

Sygn. akt I ACa 641/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Małgorzata Wołczańska
Sędziowie :	SA Anna Bohdziewicz (spr.) SO del. Aneta Pieczyrak-Pisulińska
Protokolant :	Małgorzata Korszun

po rozpoznaniu w dniu 20 listopada 2014 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy (...)

przeciwko Skarbowi Państwa-Ministrowi Finansów i Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach

z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II C 277/13,

1) oddala apelację;

2) zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa-Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa 5 400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 641/14

UZASADNIENIE

Powodowa Gmina (...) wystąpiła z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...), domagając się zasądzenia kwoty 629.128 złotych wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu oraz kosztami procesu. W uzasadnieniu powód wyjaśnił, iż żądana kwota stanowi wyrównanie kosztów poniesionych przez (...) z budżetu miasta na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w związku z nieuwzględnieniem tych kosztów w dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadania. Roszczenie dotyczyło dotacji należnej w 2011 roku. Zdaniem powoda wysokość należnej dotacji winna być skalkulowana jako iloczyn 18 etatów, wymaganych do wykonania zadań zleconych, oraz przeciętnego wynagrodzenia osiąganego przez pracowników jednostki budżetu

państwa realizującej zadania podobnego rodzaju tj. - w tym wypadku - Urzędu Wojewódzkiego. Wyliczona w ten sposób dotacja wynosi 821.115 złotych, zatem przy otrzymanej dotacji celowej w wysokości 191.987 złotych, wkład własny powoda wyniósł 629.128 złotych. Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia wskazano art. 417 k.c., a powód upatrywał swojej szkody w dopłacie z własnych środków do realizacji zadań z zakresu szeroko pojętej administracji rządowej.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...), zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Pozwany zakwestionował istnienie roszczenia zarówno co do samej zasady, wskazując na brak przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, jak i co do wysokości. Pozwany stwierdził, że skoro brak przepisów zawierających normy dotyczące obliczania kwot dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dla jednostek samorządu terytorialnego, powód nie ma podstaw twierdzić, iż ustalenie wysokości dotacji nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa. Postanowieniem z dnia 20 lutego 2014 r. Sąd Okręgowy z urzędu określił jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa uprawnioną do reprezentowania go w toku procesu w ten sposób, że jest to również Skarb Państwa – Minister Finansów. Skarb Państwa – Minister Finansów poparł dotychczasowe stanowisko przedstawione w złożonej odpowiedzi na pozew. Podniesiono, iż Skarbowi Państwa, reprezentowanemu zarówno przez Wojewodę (...) jak i Ministra Finansów, nie można zarzucić bezprawności działania, a strona powodowa nie wykazała, aby do wykonania powierzonych jej zadań wymagane było zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 8 maja 2014 r. Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego koszty procesu. Wyrok ten został wydany na tle następujących ustaleń faktycznych, poczynionych przez Sąd pierwszej instancji:

Powód, będąc jednostką samorządu terytorialnego, wykonuje zadania zlecone, o których mowa w ustawie o działalności gospodarczej, ewidencji ludności i dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego oraz zmian imion i nazwisk, spraw wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz spraw z zakresu ustawy o zgromadzeniach. Powyższy zakres zadań był wykonywany także w roku 2011. Na realizację zadań zostały powodowi przekazane środki zgodnie z decyzją Wojewody (...) z dnia 23 lutego 2011 r. Nr (...), które następnie były zwiększone. Do powyższej decyzji, przekazanej powodowi pismem z dnia 23 lutego 2011 r., została dołączona szczegółowa lista z ustaleniami kwotowymi. Powód przedłożył również zestawienie ilości wykonywanych usług przez Urząd Stanu Cywilnego, statystykę rejestracji w ewidencji ludności, zadania z zakresu ewidencji ludności, dowodów osobistych, działalności gospodarczej, planów akcji kurierskiej, zgromadzeń i imprez masowych, z zakresu repatriacji, zbiórki publicznej, przeprowadzania kwalifikacji wojskowej oraz wypłaty świadczeń pieniężnych rekompensujących utracone wynagrodzenie tytułem odbywania ćwiczeń wojskowych w latach 2010 -2012.

W złożonym pozwie zarzucono, że wysokość dotacji ustalona została niezgodnie z przepisami, gdyż zdaniem powoda „do wyliczenia kwoty należy uznać wydatki na zadania podobnego rodzaju”. Stąd za podstawę do obliczenia przyjął średnie wynagrodzenie uzyskane w 2011 roku przez pracowników urzędu wojewódzkiego. Jednocześnie Gmina (...) stwierdziła, że przy etacie 9,4 nie sposób skutecznie i terminowo realizować powierzone zadania. Według powoda dla zrealizowania zadań zleconych koniecznych jest 17,5 etatu. Obecnie tylu pracowników obsługuje zadania zlecone w powodowej gminie. Powód podniósł także, że kwota przyznanej dotacji winna być wyliczona jako faktyczna ilość etatów przeznaczonych w urzędzie do wykonywania dodatkowych czynności tj. w oparciu o faktycznie poniesione przez powoda koszty. Powód podtrzymywał swoje stanowisko, że środki przekazywane z budżetu państwa są niewystarczające na wykonywanie powierzonych zadań zleconych.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że sam fakt przekazania dotacji celowej jest dla stron bezsporny, a sporna pozostawała jej wysokość.

Przechodząc do rozważań prawnych Sąd pierwszej instancji na wstępie wyjaśnił, że 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 takimi jak finansowanie ich

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. Art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 926) w ustępie 6-tym wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą dochodzić w postępowaniu sądowym należnej dotacji na żądania z zakresu administracji rządowej wraz z odsetkami, w sytuacji gdy nie zostały one przekazane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Ponadto wskazano, że strona domagająca się odszkodowania w oparciu o przepisy dotyczące czynów niedozwolonych obciążona jest obowiązkiem wykazania kumulatywnie wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej, to jest: zdarzenia, z którym system prawny wiąże odpowiedzialność, szkodę oraz związek przyczynowy między szkodą a zdarzeniem.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż powód nie podołał obowiązkowi wynikającemu z art. 6 k.c. i nie wykazał, aby istotnie przekazana dotacja celowa nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Wskazano, że kwota dotacji została przewidziana w ustawie budżetowej na rok 2011. Zgodnie z art. 49 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego, 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. Ustęp 3 wskazuje, że kwoty dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Natomiast zgodnie z ustępem 4 dotacje celowe, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, a zgodnie z ustępem 5 dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań, Ponadto, na mocy ustępu 6, w przypadku niedotrzymania warunku określonego we wcześniejszym ustępie, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym. W takim przypadku jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek wykazania, że przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

W oparciu o analizę zebranego materiału dowodowego, Sąd pierwszej instancji uznał, iż całkowicie nieudowodnione zostało stanowisko powoda o zwiększonej ilości zadań, która wyjaśniałaby potrzebę wzrostu zatrudnienia. Z materiału tego wynika, że zadania wykonywane między innymi przez Urząd Stanu Cywilnego w latach 2010 - 2012 są na podobnym poziomie. Ponadto Gmina (...) wprowadziła elektroniczną skrzynkę podawczą (www(...)), która umożliwia korzystanie z usług urzędu przez Internet, tj. złożenie wniosku do urzędu, sprawdzenie stanu sprawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, sam fakt umożliwienia mieszkańcom korzystania z usług w formie elektronicznej powinien wpłynąć na mniejszą liczbę klientów załatwiających sprawy osobiście w urzędzie, a tym samym brak przesłanki do zwiększenia zatrudnienia pracowników do obsługi klientów. Z zeznań świadków wynikało, że aby wykonać zadania z 2011 roku, nie musieli zatrudniać dodatkowych pracowników. Nie było też potrzeby pracy w nadgodzinach. W 2012 roku liczba pracowników nie uległa zmianie i zadania wykonywane były w sposób porównywalny do lat poprzednich.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał za całkowicie chybione zarzuty podnoszone przez powoda, gdyż nie znalazły jednoznacznego potwierdzenia w materiale dowodowym. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powód nie wykazał wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, co czyniło jego żądanie niezasadnym w oparciu o wskazywany art. 417 k.c.. Podkreślono, że o bezprawności postępowania Wojewody (...) i odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa można by mówić wówczas, gdyby nie została przewidziana dotacja celowa. Natomiast w budżecie Państwa przewidziano na 2011 rok dotację celową dla Gminy (...), dotacja ta została kilkakrotnie zwiększona i przekazana. Wojewoda nie został uprzedzony o przekroczeniu środków w trakcie 2011 roku, ani poinformowany przez wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Ponadto, aby Skarb Państwa poniósł odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawne działanie Skarbu Państwa, musiałby zaniechać wykonania

obowiązków, w wyniku nieprzekazania dotacji celowej lub niepodjęcia starań o zwiększenie jej wysokości. Taka sytuacja nie miała miejsca, gdyż Gmina (...) otrzymała dotację na przewidziany cel i nie zawiadomiła Skarbu Państwa o niedostateczności kwoty dotacji, pomimo iż fakt ten był znany powodowi jeszcze przed wydatkowaniem uzyskanych środków. Między Wojewodą a Gminą (...) nie było żadnego porozumienia w przedmiocie realizacji zleconych zadań; wynikają one wprost z ustawy. Powód wskazał, że w okresie listopada i grudnia każdego roku Wojewoda przesyła informacje do gminy o wysokości przyznanych środków. Następnie Gmina wprowadza dane do planu budżetu na dany rok. Praktyka zatrudniania obejmującego 17,5 etatu jest w Gminie od 2007 r.. Natomiast powód wystąpił z powództwem za 2011 roku, gdyż jak przyznał, chciał sprawdzić linię orzecniczą sądu. Na potwierdzenie swojego stanowiska przytoczył audyt przeprowadzony przez firmę zewnętrzną, który nie został przedstawiony jako dowód w sprawie, a z którego wynika, że 17,5 etatu zapewnia wykonanie zleconych zadań i jest adekwatne do ilości pracy.

Mając na względzie powyższe ustalenia i rozważania, Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo, jako niezasadne. Natomiast o kosztach rozstrzygnięto na zasadzie art. 98 k.p.c. oraz § 6 pkt. 6 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.

Wyrok Sądu Okręgowego został w całości zaskarżony przez powoda, który sformułował w apelacji następujące zarzuty:

- naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 49 ust. 1 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 417 k.c. przez uznanie, że działanie pozwanych nie miało charakteru bezprawnego
- sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału przez uznanie, iż powódka nie wykazała poniesionej szkody.

W związku z podniesionymi zarzutami apelujący wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanych na rzecz powódki kwoty dochodzonej pozwem wraz z kosztami procesu, w tym zastępstwa procesowego przy uwzględnieniu kosztów postępowania odwoławczego

ewentualnie

- uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozstrzygnięcia przez Sąd pierwszej instancji przy uwzględnieniu kosztów postępowania odwoławczego.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powodowej gminy nie może odnieść skutku, bowiem zarzuty w niej zawarte nie są trafne.

Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji zasługują na podzielenie, gdyż w części są niesporne, a w pozostałym zakresie znajdują oparcie w zebranych materiałach dowodowych. Ponadto apelujący nie wskazał na żadne uchybienia przepisom postępowania, które ewentualnie mogłyby rzutować na prawidłowość ustaleń stanowiących podstawę orzekania o żądaniu pozwu. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny nie miał podstaw do weryfikacji oceny stanu faktycznego dokonanej przez Sąd pierwszej instancji. Jak przyjmuje się w orzecznictwie, Sąd odwoławczy jest bowiem związany zarzutami procesowymi i z urzędu może jedynie orzekać o nieważności postępowania oraz wziąć pod uwagę naruszenie prawa materialnego. Z tej przyczyny Sąd odwoławczy przyjmuje dokonane ustalenia za własne bez potrzeby ich zbędnego powielania. W apelacji co prawda sformułowano zarzut sprzeczności istotnych ustaleń Sądu pierwszej instancji z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, jednakże zarzut ten w istocie zmierzał do podważenia oceny poczynionych ustaleń wyrażającej się przyjęciem, iż powód nie wykazał poniesionej szkody, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Przechodząc do oceny zarzucanych naruszeń prawa materialnego w pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia art. 417 k.c., który był wskazywany przez powodową gminę jako podstawa prawna dochodzonego roszczenia. Powód twierdził, iż poniósł szkodę w wyniku nieprzekazania przez pozwanego dotacji celowej w wysokości, jaka była konieczna dla realizacji zleconych celów z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie apelujący zakwestionował słuszność porównania przez Sąd pierwszej instancji ilość zatrudnionych osób w okresie przed i po 2011 r., który to rok został wybrany „losowo” i uczyniony podstawą faktyczną żądania, a okoliczność nieprzekazywania dotacji celowej w wystarczającej wysokości miała miejsce w dłuższym przedziale czasu (tj. nie tylko w 2011 r.). Zatem należy rozważyć prawidłowość ustalenia przez powoda wysokości dotacji celowej, jaka jego zdaniem pozwałaby na pokrycie w pełnej wysokości kosztów realizacji zadań zleconych w zakresie administracji rządowej. Otóż przede wszystkim powód twierdził, iż dla realizacji tych zadań zleconych konieczne jest zapewnienie obsady 17,5 etatów. Innymi słowy taka ilość pracowników jest konieczna dla wykonania tych zadań. Tymczasem przekazywana dotacja celowa zapewnia środki na 9,4 etatu. Ponadto powód dokonał wyliczenia wysokości tej dotacji przy uwzględnieniu średniego wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników urzędów wojewódzkich. Wskazany sposób wyliczenia dotacji należy uznać za dowolny. W istocie nie wykazano, że dla pełnej i terminowej realizacji zadań zleconych konieczne jest zatrudnienie pracowników w liczbie podanej przez powoda. Pracownicy zatrudnieni w Urzędzie Gminy nie wykonują wszak jedynie zadań zleconych, a jak ustalono w toku procesu nie zachodziła konieczność zwiększania obowiązków już zatrudnionym pracownikom np. poprzez pracę w nadgodzinach. Podobnie dowolne jest przyjmowanie, że wynagrodzenia tych pracowników powinny odpowiadać wysokości średnich wynagrodzeń pracowników urzędu wojewódzkiego. Trafnie zatem Sąd pierwszej instancji uznał, iż strona powodowa nie wykazała szkody, będącej jedną z przesłanek odpowiedzialności deliktowej. Podkreślenia wymaga, że dla przyjęcia odpowiedzialności deliktowej koniecznym jest wykazanie wszystkich przesłanek łącznie, a w konsekwencji niewykazanie jednej z nich czyni żądanie odszkodowawcze niezasadnym. Równocześnie zbędne staje się dokonywanie analizy, czy zostały spełnione pozostałej przesłanki tej odpowiedzialności tj. bezprawność i związek przyczynowy. Wobec tego żądanie powoda w oparciu o przywoływaną przez niego podstawę prawną tj. art. 417 k.c. nie zasługiwało na uwzględnienie.

Powód niezasadnie łączy art. 417 k.c. z art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1115), wskazując te przepisy jako łączną podstawę prawną swojego roszczenia. Przywołany art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 195/11, LEX nr 1168537). W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego powinna wykazać, w jakiej wysokości dotacja celowa zapewniłaby pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Jak wynika z obowiązujących przepisów jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadanie z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, a dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Jak już wskazano wyżej sposób wyliczenia wysokości dotacji celowej przez powoda jest dowolny i brak jest przekonujących argumentów za uznaniem, iż tak wyliczona dotacja zapewni pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dokonane przez powoda wyliczenie uwzględnia jedynie koszty zatrudnienia pracowników do wykonania tych zadań, nie obejmuje już żadnych innych wydatków jak chociażby materiałów biurowych. Nie wykazano jednak, że uwzględniana przez pozwanego w dotacji ilość etatów jest zbyt szczupła i powinna wzrosnąć faktycznie do postulowanej liczby 17,5 etatu z uwagi na zakres zleconych zadań. Słusznie też zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, że powód nie sygnalizował pozwanemu na piśmie potrzeby zwiększenia dotacji celowej ze względu na konieczność zwiększenia liczby pracowników, którzy zajmowaliby się realizacją zadań zleconych. Nie znajduje też podstaw wyliczenie dotacji jako iloczynu liczby etatów i wyższego wynagrodzenia, skoro w rzeczywistości wynagrodzenie to jest w innej wysokości.

W tym stanie rzeczy należy podzielić ocenę Sądu pierwszej instancji, że powód nie wykazał, że dla pełnego i terminowego zleconych zadań nie jest wystarczająca przekazywana przez pozwanego dotacja celowa, a w konsekwencji

nie wykazano czy i jaka jest różnica pomiędzy kwotą, która rzeczywiście była potrzebna dla pełnego wykonania zleconych zadań a wysokością przekazanej dotacji.

Z przytoczonych wyżej przyczyn apelacja, jako niezasadna podlegała oddaleniu w oparciu o art. 385 k.p.c.. O kosztach postępowania apelacyjnego postanowiono w oparciu o art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 6 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t. j.: Dz. U. z 20013 r., poz. 461).

Już jedynie na marginesie należy zauważyć, iż sposób sformułowania wniosku apelacji nie był w pełni prawidłowy, gdyż dążenie do uzyskania orzeczenia zgodnego z dochodzonym żądaniem powinno wyrazić się wnioskiem o zmianę zaskarżonego wyroku (a nie jego uchylenie) i orzeczenie we wskazany przez apelującego sposób (art. 386 § 1 k.p.c.). Natomiast Sąd odwoławczy uchyla zaskarżony wyrok wówczas, gdy przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji (art. 386 § 2 i § 4 k.p.c.) względnie, gdy odrzuca pozew albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania (art. 386 § 3 k.p.c.).