

Sygn. akt I ACa 624/17

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 października 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Mieczysław Brzdąk (spr.)
Sędziowie :	SA Lucyna Świdarska-Pilis SO del. Aneta Pieczyrak-Pisulińska
Protokolant :	Anna Wieczorek

po rozpoznaniu w dniu 22 października 2018 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

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.,

b) oddala powództwo w pozostałej części,

c) zasądza od pozwanego na rzecz powódki 12 249 (dwanaście tysięcy dwieście czterdzieści dziewięć) złotych z tytułu kosztów procesu;

2) oddala apelację w pozostałej części;

3) zasądza od pozwanego na rzecz powódki 21 178,43 (dwadzieścia jeden tysięcy sto siedemdziesiąt osiem i 44/100) złotych z tytułu kosztów postępowania apelacyjnego.

SSO del. Aneta Pieczyrak-Pisulińska SSA Mieczysław Brzdąk SSA Lucyna Swiderska-Pilis

## UZASADNIENIE

Powodowa Gmina domagała się w pozwie 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.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 7200 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

Swoje rozstrzygnięcie następująco uzasadnił.

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 + 2733 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 powoda koszty poniesionych wynagrodzeń i obciążeń pracodawcy na realizację zadań zleconych w 2013 roku wyniosły 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. - 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.).

W Urzędzie Miasta C. koszt zatrudnienia po przeliczeniu na „etat kalkulacyjny” pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w USC oraz Wydziale Spraw Obywatelskich (SO) w miesiącu grudniu 2013r. wyniósł 67.331,93 zł. Kwota ta uwzględnia faktyczne poniesione w tym miesiącu koszty wynagrodzeń, to jest naliczone wynagrodzenie brutto pracowników (m.in. stawka osobistego zaszeregowania, dodatek funkcyjny, dodatek stażowy) oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy ponoszone przez płatnika. Wskazana wartość obejmuje 15 etatów kalkulacyjnych / 18 osób. Biorąc pod uwagę, iż decyzjami Wojewody ostateczna kwota dotacji na rok 2013 na koszty wynagrodzeń na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez USC oraz SO wyniosła 287.446,00 zł na 15 etatów kalkulacyjnych, to średnio na miesiąc dotacji na przyznanym 15 etatów było 22.111,23 zł (287.446,00 zł podzielone przez 13, to jest 12 miesięcy kalendarzowych + dodatkowe wynagrodzenie roczne). Powstała różnica w kosztach wynagrodzeń do 15 etatów w wysokości 45.220,70 zł (67.331,93 zł koszty w grudniu 2013 z 15 etatów – 22.111,23 zł) dopłaciło Miasto C. ze środków własnych. Zadania zlecone w USC i SO były wykonywane przez łącznie 23,08 etatów, stąd też łączny koszt zatrudnienia po przeliczeniu na tę ilość etatów wyniósł 100.911,75 zł, to jest o 33.579,82 zł więcej od przeliczonych 15 etatów. Środki przeznaczone jako dotacja dla Miasta C. na 15 etatów kalkulacyjnych oraz ilość tych etatów wynikała z dotacji przyznanej przez Wojewodę na zadania zlecone USC i SO, a nie z faktycznych kosztów ponoszonych przez Miasto C.. Stąd też ilość etatów rozliczanych za grudzień 2013 musiała być taka sama co ilość etatów dotowanych – 15 etatów kalkulacyjnych.

Natomiast koszt zatrudnienia pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w grudniu 2013r. w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w B. w przeliczeniu na 1 etat wyniósł 4.017,52 zł, a w USC 4.829,47 zł. (...) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonuje 36 osób, z czego 34 osoby w pełnym wymiarze etatu, a pozostałe w wymiarze 1/2 etatu. Koszt jednego etatu w SO zależy jest od stanowiska, wykształcenia i kategorii zaszeregowania. Dla przykładu średnie wynagrodzenie naczelnika posiadającego wyższe wykształcenie wynosi 8.853,00 zł, głównego specjalisty posiadającego wyższe wykształcenie wynosi 4.364,63 zł, a podinspektor z wykształceniem średnim 3.704,24 zł. W USC zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonuje 14 osób, z czego wszystkie na pełnym etacie. Koszt jednego etatu podobnie jak w SO zależy jest od stanowiska, zaszeregowania i wykształcenia i tak: średni koszt kierownika USC wynosi 9.930,42 zł, zastępcy kierownika 6.561,87 zł, inspektora posiadającego średnie lub wyższe wykształcenie 3.950,75 zł. W miesięczny koszt jednego etatu wlicza się płaca brutto wynikająca z umowy o pracę wraz z 1/12 dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składkami na ubezpieczenie społeczne i na Fundusz Pracy stanowiącymi koszt pracodawcy. Jednocześnie w USC w B. nie funkcjonuje żaden sposób ustalania liczby spraw przypadających na jeden etat, ponieważ wszyscy pracownicy realizują zadania zlecone przypisane do ich stanowisk pracy.

Z informacji uzyskanych z Urzędu Miejskiego w Z. wynika, że stosowane są tam podobne zasady wynagradzania pracowników. I tak kierownik referatu posiadający wyższe wykształcenie zarabia 6.310,00 zł brutto miesięcznie, a koszt zatrudnienia go po przeliczeniu na ilość etatu wynosi 7.549,29 zł, w przypadku głównego specjalisty posiadającego wyższe wykształcenie jego koszt zatrudnienia wynosi 6.161,47 zł a jego wynagrodzenie brutto 5.150 zł. W przypadku osób posiadających średnie wykształcenie wykonujących pracę na stanowisku inspektora wynagrodzenie brutto wynosi 2.726,47 zł, a koszt zatrudnienia kształtuje się na poziomie 3.215,39 zł. Na wynagrodzenie pracowników mają wpływ dodatki funkcyjne oraz dodatki za wieloletnią pracę. W SO Zabrze liczba zrealizowanych w grudniu 2013r. czynności wynosiła 6443, co na 32,6 etatów daje średnio ok. 197 na jeden etat, natomiast z wykazu czynności wykonanych w tym czasie przez USC w Z. wynika, że wykonano łącznie 2943 czynności, liczba etatów wyniosła 7,76, a więc na jeden etat średnio przypada 379,25 czynności.

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 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 małżeństwa ilość zarejestrowanych małżeństw bo w 2004 roku było to 760, w 2013 zaledwie 707 zwiększyła się i zwiększyła się liczna urodzeń z 1696 w 2004 do 2374 w 2013 z i jak również zgonów których w 2004 roku było 1327 a w 2013 roku 1409 . 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 2725 do 3768.

Powód złożył zestawienie czynności w USC oraz Wydziale spraw Obywatelskich za grudzień 2013 roku.

Wskazał Sad Okręgowy, że dokonując ustaleń faktycznych w sprawie 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 Sądu 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 przypadła 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 powód wniósł 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 .

„Jako, 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 przyznaczonych 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 przyznaczonych 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 „z przekazaniem” 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, że podstawę prawną żądania powódki stanowi art. 49 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatecznie przyjął Sąd Okręgowy, 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 zaoferować powód Biegły nie jest natomiast uprawniony do ustalania faktów. „Konsekwencją powyższego było oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczności wskazane przez powoda” .

Ponadto wskazał Sąd , 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 . 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 beczynności 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. Przed wszystkim aktualne są powyższe wywody odnośnie braku podstaw do przyjmowania istnienia zwiększonych zadań w stosunku do przyznanej dotacji w odniesieniu do jednego tylko miesiąca. Niezależnie od powyższego wskazać trzeba że z materiału dowodowego wynika, że zadania wykonywane między innymi przez Urząd Stanu Cywilnego czy też wydział Spraw Obywatelskich w latach 2012 - 2013 są na podobnym poziomie. W tym miejscu wskazać trzeba, że akurat ten materiał dowodowy dostarczyła strona pozwana. Z zeznań świadków wynika, że aby wykonać zadania z 2013 roku nie musieli zatrudnić 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 uznał za całkowicie chybione zarzuty podnoszone przez powoda, gdyż nie znajdują jednoznacznego potwierdzenia w materiale dowodowym” .

Jako podstawę orzeczenia o kosztach powołał Sąd art. 98 k.p.c.

Wymieniony wyrok powódka zaskarżyła w całości zarzucając:

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.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Zarzutom apelacji nie można odmówić słuszności. Przede wszystkim zaś zarzutowi niewyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, który skarżąca sformułowała jako naruszenie prawa procesowego poprzez odmowę dopuszczenia dowodu z opinii biegłego.

Nawet jeżeliby zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że wniosek dowodowy zgłoszony przez powódkę nie był zbyt precyzyjny, a materiał zebrany w aktach niewystarczający do dokonania ustaleń, to niewątpliwym jest, 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 też nie, w szczególności w okresie spornym, tj. grudniu 2013 roku. Dokonanie tych ustaleń niewątpliwie wymagało wiedzy specjalistycznej.

Sąd Okręgowy nie mógł w tym zakresie skutecznie wyręczyć biegłego przez dokonywanie porównań z sytuacją w innych gminach województwa (...). Odmowy dopuszczenia tego dowodu nie uzasadniało też to, że w celu opracowania opinii biegły musiałby skorzystać z dokumentów źródłowych znajdujących się u powódki oraz pozwanego.

W szczególności nie stoi temu na przeszkodzie zasada bezpośredniości, co zarzucał pozwany w postępowaniu apelacyjnym, odnosząc się do opinii biegłego sporządzonej wskutek dopuszczenia dowodu z opinii biegłego przez Sąd Apelacyjny.

Jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 1984 r., II CR 197/84, dokonanie i udokumentowanie potrzebnych spostrzeżeń w toku oględzin z udziałem biegłego może być uzasadnione również gdy obejrzenie przedmiotu sporu może pozwolić na stwierdzenie, także przez sąd, istotnych dla sprawy faktów. W przeciwnym razie Sąd powinien powierzyć biegłemu zadanie poczynienia spostrzeżeń faktycznych jako przesłanki jego opinii [OSNC 1985/2-3/37].

Taka też sytuacja występuje w sprawie niniejszej bowiem dla rozstrzygnięcia sporu były wymagane wiadomości specjalne celem ustalenia czy przekazana na rzecz powoda dotacja celowa na realizację zadań zleconych z zakresu aktów stanu cywilnego, zarządzania kryzysowego i spraw obywatelskich zapewniała terminowe wykonanie tych zadań czy też była niewystarczająca.

Dla dokonania takich ustaleń koniecznym było też uzyskanie wielu danych, zarówno u powódki jak i pozwanego, przy czym zauważyć należy, że z uwagi na brak wystarczającej wiedzy w tym zakresie sąd nie mógł decydować o tym jakie konkretne dane wynikające z konkretnych dokumentów były niezbędne do wydania opinii. Dlatego też uprawniono biegłego do zażądania od stron wszelkich dokumentów i danych niezbędnych do wydania opinii.

Biegły A. P. w oparciu o materiał zebrany w postępowaniu przed Sądem I instancji, jak i materiał uzyskany od stron procesu sporządził opinię (k. 737-841), 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 roku nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania tych zadań (s. 104 opinii). Wskazał biegły, że wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że w zależności od przyjętego sposobu kalkulacji skala niedofinansowania kształtuje się od 123,9 tys. zł do 84,1 tys. zł. Analiza wydatków osobowych dokonana w powiązaniu i oceną przypisywania ich do etatów kalkulacyjnych rozliczeniowych potwierdziła wymaganą zgodność kwoty dochodzonej w pozwie z tą, która ustalona została na potrzeby opinii (s. 101 opinii).

Wskazał też biegły, 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 niewystarczalność dotacji występowałyby 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”. (s. 101 akapit 3).

Ze szczegółowych danych przytoczonych przez biegłego wynika też, że (s. 101 akapit 6) dotacje udzielone powódce już w swoich założeniach były niewystarczające.

W sytuacji gdy w postępowaniu apelacyjnym zostało wykazane, że kwota dotacji przyznanych powódce na 2013 rok, 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 którą ustalona została w opinii”, roszczenie powódki okazało się uzasadnione.

Zauważyć jednak należy, że powódka na rozprawie w dniu 29 czerwca 2016 r. (k. 349) ograniczyła powództwo do kwoty 94 557,86 zł, a następnie „zmodyfikowała ograniczenie” do kwoty 100 639,80 zł w piśmie procesowym z 12 lipca 2016 r. (k. 357), przy czym pozwany nie wyraził zgody na częściowe cofnięcie pozwu bez zrzeczenia się roszczenia.

Ostatecznie więc, po wymienionych „modyfikacjach” powódka domagała się zasądzenia kwoty 100 639,80 zł i żądanie to okazało się uzasadnione w związku z czym na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zaskarżony wyrok należało zmienić i zasądzić wymienioną kwotę wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowej za okres od 1 stycznia 2014 roku (art. 53 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa w zw. z art. 49 ust. 6 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2018, poz. 1530 j.t.).

W pozostałej części powództwo jako nieuzasadnione uległo oddaleniu.

W sytuacji gdy skutek zmiany zaskarżonego wyroku powódka tylko w nieznacznym stopniu przegrała sprawę (art. 100 zd.2 kpc) może skutecznie domagać się zwrotu kosztów procesu za I instancję, które to koszty wyniosły 12 249 zł.

Z powołanych przyczyn apelacja okazała się również uzasadniona do kwoty 100 639,80 zł, w związku z czym w postępowaniu apelacyjnym powódka przegrała sprawę w nieznacznym zakresie, wobec czego może domagać się zasądzenia kosztów tego postępowania, na które złożyły się opłata od apelacji w wysokości 5032 zł, wynagrodzenie pełnomocnika 4050 zł, koszty opinii biegłego 12 096,43 zł, razem 21 178,73 zł.

Z powołanych przyczyn orzeczono jak w sentencji.

SSO del. Aneta Pieczyrak-Pisulińska SSA Mieczysław Brzdąk SSA Lucyna Świdorska-Pilis