te są dotacjami i nie mogą być wykorzystane na sfinansowanie innych zadań. Gmina nie ma obowiązku finansowania zadań zleconych ze środków własnych. Wskazał Sąd Okręgowy, że podstawę prawną żądania powódki stanowi art. 49 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznie Sąd Okręgowy przyjął, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie „bowiem, powód, na którym spoczywa ciężar dowodu z mocy art. 6 k.c. nie wykazał, aby istotnie przekazana dotacja celowa nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań”. Według Sądu materiał procesowy zebrany w sprawie nie pozwalał na weryfikację czy liczba etatów istniejąca u powoda dla realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a tym samym wysokość wydatków związanych z ich utrzymaniem była niezbędna do sprawnego i terminowego wykonywania zadań zleconych. Zdaniem Sądu I instancji nieprzydatny w tych okolicznościach byłby dowód z opinii biegłego który nie miałby materiału dowodowego do opracowania opinii. Brakowało bowiem twierdzeń i dowodów ile zadań realizował powód w całym 2013 roku. Nawet jeżeli powód dochodził żądania z ograniczeniem do miesiąca grudnia to aby stwierdzić czy faktycznie doszło do niedoszacowania dotacji mimo realizacji zadań zleconych w sposób terminowy i oszczędny konieczna była ocena wydatkowania dotacji w skali całego roku, a do tego niezbędny był materiał dowodowy w postaci ilości i rodzaju wykonanych zadań który powinien zaferować powód. Biegły nie jest natomiast uprawniony do ustalania faktów, czego konsekwencją było oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczności wskazane przez powoda. Ponadto wskazał Sąd Okręgowy, że przesyłając w dniu 21 maja 2012 roku opracowany formularz (...) załącznik numer 20 do projektu budżetu Państwa na rok 2013 R. w rubryce projekt planu na 2013 r. wskazała 12,2 etatu w Wydziale Spraw Obywatelskich oraz 8 etatów w USC. W toku tej sprawy nie zostało wykazane przez stronę powodową co spowodowało tak znaczny wzrost zatrudnienia w stosunku do lat wcześniejszych, że zadania realizowane w Wydziale Spraw Obywatelskich realizowane są w ramach 23,25 etatu, a w USC w ramach 12 etatów. Jak wynika z danych statystycznych od 2004 roku kiedy to Wojewoda ustalił liczbę etatów kalkulacyjnych liczba ludności R. zmniejszyła się, a gminie nie zostały przydzielone nowe zadania zlecone. Zauważyć trzeba że wysokość wynagrodzenia powinna być adekwatna do ilości i stopnia skomplikowania spraw. Powód domagając się kwoty dochodzonej w pozwie jako niedoszacowanej dotacji za miesiąc grudzień 2013 roku na zadania zlecone nie przedstawił żadnych dowodów mających wykazać że poniesione wydatki były konieczne dla prawidłowej realizacji zadań zleconych. Bez obiektywnego ustalenia faktycznej liczby pracowników których zatrudnienie było niezbędne do wykonania zadań zleconych nie można ocenić czy poniesienie przez powoda dodatkowych wydatków ponad wysokość dotacji było uzasadnione. Zatem aby skutecznie dochodzić swoich roszczeń powód musiałby wykazać że gospodarując środkami wskazanymi w pozwie, gospodarował celowo i oszczędnie, a mimo to przekazana dotacja była w niewystarczającej wysokości. Strona powodowa winna była wykazać ilość zadań realizowanych w ramach obowiązków objętych dotacją którą należało odnieść do wysokości przekazanych środków i ustalić czy powód wykonał także zadania na rzecz których realizacji niewystarczającymi okazały się środki otrzymane od strony pozwanej. Jedyną metodą wykazania rzeczywistej wysokości koniecznych wydatków na terminową realizację określonych zadań zleconych było określenie zdarzeń z których zaistnieniem łączyło się poniesienie wydatków tj. wykazanie ilości zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rzeczywiście wykonanych przez pracowników gminy w okresie zdaniem sądu całego 2013 roku a nie wybranego miesiąca, bowiem dotacja przyznawana jest w skali roku. W okolicznościach tej sprawy powód nie wykazał ilości spraw które realizował w całym 2013 roku w ramach zadań zleconych mając taką obiektywną możliwość, gdyż dotyczyły one co do zasady rejestrowanych czynności. Z powodu bezczynności strony powodowej niemożliwym było badanie, czy strona powodowa wykonała ilość zadań odpowiadających przekazanym środkom z dotacji. Wybiórcze wskazanie jedynie zadań realizowanych w grudniu 2013 roku było niewystarczające gdyż dotacja przyznawana jest na rok i w skali roku może mieć miejsce ocena czy zachodzi sytuacja określona w art. 49 ust 6 w/w ustawy. Powód nie wykazał ilości zadań wykonywanych w pozostałych miesiącach niemożliwym zatem było badanie czy strona powodowa wykonała ilość zadań odpowiadających przekazanym środkom. Odnosząc się do materiału dowodowego, należy uznać, iż całkowicie nieudowodnione zostało stanowisko powoda o zwiększonej ilości zadań, która wyjaśniałaby potrzebę wzrostu zatrudnienia. Z zeznań świadków wynika, że aby wykonać zadania z 2013 roku nie musieli zatrudniać dodatkowych pracowników. W 2013 roku liczba pracowników nie uległa zmianie i zadania wykonywane były w sposób porównywalny do lat poprzednich. Jednocześnie nie zaistniała sytuacja, w której kierujący wydziałami musieli by zwracać się do przełożonych o zwiększenie ilości kadry w wydziale. Wydziały radziły sobie wykonywaniem zadań. Zadania realizowane w 2013 roku były porównywalne do innych lat. Zatem

bez konieczności pracy w nadgodzinach, w normalnym czasie pracy, zadania były wykonywane terminowo. Wobec powyższego Sąd Okręgowy uznał za całkowicie chybione zarzuty podnoszone przez powódkę, gdyż nie znajdują jednoznacznego potwierdzenia w materiale dowodowym. Jako podstawę orzeczenia o kosztach powołał Sąd art. 98 k.p.c.

W apelacji od tego wyroku powódka zarzuciła:

1. naruszenie prawa procesowego tj. art. 233 k.p.c., mający wpływ na treść zaskarżonego wyroku - polegający na błędnej ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego - poprzez wadliwą ocenę przeprowadzonych dowodów z dokumentów oraz zeznań świadków, co wpłynęło na uznanie przez Sąd pierwszej instancji, że w sprawie powód nie wykazał braku naruszenia zasad art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a tym samym nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy poniesionymi przez powoda kosztami a wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
2. naruszenie prawa procesowego polegające na niewłaściwym zastosowaniu art. 217, art. 227, i art. 231 k.p.c. poprzez odmowę dopuszczenia dowodu z opinii biegłego rewidenta - na okoliczność ustalenia, że poniesione przez powoda wydatki, dochodzone niniejszym pozwem, z tytułu kosztów pracowniczych były adekwatne do zrealizowanych zadań z zakresu administracji rządowej, a dotacja przekazana powodowi była niewystarczająca na ich pokrycie.
3. naruszenie 232 k.p.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - poprzez stwierdzenia, że strona powodowa była zobowiązana do wykazania, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności, podczas gdy brak realizacji tych zasad zarzucał pozwany, oraz poprzez stwierdzenie, że strona powodowa nie wykazała: wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów wykonania zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu za obydwie instancje według norm przepisanych z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji przy uwzględnieniu kosztów dotychczasowego postępowania.

Ponadto powódka wniosła o rozpoznanie postanowienia sądu pierwszej instancji o oddaleniu wniosku dowodowego w postaci opinii biegłego, jego uchylenie i dopuszczenie przez sąd drugiej instancji wnioskowanego dowodu, tj. opinii biegłego na okoliczność jak dotychczas, tj. ustalenia, że wydane przez powoda środki finansowe w spornym okresie były adekwatne do zrealizowanych przez powoda zadań z zakresu administracji rządowej, - zgodnie z art. 380 k.p.c.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Wyrokiem z dnia 31 października 2018r. Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powódki 100 639,80 złotych z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowej za okres od 1 stycznia 2014 r., oddając powództwo w pozostałej części oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki 12 249 złotych z tytułu kosztów procesu; orzekła o oddaleniu apelacji w pozostałej części i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzut apelacji polegający na niewyjaśnieniu wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co wyrażało się m.in. w odmowie dopuszczenia dowodu z opinii biegłego, wskazując, że istotą sporu w sprawie było to, czy dotacja celowa na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przyznana w 2013 r. powodowej gminie była wystarczająca, czy też nie, w szczególności w okresie spornym, tj. grudniu 2013 r. Dokonanie tych ustaleń niewątpliwie wymagało wiedzy specjalistycznej. W toku postępowania apelacyjnego biegły A. P. w oparciu o materiał zebrany w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji, jak i materiał uzyskany od stron procesu, sporządził opinię, w której stwierdził, że dotacja celowa udzielona powodowej gminie na realizację zadań

zleconych z zakresu aktów stanu cywilnego, spraw obywatelskich i zarządzania kryzysowego w 2013 r. nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania tych zadań. Biegły podniósł, że wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że w zależności od przyjętego sposobu kalkulacji skala niedofinansowania kształtuje się od 123 900 zł do 84 100 zł. Biegły wskazał też, że „jedna ze skali nieadekwatności dotacji wykonanych na potrzeby opinii bazowała na przyjęciu stawek osobistego zaszerogowania pracowników (...) Urzędu Wojewódzkiego wykonujących zbliżone zadania. Kalkulacja ta również potwierdza niewystarczalność dotacji, wskazując jedynie na to, że przy odpowiednio niższym poziomie wynagrodzeń tych pracowników, tak ustalona skala niedofinansowania byłaby jedynie o około 12,7 tys. niższa od tej, na jaką wskazuje kwota dochodzona w pozwie. Przyjęcie wskazanego poziomu wynagrodzeń potwierdza zatem, że niewystarczająca wysokość dotacji występowałaby również wówczas, gdyby do jej ustalenia przyjęto, że wysokość wynagrodzeń osobowych ujętych w dotacjach na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej powinna zostać wyliczona analogicznie jak dla jednostek rządowych”. Ze szczegółowych danych przytoczonych przez biegłego wynika też, że dotacje udzielone powodowi już w swoich założeniach były niewystarczające. W ocenie Sądu drugiej instancji, w sytuacji, gdy w postępowaniu apelacyjnym zostało wykazane, że kwota dotacji przyznanych powodowi na 2013 r., w tym na grudzień tego roku, była niewystarczająca oraz że skala niedofinansowania potwierdziła - jak to ujął biegły - „wymaganą zgodność kwoty dochodzonej w pozwie, z tą która ustalona została w opinii”, roszczenie powoda okazało się uzasadnione. Sąd Apelacyjny mając na względzie ograniczenie powództwa do kwoty 100 639,80 zł, uznał to żądanie za uzasadnione, w związku z czym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zaskarżony wyrok zmienił i zasądził wymienioną kwotę wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowej za okres od 1 stycznia 2014 r. W pozostałej części powództwo jako nieuzasadnione podlegało oddaleniu.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając orzeczenie w części, tj. w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punkcie 1) a) i c) oraz w punkcie 3). Pozwany zarzucił naruszenie:

1. art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez całkowite zaniechanie wyjaśnienia podstaw faktycznych i prawnych oraz motywów rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego co do zasady i co do wysokości zasądzanego na rzecz powoda świadczenia;

1. art. 235 § 1 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. poprzez oparcie rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego na treści opinii biegłego A. P. z kwietnia 2018 r. sporządzonej w oparciu o dokumenty pozyskane przez biegłego dopiero w toku prac nad opinią, które to dokumenty nie zostały objęte postanowieniem dowodowym Sądu Apelacyjnego, a część z nich w ogóle nie znajduje się w aktach sprawy;

2. art. 321 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez wyrokowanie co do okresu nieobjętego podstawą faktyczną powództwa w następstwie błędnego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że (...) istotą sporu w sprawie było to, czy przyznana w 2013 roku powodowej gminie dotacja celowa na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była wystarczająca czy nie, w szczególności w okresie spornym, tj. w grudniu 2013 roku oraz że „kwota dotacji przyznanych powodce na 2013 rok, w tym na grudzień 2013 roku była niewystarczająca”;

3. art. 49 ust. 1 i 3, 4 i 5 u.d.j.s.t. w zw. z art. 109 ust. 1, 3-4, art. 129 i art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.; dalej: u.f.p.), poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie w następstwie braku poczynienia przez Sąd Apelacyjny ustaleń faktycznych co do rzeczywistej skali niedofinansowania niezbędnych wydatków osobowych powoda na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w roku 2013 oraz co do kwoty dotacji wypłaconej powodowi na rok 2013;

4. art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 9 pkt 1 i 2, art. 44 ust. 1 i ust. 3 pkt 1, art. 109 ust. 1, 3-4, art. 121 ust. 1 pkt 1, art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 129, art. 143 ust. 1 pkt 2, art. 148 pkt 1, art. 170, art. 211 ust. 1-4, art. 242, art. 254 pkt 3, art. 249 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie.

W oparciu o te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach w zaskarżonej części oraz przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania, w tym o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 października 2021r. uchylił zaskarżony wyrok w części uwzględniającej apelację strony powodowej i rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego i w tej części przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że zasadny był zarzut naruszenia przepisu art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy zaakceptował stanowisko Sądu Apelacyjnego, że pomimo tego, iż zgłoszony przez powoda wniosek dowodowy nie był zbyt precyzyjny, a materiał zebrany w aktach niewystarczający do dokonania ustaleń, to istotą sporu w sprawie było to, czy przyznana w 2013 r. powodowej gminie dotacja celowa na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była wystarczająca dla wykonania tych zadań, a w szczególności w okresie spornym, tj. grudniu 2013 r. Dokonanie tych ustaleń niewątpliwie wymagało wiedzy specjalnej, i słusznie Sąd Apelacyjny dopuścił dowód z opinii biegłego w tym zakresie. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego skutkowało dokonaniem na tej podstawie dodatkowych ustaleń faktycznych, które legły u podstaw rozstrzygnięcia, ale nie znalazły one odzwierciedlenia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, bowiem Sąd odwoławczy nie odwołał się do ustaleń Sądu pierwszej instancji, nie przyjął ich jako własnych. Nie dokonał też Sąd Apelacyjny własnych ustaleń, jak też nie wskazał, w jakim zakresie podzielił, a w jakim nie, wnioski opinii biegłego. Nadto, zdaniem Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wskazano podstawy prawnej zasądzonego roszczenia, nie dokonano ustaleń faktycznych - własnych Sądu, ani też nie wskazano, na ile Sąd odwoławczy podziela lub nie ustalenia faktyczne i pogląd prawny Sądu pierwszej instancji. W związku z wariantowym charakterem opinii biegłego (sześć wariantów), nie wskazano też, który wariant Sąd Apelacyjny przyjął i z jakich przyczyn oraz jakie kryteria zastosował i jakie powody legły u podstaw takiego rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy podzielił zarzut braku uzasadnienia wysokości zasądzonej na rzecz powoda kwoty, albowiem uznając powództwo za usprawiedliwione co do zasady, Sąd Apelacyjny nie uzasadnił (ani na płaszczyźnie faktycznej, ani na płaszczyźnie prawnej) wysokości kwoty świadczenia zasądzonej od pozwanego na rzecz powoda. Odnosząc się do kwestii podstawy prawnej zgłoszonego roszczenia. Sąd Najwyższy zaznaczył iż należy mieć na względzie, że w orzecznictwie dominuje pogląd o tym, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do występowania przez jednostki samorządu terytorialnego z roszczeniem o zapłatę, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań (wyroki Sądu Najwyższego: z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18; z 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Biuletyn SN - IC 2013, Nr 6; z 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14; z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18). Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska, które nakazuje oceniać zasadność roszczenia dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przez pryzmat przewidzianych właściwymi przepisami prawa finansowego zasad planowania, obliczania, wypłaty i wydatkowania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (wyroki Sądu Najwyższego: z 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17; z 18 listopada 2016 r., I CSK 823/18). Przedstawiony charakter dotacji określonej w art. 49 u.d.j.s.t. nie wyłącza więc stosowania zasad jej wydatkowania zgodnie z regułami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności zasad celowości, oszczędności i gospodarności (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., I CSK 310/18).

Sąd Najwyższy wskazał, że nie był zasadny zarzut naruszenia art. 235 § 1 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. Podzielając zapatrywanie, że podstawą rozstrzygnięcia powinny być dokumenty formalnie włączone w poczet materiału dowodowego, Sąd Najwyższy uznał, że uchybienia w tym zakresie, jeżeli dowód zostanie przeprowadzony, z reguły nie mają wpływu na wynik postępowania. Samo przeprowadzenie konkretnych dowodów oznacza, że sąd postanowił je przeprowadzić, gdyż niepodobna zakładać, że przeprowadził dowody wbrew swojej woli. Przeprowadzenie dowodu bez wydania postanowienia przewidzianego w art. 236 k.p.c. nie jest, co do zasady, uchybieniem mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, jednak pod warunkiem, że zebrany i rozpatrzony materiał dowodowy, będący podstawą orzekania,

podlegał regułom kontradiktoryjności procesu i sąd w sposób dostatecznie pewny określił materiał dowodowy mogący stanowić podstawę merytorycznego orzekania. Musi być spełniony wymóg, żeby poszczególne dowody przedstawione przez jedną stronę mogły być poznane przez drugą stronę, a w wypadku przeprowadzenia dowodu z urzędu - przez obie strony (wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2019 r., V CSK 238/18, a także wyroki Sądu Najwyższego: z 19 stycznia 2007 r., III CSK 368/06; z 12 maja 2005 r., III CK 613/04; z 25 czerwca 2008 r., II UK 327/07; z 30 października 2008 r., II CSK 254/08; z 20 stycznia 2009 r., II CSK 417/08, postanowienie Sądu Najwyższego z 26 lipca 2017 r., III CSK 329/16). Jest tak dlatego, że podstawą ustaleń faktycznych mogą być tylko dowody prawidłowo przeprowadzone (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 2001r., I PKN 571/00, OSNP 2003, Nr 14, poz. 330). Dlatego też, Sąd nie uchybił zasadzie bezpośredniości.

Nadto Sąd Najwyższy nie uznał za zasadny zarzutu naruszenia art. 321 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., gdzie Sąd Apelacyjny rozstrzygnął kwestię dotacji zgodnie i w ramach wyznaczonych żądaniem pozwu za miesiąc grudzień 2013 r. (część dotacji), jednak dla dokonania właściwych ustaleń, niezbędnych dla wyrokowania w sprawie, konieczne było ustalenie, czy przyznana powodowej gminie za pełny rok 2013 r. dotacja celowa na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była wystarczająca dla wykonania całości tych zadań, w szczególności w okresie spornym, tj. w grudniu 2013 r.

Strona powodowa podtrzymała apelację w zakresie, w jakim po orzeczeniu Sądu Najwyższego, jest ona aktualna, domagając się zasądzenia od pozwanego 100 639,80zł z odsetkami wynikającymi z treści pozwu oraz kosztów postępowania apelacyjnego.

Pozwany podtrzymał stanowisko wyrażone w odpowiedzi na apelację.

Sąd Apelacyjny ponownie rozpoznając sprawę ustalił i zważył co następuje:

Apelacja powódki była skuteczna i doprowadziła do zmiany zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie żądania zapłaty kwoty 100 639,80zł wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu sądu pierwszej instancji oraz z postępowaniu apelacyjnym. Kognicja sądu apelacyjnego obejmuje zatem rozpoznanie sprawy w taki sposób, w jaki mógł i powinien to uczynić sąd pierwszej instancji. Przepisy art. 382 k.p.c. oraz art. 386 § 1 k.p.c. określają model postępowania apelacyjnego, w którym dominuje obowiązek merytorycznego – tak w zakresie podstawy faktycznej oraz stosowania prawa - rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2003 r., V CK 423/02, LEX nr 583965). W systemie apelacji pełnej, Sąd II instancji czyni własne ustalenia faktyczne i rozważa na nowo całokształt okoliczności sprawy, dokonując ich samodzielnej oceny. Może też w wyniku odmiennej oceny dowodów poczynić nowe lub odmienne ustalenia opierając się na materiale dowodowym zebranym w pierwszej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2010 r., IV CSK 72/10, LEX nr 622212). Postępowanie apelacyjne jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, zachowuje jednak charakter postępowania rozpoznawczego. Sąd II instancji ma zatem pełną swobodę jurysdykcyjną, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2020r., V CSK 385/20, nr LEX 3093373, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2009 r., I PK 32/09, niepubl. LEX nr 548916). Kierując się zatem uprawnieniem wynikającym z art. 382 k.p.c. i będąc sądem merytorycznie rozpoznającym sprawę, Sąd Apelacyjny oparł się na całym materiale dowodowym uzyskanym zarówno w toku postępowania przed Sądem I instancji oraz uzupełnionym w postępowaniu apelacyjnym, dokonał własnej oceny przedstawionego pod osąd materiału procesowego i w jej wyniku stwierdził, że Sąd Okręgowy w sposób wadliwy odmówił przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego rewidenta, uniemożliwiając tym samym stronie powodowej wykazanie, czy dotacja celowa przekazana w 2013r. była niewystarczająca dla sfinansowania realizacji zadań zleconych, powodując konieczność pokrycia ich ze środków własnych gminy. W tej sytuacji podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 217 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. był uzasadniony, co skutkowało uwzględnieniem wniosku powódki i przeprowadzeniem dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości.

Powódka realizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie: obowiązków świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony (Wydział Zarządzania Kryzysowego), wykonywania zadań z zakresu ewidencji ludności i ewidencji działalności gospodarczej (Wydział Spraw Obywatelskich) oraz aktów stanu cywilnego (Urząd Stanu Cywilnego). W 2013r. powodowa gmina otrzymała na realizację tych zadań dotację celową w wysokości 416 116,28zł, w tym 414 130,11zł na koszty osobowe oraz 1 986,17zł na wydatki rzeczowe. Przyznane kwoty zostały w całości wydatkowane przez Gminę zgodnie z przeznaczeniem, co znajduje odzwierciedlenie w ewidencji księgowej prowadzonej przez powódkę (k. 887-897) oraz składanych sprawozdaniach z wykonania zadań zleconych (k. 898-904). Spór w niniejszej sprawie koncentrował się na kosztach osobowych, czyli ogólnie rzecz ujmując wynagrodzeniach pracowników samorządowych skierowanych do wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z ograniczeniem do miesiąca grudnia 2013r.

Podstawą ustalania wysokości dotacji przez pozwanego i podziału na gminy były tzw. etaty kalkulacyjne, których ilość została ustalona jeszcze przed 2002r., co oznaczano, że przez okres 11 lat ilość ta pozostawała na tym samym poziomie (k. 116). Składając wniosek o przyznanie dotacji na rok 2013 powódka była związana ilością przyznaczonych etatów kalkulacyjnych, jednak we wniosku wskazała faktyczne zapotrzebowanie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań zleconych w kwocie 1 135 000 zł (k. 15).

W toku procesu pozwany nie wykazał jakie były formalno – prawne podstawy do zastosowania takiego sposobu określania po pierwsze ilości etatów kalkulacyjnych przyznaczonych powódce, a w konsekwencji obliczania wysokości dotacji. Odwoływanie się do liczby mieszkańców danej gminy, nie wskazywało natomiast jaką liczbę mieszkańców przyjęto na jeden etat kalkulacyjny.

W powodowej gminie przyznana dotacja na rok 2013 pozwoliła na pokrycie zaledwie 21,5% kosztów finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Realizacja zadań zleconych w 2013r. kosztowała powódkę 1 934 443,44zł, z czego ze środków własnych powódka wydatkowała 1 518 327,16zł, w tym na wydatki osobowe 1 403 315,59zł (dowód: opinia biegłego k. 781-783).

Powódka zgodnie z założeniami budżetowymi miała przyznaczonych 21,145 etatu, a faktycznie do realizacji zadań zleconych skierowała 31,435 etatu (w tym: 8,54 USC, 22,75 Wydział Spraw Obywatelskich, oraz 0,145 Wydział Zarządzania Kryzysowego). W latach 2010 - 2013 powódka dokonała redukcji zatrudnienia we wskazanych wydziałach o 8 etatów.

W świetle tych danych koniecznym stało ustalenie, po pierwsze czy liczba etatów kalkulacyjnych przyznaczonych powódce była wystarczająca do zrealizowania w sposób pełny i terminowy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a w konsekwencji czy przyznana wysokość dotacji celowej pozwala na pełne sfinansowanie wykonania tych zadań. Z opinii biegłego z zakresu rachunkowości dr A. P. wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że udzielona powódce w 2013r. dotacja celowa nie była wystarczająca dla wykonania zadań zleconych z zakresu aktów stanu cywilnego, spraw obywatelskich oraz zarządzania kryzysowego. Świadomość niewystarczającej ilości środków przekazanych tytułem dotacji celowej na realizację zadań zleconych przez gminy miał także Wojewoda, który od 2010r. sygnalizował w pismach kierowanych do Ministerstwa Finansów niewystarczająca ilość środków na pełną realizację nałożonych na gminy zadań (k. 856-859).

Biegły przeprowadził szczegółowe obliczenia skali niedofinansowania, przedstawiając odrębnie dla każdej z komórek realizujących zadania zlecone w powodowej gminie, sześć wariantów wyliczeń (k. 792-815). W ocenie Sądu odwoławczego bazując na opinii biegłego należało ustalić, jaka była odpowiednia liczba etatów potrzebnych do realizacji zadań zleconych, co dałoby podstawę do oceny czy liczba etatów skierowana do realizacji tych zadań przez powódkę była odpowiednia, a tym samym czy wydatkowane na cel koszty osobowe były usprawiedliwione. W tym zakresie biegły dokonał analizy ilości oraz pracochłonności czynności wykonanych przez pracowników samorządowych powódki obejmujących realizację zadań zleconych w ujęciu rocznym oraz w miesiącu grudniu 2013 r. w oparciu o dokumenty stanowiące załączniki nr 37-40 do opinii (k. 932-940) oraz statystyki Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Urzędu Stanu Cywilnego (k. 460-461). Z przeprowadzonej przez biegłego analizy wynika, że:

- w Urzędzie Stanu Cywilnego etatyżacja tej komórki winna kształtować się na poziomie od 8,3 do 10,0 etatu kalkulacyjnego, powódka z kolei rozliczyła 8,54 etatu, a miała przyznanych 7 etatów kalkulacyjnych;
- w Wydziale Spraw Obywatelskich etatyżacja winna kształtować się na poziomie od 34,96 do 42,75 etatu, powódka rozliczyła 22,75 etatów, a miała przyznanych 14 etatów kalkulacyjnych;
- w Wydziale Zarządzania Kryzysowego etatyżacja winna kształtować się na poziomie od 0,315 do 0,45, powódka rozliczyła 0,145 etatu i taki sam wymiar etatu miała przyznany.

(dowód: opinia biegłego k. 815-833)

Dokonana przez biegłego analiza potwierdziła, że ilość przyznanych etatów kalkulacyjnych nie była wystarczająca do realizacji zadań zleconych, zaś ilość etatów skierowanych i rozliczonych przez powódkę tak w całym 2013r., jak w miesiącu grudniu 2013r., była adekwatna do ilości zrealizowanych zadań, a w niektórych obszarach (Wydział Sprawy Obywatelskich – Referat Ewidencji Ludności) wręcz zaniżona do ilości zadań wykonanych w tym Wydziale. Wobec powyższego za adekwatny należy uznać poziom rzędu 32 etatów kalkulacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań zleconych, który został rozliczony przez powódkę i jest objęty przedmiotem niniejszego procesu.

Sąd Apelacyjny na potrzeby oceny roszczenia zgłoszonego w niniejszym postępowaniu, zaaprobował wyliczenia biegłego zawarte w ocenie 2, określającej skalę niedofinansowania, jako różnicę między kosztami pracy poniesionymi przez powódkę w grudniu 2013r. na wykonanie zadań zleconych skorygowane do etatów kalkulacyjnych rozliczonych, a miesięczną wartością dotacji, gdzie suma niedofinansowania wynosiła łącznie 101 223,92zł. Potwierdzeniem zasadności skierowania do realizacji zadań zleconych łącznie 31,435 etatów, była ocena ilości wykonanych zadań i ich pracochłonności dokonana przez biegłego w punkcie 3 opinii, z której wynika, że liczba zatrudnionych w poszczególnych komórkach pracowników była adekwatna tak do ilości zadań jak i ich pracochłonności, a w przypadku Wydziału Spraw Obywatelskich ilość etatów rozliczonych była wręcz zaniżona (k. 815 i nast.).

Ewentualne różnice w wynagrodzeniach pracowników administracji rządowej i samorządowej mogą się różnie kształtować w zależności od konkretnej jednostki samorządowej, a podnoszone przez pozwanego zarzuty dotyczące zawyżonych wynagrodzeń pracowników powódki, w porównaniu z wynagrodzeniami pracowników (...) Urzędu Wojewódzkiego, nie są uzasadnione. Przede wszystkim brak jest uzasadnionych podstaw do ujednolicania wynagrodzeń i kształtowania ich na poziomie tych, stosowanych w Urzędzie Wojewódzkim, bowiem zadania wykonywane przez pracowników samorządowych w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie mogą być porównywane z zadaniami wykonywanymi przez pracowników administracji rządowej i to z jednego tylko wydziału paszportowego. Brak też danych pozwalających na porównanie tych wynagrodzeń przy uwzględnieniu stawek obowiązujących w (...) Urzędzie Wojewódzkim, ponieważ wynagrodzenia zależne są szeregu czynników (wykształcenie, staż pracy, zajmowane stanowisko), a zasady wynagradzania pracowników samorządowych regulowane są odrębnymi przepisami. Z opinii biegłego wynika natomiast, że pracownicy skierowani do realizacji zadań zleconych przez powódkę, mieli prawidłowe kategorie zaszerogowania, zgodne z wymaganymi kwalifikacjami i obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami. Zatem należy przyjąć, że wydatkowanie przez powódkę środków, zarówno tych otrzymanych w ramach dotacji jak i tych pokrytych ze środków własnych gminy, było zgodne z zasadą gospodarności. Nie ma zatem przesłanek do zakwestionowania wniosku, że powódka wykorzystała przyznane jej środki w sposób celowy, racjonalny i oszczędny, a tym samym do uznania naruszenia zasady wynikającej z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz.U. z 2010r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) - 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 ust. 3 tego przepisu wskazano, iż kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Z kolei z ust. 5 wynika, że dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i

terminowe wykonanie zleczanych zadań. Ust. 6 stanowi z kolei, że 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. Pokreślić należy, iż dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym, jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę adekwatności. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi (por. wyroki SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, z dnia 3 lipca 2019 r. II CSK 310/18). Pomimo tego, że dotacja celowa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości nie zapewniającej realizacji zadań zleconych. Nadto żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK144/17).

Art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego daje samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Zatem, jeśli dla wykonania zleconych jednostce samorządu terytorialnego zadań nie były wystarczające środki jej przekazane z budżetu państwa może ona na podstawie tego przepisu skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji. Materiał dowodowy zgromadzony potwierdził, że dotacja przekazana Gminie R. w 2013r. w wysokości 414 130,11 zł nie była wystarczająca dla pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań z zakresu administracji rządowej, a w samym tylko miesiącu grudniu 2013r. pozwoliła na pokrycie zaledwie 34 513 zł wydatków osobowych, podczas gdy na faktyczny ich koszt wyniósł 135 736zł, co spowodowało konieczność pokrycia tych wydatków ze środków własnych gminy na poziomie 101 223zł. Wobec powyższego roszczenie powódki o zapłatę kwoty 100 639,80 zł było usprawiedliwione. Nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut pozwanej o niedopuszczalności dochodzenia przez powódkę jedynie części roszczenia, z uwagi na fakt, że dotacja przyznawana jest jedna na cały rok. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że sam pozwany pomimo przyznania jednej dotacji na cały rok, jej wypłat dokonywał w transzach, czyli sam dzielił to świadczenie na mniejsze. Żaden przepis ustawy Kodeks postępowania cywilnego nie wprowadza zakazu dochodzenia jedynie części roszczenia przez wierzyciela, tym bardziej, gdy może być spełnione częściowo, a z taką sytuacją mamy do czynienia w okolicznościach niniejszej sprawy. Powódka wyraźnie określiła swoje żądanie, wskazując na wysokość niedoszacowania dotacji, ograniczając je wyłącznie do miesiąca grudnia i w takim zakresie żądanie to zostało poddane ocenie.

W świetle powyższych okoliczności w zakresie w jakim Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 października 2021r. sygn. akt VCSKP 52/21 uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 31 października 2018r. sygn. akt I ACa 624/17, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmieniono zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego zasądając od pozwanego na rzecz powódki 100 639,80 złotych z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowej za okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty.

Zmiana wyroku poprzez zasądzenie na rzecz powódki części roszczenia dochodzonego w pozwie wpłynęła też na zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów procesu Z uwagi na wynik sprawy Sąd odwoławczy uznał, że zasadnym będzie obciążenie pozwanego obowiązkiem zwrotu wszystkich kosztów, bowiem powódka uległa jedynie w nieznacznej części swego żądania (3,76%) w oparciu o art. 100 zd. 2 k.p.c. Zasądzone koszty procesu za I instancję obejmowały opłatę od pozwu 5 229zł oraz koszty zastępstwa procesowego pełnomocnika powódki w kwocie 5 400 zł.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 100 zd.2 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c., obciążając nimi w całości pozwanego, bowiem powódka w postępowaniu apelacyjnym uległa jedynie w zakresie kwoty 3 933zł (3,76% wartości przedmiotu zaskarżenia). Koszty postępowania apelacyjnego poniesione przez powódkę to: opłata od apelacji 5 229 zł, zaliczki na opinie biegłego w łącznej kwocie 12 096,43zł, koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym 4 050zł ustalone na podstawie § 2 pkt 6 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Łączna kwota kosztów postępowania apelacyjnego to kwota 21 375,43zł.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej obciążając powódkę obowiązkiem zwrotu kosztów procesu na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w całości z uwagą na przegranie przez nią sprawy w postępowaniu kasacyjnym w całości. Zasądzona kwota 4 050 złotych obejmowała koszty zastępstwa procesowego pozwanego ustalone w oparciu o § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 z późn. zm.).

W pkt 4 wyroku nakazał Sąd pobrać od powódki na rzecz Skarbu Państwa kwotę 5 032zł z tytułu nieuiszczonych kosztów sądowych, a to na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz.755 z późn. zm.), obejmujące opłatę od skargi kasacyjnej, od uiszczenia której pozwany był zwolniony z mocy ustawy.

SSA Jolanta Polko SSA Tomasz Ślęzak SSA Lucyna Morys - Magiera