

Niniejszy dokument nie stanowi doręczenia w trybie art. 15 zzs⁹ ust. 2 ustawy COVID-19 (Dz.U.2021, poz. 1842)

Sygn. akt I ACa 982/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Andrzej Żelazowski
Protokolant:	st. sekretarz sądowy Grzegorz Polak

po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2022 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 29 lipca 2020 r. sygn. akt I C 9/17

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od strony powodowej Gminy G. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 8.100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Andrzej Żelazowski

Sygn. akt IACa 982/20

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 08 marca 2022 r.

Wyrokiem z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt IC 9/17 Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił powództwo strony powodowej Gmina G., która w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) wniosła o zasądzenie od pozwanego kwoty 401 685, 65 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 17 listopada 2016 r. do dnia zapłaty tytułem dotacji celowych na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej z rozdziału 75011 klasyfikacji budżetowej wykonanych przez powoda w latach 2005 - 2008, a także o zasądzenie kosztów postępowania

powodowa Gmina wskazała, że wykonywała w latach 2005 - 2008 zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w przedmiocie rejestracji stanu cywilnego, powszechnego obowiązku obrony RP oraz ewidencji ludności i dowodów osobistych, w związku z czym musiała utworzyć stanowiska pracy, na których zatrudniała 3 pracowników, ponosząc z tego tytułu koszty. Gmina poniosła również wydatki z tytułu delegacji służbowych tych pracowników, wydatki na seminaria, szkolenia, zakup niezbędnych materiałów, urządzeń i publikacji, oprogramowania komputerowego, refundacje okularów, a także jubileuszy organizowanych przez Urząd Stanu Cywilnego. Obok tego, powodowa Gmina dochodziła kosztów pośrednich, obejmujących zaangażowanie innych pracowników Urzędu Gminy, w tym Wójta, Sekretarza i Skarbnika oraz kosztów utrzymania lokali biurowych. Łączny koszt wydatków poniesionych bezpośrednio i pośrednio, w celu realizacji zadań zleconych powódka oszacowała na kwotę 401 685, 65 zł. Podstawę prawną swoich żądań strona powodowa opierała na art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym w przypadku niepełnego oraz nieterminowego przekazania dotacji jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Powódka podkreśliła, że wobec nieprzekazania dotacji celowych w pełnej wysokości umożliwiającej pełną i terminową realizację zadań zleconych, powódka zmuszona była sfinansować te zadania częściowo z własnych środków, dodając, że dotacja ma charakter obligatoryjny, a ustawodawca sformułował do niej wprost zasadę adekwatności. Poza tym, powodowa Gmina argumentowała, że to pozwanego obciąża wykazanie, że wskazane przez powódkę koszty są zbędne, niegospodarne, nadmierne czy nieoszczędne.

Sąd Okręgowy ustalił, że Gmina G. w latach 2005 - 2008 realizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie rejestracji aktów stanu cywilnego, powszechnego obowiązku obrony RP, ewidencji ludności i dowodów osobistych, (oznaczone jako dział 750 - administracja publiczna, rozdz. 75011 - urzędy wojewódzkie) m.in. na podstawie: ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska.

W celu wykonywania zadań zleconych z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych na stanowisku inspektora ds. ewidencji i dowodów osobistych w Urzędzie Gminy G. zatrudniona była w pełnym wymiarze czasu pracy I. F.. W celu wykonywania zadań zleconych z zakresu powszechnego obowiązku obrony RP na stanowisku inspektora ds. obronno - wojskowych zatrudniona była w pełnym wymiarze czasu pracy W. B.. Natomiast w celu wykonywania zadań zleconych z zakresu rejestracji aktów stanu cywilnego na stanowisku Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego zatrudniona była T. B., przy czym obowiązki wykonywała w wymiarze 1/2 etatu.

Na wykonywanie zadań zleconych powodowa Gmina otrzymywała środki finansowe w formie dotacji celowych, które wpływały na jej konto i rozliczane były w ramach roku budżetowego. Strona powodowa otrzymała tytułem dotacji:

- w 2005 r. kwotę 79 200,00 zł;
- w 2006 r. kwotę 67 700,00 zł, przy przyjęciu, że przyznane zostało 3,2 etatu;
- w 2007 r. kwotę 60 200,00 zł przy przyjęciu, że przyznane zostało 2,8 etatu;
- w 2008 r. kwotę 60 600,00 zł.

Przedmiotowe dotacje przyznawane były przez Wojewodę (...) według kryterium opartego na liczbie ludności przy przyjęciu zobiektywizowanej kwoty 21 167,97 zł na jeden etat.

Przekazywane w formie dotacji przez Wojewodę środki nie pokrywały faktycznie ponoszonych przez powódkę wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Gmina różnicę w wydatkach pokrywała z własnych

środków, zamiast przeznaczyć je na realizację zadań własnych Gminy, a nałożone na nią zadania z zakresu administracji rządowej wykonywała i wykonuje terminowo.

W. B. zatrudniona była w Urzędzie Gminy G. na stanowisku inspektora do spraw obronno-wojskowych. W ramach jej kompetencji pozostawały sprawy obronno - wojskowe oraz informacje niejawne. Jeśli chodzi o sprawy wojskowe, to współpracowała z WKU, przygotowywała sprawy dotyczące poboru, zajmowała się również kwestiami związanymi z obroną cywilną i zagrożenia kryzysowego, wykonywała także inne zadania „zlecone” jej przez Wójta - np. zastępstwa innych pracowników. Prowadziła kancelarię tajną, brała udział w zebraniach wiejskich. Raz w roku jeździła na szkolenia wyznaczone przez Urząd Wojewódzki, dwa - trzy razy w roku uczestniczyła w szkoleniach w WKU w B.. Najbardziej czasochłonne były czynności związane z obroną cywilną i zarządzaniem kryzysowym.

T. B. zatrudniona była w Urzędzie Gminy G. na stanowisku kierownika Urzędu Stanu Cywilnego na 1/2 etatu, a w ramach jej kompetencji pozostawały zadania obejmujące wydawanie aktów stanu cywilnego, przyjmowanie zapewnień do zawarcia związku małżeńskiego, wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego, wydawanie decyzji, np. o sprostowaniu aktu, uzupełnienie aktu, wpisanie zagranicznego aktu do polskich ksiąg, odtwarzanie aktów zagranicznych. Oprócz zadań zleconych T. B. organizowała również jubileusze zawarcia związku małżeńskiego, obsługą Ochotniczych Straży Pożarnych, świadczyła pomoc przy pisaniu pism, skierowania na badania. W zakresie swoich czynności, jako kierownik USC zajmowała się prowadzeniem rejestru działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, wydawała pozwolenia na alkohol.

I. F. zatrudniona była w Urzędzie Gminy G. na stanowisku inspektora ewidencji ludności i dowodów osobistych, a w ramach jej kompetencji pozostawały zadania obejmujące wydawanie dowodów osobistych i prowadzenie spraw z zakresu ewidencji ludności oraz zameldowania, wymeldowania i sprawy cudzoziemców, sporządzała wykazy uczniów do szkół, sporządzała listy do rejestracji i poboru, nadawała numery domów, wydawała decyzje odnośnie do wymeldowania, zameldowania, pobytu stałego i czasowego, prowadziła rejestr wyborców, sporządzała listy wyborców (to ostatnie zadanie było wykonywane po godzinach), ponadto udostępniała dane osobowe dla sądów, prokuratury i służb, często przychodziły zapytania, bywała również na szkoleniach dwa razy do roku. Zastępowała również kierownika USC, kiedy był na urlopie, na zwolnieniu lekarskim oraz na szkoleniu

Poniesione przez Gminę G. wydatki na wynagrodzenie pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań zleconych wynosiły odpowiednio:

- w 2005 r. kwotę 96 630,88 zł;
- w 2006 r. kwotę 104 382,94 zł;
- w 2007 r. kwotę 124 700,40 zł;
- w 2008 r. kwotę 135 525,52 zł

Poniesione przez Gminę G. wydatki na delegacje służbowe pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań zleconych wynosiły odpowiednio:

- w 2005 r. kwotę 1 743,88 zł;
- w 2006 r. kwotę 1 338,60 zł;
- w 2007 r. kwotę 697,06 zł;
- w 2008 r. kwotę 1 434,10 zł.

W ramach wykonywania zadań zleconych powodowa Gmina poniosła również koszty przeznaczone na delegacje służbowe w ramach poszczególnych pracowników, w ramach których pracownicy ci uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Fundację (...) w ramach Forum(...), czy Forum Pracowników Urzędu Stanu Cywilnego.

Powodowa Gmina poniosła również koszty dotyczące bezpośrednio realizacji zadań zleconych, obejmujące szkolenia i seminaria pracowników, zakup niezbędnych materiałów, urządzeń i publikacji obsługę oprogramowania komputerowego, refundacje okularów dla pracowników z wadą wzroku, a także organizację 50 - lecia pożycia małżeńskiego lub 100 - lecia urodzin przez Urząd Stanu Cywilnego. Na te cele strona powodowa przeznaczyła łącznie:

- w 2005 r. kwotę 5 487,23 zł;

- w 2006 r. kwotę 7 929,62 zł;

- w 2007 r. kwotę 7 165,57 zł;

- w 2008 r. kwotę 5 424,80 zł

Na podstawie opinii biegłego sądowny z zakresu księgowości, rachunkowości, finansów i ekonomii A. K. z dnia 22 lutego 2018 r. i opinii uzupełniającej z dnia 2 lipca 2018 r. Sąd Okręgowy ustalił, że zgodnie z przyjętym sposobem ewidencjonowania kosztów oraz wynikającą z niego metodyką obliczenia wartości kosztów niezbędnych do wykonania zadań zleconych Wskaźnik obrazujący udział czasu pracy poświęcony realizacji zadań publicznych w relacji do czasu pracy ogółem (Wpzz) warunkuje udział w koszcie ogółem 12 pozycji kosztowych. Zatem każda zmiana wartości tego wskaźnika wpływa w istotny sposób na końcowy wynik analizy. W opinii wskaźnik ten ustalono na poziomie 1,0 (zgodnie z oświadczeniem powoda), a jak wynika z analizy dokumentacji, w zakresach obowiązków pracowników znajdują się informacje, że część swojego czasu pracy przeznaczali oni również na inne zadania. Jeżeli pracownicy powoda w rzeczywistości poświęcali czas pracy na wykonywanie innych zadań niż zlecone, to wartość niedopłaty ustalonej w analizie należy obniżyć – za każdą godzinę przeznaczoną przez nich łącznie na wykonywanie innych zajęć (1/2 godziny w przypadku zatrudnienia na pół etatu - odpowiednio w 2005 roku o 16 900,12 zł, w 2006 r. roku o 17 677,1 zł, w 2007 roku o 20 060,49 zł, i w 2008 roku o 21 093,21 zł.

Nadto biegły wskazał w tej opinii, że w 2005 r. należało podjąć działania obejmujące ograniczenie kosztów świadczeń usług publicznych, w tym w głównej mierze zmiany organizacji procesów nadzorczych oraz wystąpienie do pozwanego o zwiększenie wartości przekazywanej dotacji na podstawie rzeczywistych kosztów ponoszonych w trakcie działalności urzędu.

Sąd wskazał, że biegły opierał się na materiale z dokumentów przedstawionym przez powódkę, a także częściowo na oświadczeniach i twierdzeniach powódki. Strona powodowa przede wszystkim skupiła się głównie na przedstawianiu i wykazywaniu wielkości kosztów związanych z zadaniami wykonywanymi przez I. F., W. B. oraz T. B., zaniechując jednocześnie przedstawienia i wykazania dokładnego, czy nawet przybliżonego podziału tychże kosztów pomiędzy zadania własne i zlecone. W swojej opinii biegły sądowny podkreślał, że specyfika funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego presja na zgodności prowadzonych działań z celami służącymi zaspokajaniu potrzeb obywateli i innych interesariuszy poszczególnych organizacji podsektora samorządowego wymaga, by stosowane rozwiązania ewidencyjne pozwalały zidentyfikować te działania i związane z nimi koszty pośrednie, które nie dotyczą zadań zleconych. Wymagane jest przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a jest to możliwe wtedy, gdy jednostka posiada odpowiednią ewidencję oraz zapewniające szczegółową wiedzę dotyczącą kształtowania się kosztów i wydatków, instrumenty służące planowaniu i kontroli wykonania zadań. Jednakże, w badanej gminie ewidencja ta została jednak - zgodnie z wymaganiami prawnymi, ale niezgodnie z potrzebami zarządzania - ograniczona do zakresu kosztów wg rodzaju, co powoduje, wątpliwości związane z liczbą niezbędnych pracowników, liczbą godzin poświęconych przez nich na wykonywanie zadań zleconych, udziałem wójta i innych pracowników w realizacji tych procesów. Ponadto, biegły sądowny wskazał, że objęcie zakresem przedmiotowej opinii ustalenia celowości i adekwatności wydatków powodowej Gminy oraz oceny sposobu organizacji wykonywania zadań zleconych, czy oceny rozmiaru potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i liczby etatów niezbędnych do wykonania zadań zleconych nie pozwoliłoby mu na wykonanie tego zlecenia (sporządzenia opinii), ze względu na fakt, że przedstawione w dokumentacji dowody nie dawały możliwości takiej oceny.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd wskazał, że zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek 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. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przez wojewodów, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (ust. 4 i 5). W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (ust. 6). W doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być dochodzone przed sądem powszechnym. Jednostka samorządu terytorialnego, jako osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, a także cywilnego. Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych. Skoro zatem ust. 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną (niezbędną) do pełnego wykonania zadań zleconych, a wysokością przekazanej dotacji. Roszczenie przyznane jednostce samorządowej nie ma charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd wskazał, że na powodowej Gminie spoczywał stosownie do art. 6 k.c. ciężar dowodu jaki był faktycznie rozmiar zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników wymienionych w pozwie w ramach zadań zleconych. Sąd mógł ustalać wysokość wydatków poniesionych na wykonywanie zadań zleconych jedynie w oparciu o rzeczywiście podejmowane czynności, których związek z wykonywaniem zadań zleconych został wykazany

Zdaniem Sądu, materiał procesowy zebrany w sprawie nie pozwalał na weryfikację tego, czy liczba etatów osób zatrudnionych u strony powodowej dla realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie, wysokość wydatków związanych z ich utrzymaniem była niezbędna do sprawnego i terminowego wykonywania zadań zleconych. Strona powodowa wskazywała, że formalnie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywało trzech pracowników, którzy realizowali je łącznie w zakresie 2,5 etatu kalkulacyjnego, jednakże z przedstawionych przez powódkę dokumentów kadrowych - zakresu czynności pracowników i sporządzonych do nich aneksów, a także z zeznań złożonych w charakterze świadków przez tychże pracowników: I. F., W. B. oraz T. B. wynika, że wszyscy wskazani pracownicy wykonywali również szereg innych zadań, które nie dotyczyły spraw z zakresu zadań zleconych. Sąd Okręgowy przywołał pogląd wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2016 r., I ACa 1380/16, iż jednostka samorządu terytorialnego powinna wykazać ilość zadań realizowanych w ramach wypełniania obowiązków objętych dotacją (ilość zadań zleconych), którą dopiero można odnosić do wysokości środków przekazanych w ramach dotacji, a tym samym obliczania ewentualnych niedoborów. Określenie ilości wykonywanych zadań (a przynajmniej ustalenie proporcji między zadaniami własnymi, a zleconymi) oraz ich czasochłonności, w istotny sposób wpływa na ustalenie jednostkowej wartości pojedynczego zadania, tak więc jedyną metodą wykazania rzeczywistej wysokości koniecznych wydatków na terminową i pełną realizację zadań zleconych było wykazanie ilości zadań zleconych rzeczywiście wykonanych przez ww. pracowników Urzędu Gminy G., w okresie objętym pozwem. Aby więc móc ustalić ilość zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników w ramach zadań zleconych potrzebne byłoby przedstawienie dowodów (przede wszystkim z dokumentów) obrazujących szczegółowe dane dotyczące, np. liczby wydanych dowodów osobistych, liczby wizyt petentów, liczby wydawanych zaświadczeń, szczegółowego wykazu wykonanych czynności w ramach zadań zleconych oraz czasu potrzebnego na

wykonywanie każdej z czynności. Znajdujące się w aktach sprawy dokumenty, w postaci wyliczenia ilości spraw i ich czasochłonności (k. 589, t. III - 593, t. III przedstawione przez stronę pozwaną), stanowiły jedynie dowód na to, że pracownik Urzędu Gminy G. sporządził taki dokument. Co więcej, jak słusznie podkreślała strona pozwana, dołączone do pozwu sprawozdania Urzędu Gminy RB - 28S (k. 436, t. III - 444. t. III) wskazują, że Gmina realizowała zadania w ramach kilkudziesięciu (ponad pięćdziesięciu) rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z czego zadania zlecone realizowane były tylko w ramach rozdziału 75011, co oznacza że zdecydowana większość wykonywanych przez powódkę zadań to zadania własne

W tym miejscu należy podkreślić, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy pozostaje kwestia rozkładu ciężaru dowodu, w zakresie zgodności ponoszonych przez powodową Gminę kosztów z zasadami wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 35 ust. 3 pkt 1 i art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), a tutaj właśnie pojawiają się rozbieżności w orzecznictwie (por. m.in. powołane wyżej wyroki Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., I ACa 1827/15 i Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2016 r., I ACa 1380/16). Dopiero prawidłowe wykazanie ilości zadań realizowanych w ramach spełnienia obowiązków objętych dotacjami celowymi (zadań zleconych), pozwala na zastosowanie do związanych z nimi wydatków miary celowości, oszczędności i najlepszych efektów. Nielogiczne jest przecież obliczanie sposobu wydawania pieniędzy, jeżeli nie można ustalić na co zostały przeznaczone i w jakiej ilości.

Sąd wskazał, że wprowadzie zagadnienie zależności wysokości wypłacanej dotacji od wysokości wynagrodzeń pracowników jednostki samorządu terytorialnego ostatecznie nie mogło być brane pod uwagę przez Sąd, z racji niewykazania ilości zadań zleconych przez powodową Gminę, to należy jednak podzielić pogląd powódki, że skoro wykonuje ona zadania zlecone poprzez swoich pracowników, wydatki związane z utrzymaniem ich stanowisk pracy, w tym w szczególności związane z ich wynagrodzeniami, stanowią koszt obsługi zadania zleconego. Wynagrodzenia pracowników są w jednostkach samorządu terytorialnego ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i ich aktów wewnętrznych (na czas obejmujący niniejszą sprawę były to m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz zastępujące je rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r.), zatem strona powodowa miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania zlecone, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy. Idąc tym samym tokiem myślenia, nie sposób uznać, że kwota dotacji przekazywanej jednostce samorządu terytorialnego na pokrycie wydatków związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej nie może obejmować takich kategorii wydatków jak premie, nagrody czy tzw. trzynaste pensje, gdyż nie mieszczą się one w zakresie obsługi zadania zleconego. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2018 r. I ACa 664/17, LEX nr 2478519 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., I ACa 1827/15).

Konsekwentnie, brak możliwości ustalenia ilości zadań zleconych realizowanych przez poszczególnych pracowników Urzędu Gminy G. uniemożliwia właściwe zbadanie zakresu zaangażowania Wójta, Skarbnika i Sekretarza Gminy, a co za tym idzie kosztów związanych z ich udziałem w realizacji zadań zleconych. Również biegły sądowy, w opinii z dnia 22 lutego 2018 r. akcentował problem ustalenia wartości wskaźników zaangażowania tych osób, formułując wnioski w tym zakresie, biegły opierał się jedynie na twierdzeniach powódki, przyjmując że jest ona w stanie udowodnić (te wartości) np. posiadaną ewidencją czasu pracy, a co za tym idzie podkreślał, że na dzień sporządzenia opinii brak było możliwości prześledzenia rzeczywistego przebiegu procesów służących wykonywaniu zadań zleconych, w latach objętych pozwem. Sąd nie kwestionuje faktu, że zaangażowanie wójta, skarbnika, sekretarza, czy innych organów (stanowisk kierowniczych) gminy jest wynikiem sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań i stanowi stały koszt funkcjonowania całego urzędu, jednak zaproponowane przez powódkę wskaźniki zaangażowania osób piastujących wskazane wyżej funkcje (na poziomie: 11,09 % w 2005 r., 12,32% w 2006 r., 11,56% w 2007 r. oraz 11,05% w 2008 r.), w dalszym ciągu pozostają w sferze nieudowodnionych twierdzeń o okolicznościach faktycznych.

Sąd nie wziął pod uwagę żądania pozwu w zakresie, w jakim strona powodowa domagała się zwrotu wynagrodzenia wypłaconego B. K., zatrudnionej w Urzędzie Gminy G. na stanowisku kasjerki. Powódka również nie wykazała, aby ten pracownik brał udział w realizacji zadań zleconych, co wynika już chociażby z samego twierdzenia pozwu, że wykonywała ona te zadania jedynie incydentalnie, jednorazowo i w znikomym stopniu, poza tym jak sama zainteresowana zeznała na rozprawie w dniu 24 marca 2017 r., z tytułu pobierania opłat za wymianę dowodów osobistych nie pobierała żadnego wynagrodzenia, a jedynie dostała nagrodę w wysokości 1 000 zł. Oznacza to, że trudności organizacyjne po stronie powódki spowodowały konieczność zaangażowania do tego zadania innego pracownika, co jednak nie może uzasadniać obciążania kosztami przekazującego dotacje na ten cel.

Równie bezzasadne było żądanie pozwu w części obejmującej wydatki poniesione na zakup: zestawu obiadowego, produktów spożywczych, koca, bukietów oraz artykułów serwisu stołowego na łączną kwotę 3 078,58 zł. Trudno je w jakikolwiek sposób powiązać z wykonywaniem zadań zleconych, wręcz przeciwnie - poniesione zostały w związku z organizacją uroczystości związanych z jubileuszem długoletniego pożywania, 100 - lecia urodzin mieszkańców Gminy, czy innymi uroczystościami wewnętrznymi, co należy do zadań własnych gminy.

Sąd wskazał także, że nie neguje również dopuszczalności dochodzenia innych kosztów (bezpośrednich i pośrednich), ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach wykonywania zadań zleconych na utrzymanie stanowisk pracowniczych, wynikających z użytku koniecznego do normalnego wykonywania pracy, obejmujących wydatki na energię elektryczną, telekomunikację, centralne ogrzewanie, gaz, wodę, ścieki, sprząatanie biur, usługi remontowe, a także na zakup niezbędnych materiałów, urządzeń i publikacji, obsługę oprogramowania komputerowego, refundacje okularów dla pracowników z wadą wzroku, jednak należy w tym miejscu podkreślić, że nie zostały one wykazane przez stronę powodową. Abstrahując już od faktu niewykazania przez Gminę G. procentowego podziału zadań poszczególnych pracowników, pomiędzy zadania zlecone, a zadania własne, który byłby kluczem do ustalenia procentowego zużycia ww. mediów i kosztów usług przypadającego na jedno stanowisko, to dodatkowo powódka zaniechała nawet przedstawienia innych danych, umożliwiających wyliczenie tych kosztów. Trzeba jednak zauważyć, że obliczenie średniej zużycia mediów na jeden etat pracowniczy w Urzędzie Gminy G. pozwalałoby dopiero na ustalenie proporcji ich zużycia przez poszczególnych pracowników wykonujących m.in zadania zlecone z zakresu administracji rządowej - jednak proporcja pomiędzy liczbą i czasem przeznaczonym na wykonanie zadań własnych/zleconych nie została skutecznie wykazana. Podobne argumenty należało przyjąć w zakresie żądania zwrotu kosztów poniesionych w celu nabycia niezbędnych materiałów, urządzeń i publikacji, obsługę oprogramowania komputerowego, refundacje okularów dla pracowników z wadą wzroku - trudno negocjować dopuszczalność żądania zwrotu tych kosztów, jednak nieuwzględnienie żądań powódki w tym zakresie wynika z braku wykazania proporcji pomiędzy zadaniami własnymi, a zleconymi.

Jeśli chodzi o kwestie związane ze zwrotem wydatków poniesionych na wyjazdy służbowe w celu odbycia szkoleń organizowanych przez Fundację (...), szkoleń w ramach Forum (...) czy w ramach Forum Pracowników Urzędu Stanu Cywilnego, to po raz kolejny przeszkodę dla pozytywnego rozstrzygnięcia w zakresie tego roszczenia stanowiły braki w zgromadzonym materiale dowodowym. Powodowa Gmina nie wykazała, aby szkolenia były niezbędne dla realizacji zadań zleconych. Jak wynika z art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, nr. 89, poz. 590) finansowanie zadań gminy w zakresie zarządzania kryzysowego różni się w zależności od przyporządkowania ich do zadań własnych oraz zleconych (choć na marginesie należy zauważyć, że powódka w ogóle nie wspomina w swoich twierdzeniach o zadaniach z tej dziedziny), co już uniemożliwia określenie, w jakim zakresie szkolenia te dotyczyły zadań zleconych, podobnie zresztą jest w przypadku szkoleń w ramach Forum Pracowników USC, czy szkoleń dotyczących informacji niejawnych. Również ogólne wskazanie na szkolenia organizowane przez Fundację (...) nie pozwala na przyporządkowanie ich w podziale na zadania własne/zlecone, nie wiadomo jaki był przedmiot prowadzonych przez tą organizację szkoleń.

Nieco inaczej kształtuje się jednak sytuacja w zakresie tej części żądań strony powodowej, która obejmuje koszty poniesione na delegacje służbowe pracowników wykonujących zadania zlecone. Część z przedstawionych przez stronę

powodową poleceń wyjazdów służbowych poszczególnych pracowników, wraz z rachunkami, wyraźnie wskazywały na cel, z jakim były związane, w tym:

- odbiór dowodów osobistych w komendzie powiatowej policji w B.;
- odbiór formularzy dowodowych w (...) Urzędzie Wojewódzkim;
- uzgodnienia planu i stawiennictwa w poborze;
- odbiór nr PESEL w zakładzie obsługi (...)Urzędzie Wojewódzkim;
- dostarczenie i odbiór dokumentów w Urzędzie Statystycznym w K.;
- uzgodnienie dokumentów w (...) Urzędzie Wojewódzkim;
- uzgodnienie do planu operacyjnego w Urzędzie Miasta w B.;
- uzgodnienie dok. obronnych w (...) Urzędzie Wojewódzkim;
- dostarczenie dokumentów do Starostwa Powiatowego w B.;
- narada w Starostwie Powiatowym w B.;
- dostarczenie sprawozdań i dokumentacji do Wojskowej Komisji Uzupelnień w B.;
- dostarczenie list poborowych, uzgodnienie planu działań w Starostwie Powiatowym w B.;
- udział w komisji poborowej w Powiatowej Komisji Poborowej w Powiatu B.
- narada szkoleniowa w (...) Urzędzie Wojewódzkim;
- posiedzenie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego w Starostwie w B.
- pobór w Starostwie Powiatowym w B.;
- uzgodnienie ksiąg i planów w (...) Urzędzie Wojewódzkim;
- udział w ćwiczeniu obronnym
- uzgodnienie planu ćwiczeń w Starostwie Powiatowym w B.

Z tym, że, o ile w tym przypadku można wykazać związek pomiędzy poniesionymi na ten cel wydatkami, a wykonywaniem zadań zleconych, to jednak strona powodowa nie udowodniła, że pieniądze przekazane z dotacji celowej nie pokryły wydatków w tej części. Oczywiście, formalnie patrząc łączna wysokość wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone była wyższa niż kwota przekazana na ten cel (w skali roku) dotacji, jednak niewykazanie przez stronę powodową rzeczywistej ilości realizowanych zadań zleconych uniemożliwia ustalenie, czy kwota dotacji była za niska.

Mając na uwadze powyższe, Sąd oddalił powództwo Gminy G. w całości.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. O nieuiszczonych kosztach sądowych Sąd orzekł na podstawie art. 113 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Powód w apelacji zaskarżył wyrok w całości, zarzucając niniejszy wyrok **w całości**.

Wyrokowi temu **zarzucam**:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. przepisów art. 6 k.c. oraz art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - dalej jako: „u.d.j.s.t.”) poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do niewłaściwego uznania, że na powodzie ciążył obowiązek wykazania dokładnego podziału kosztów pomiędzy zadania zlecone i własne oraz dowodzenia w sposób szczegółowy każdej konkretnej czynności wykonanej przez pracowników w celu realizacji zadań zleconych i czasu jaki został przez pracowników realizujących zadania zlecone poświęcony na wykonywanie tych zadań, któremu to obowiązkowi - zdaniem Sądu I instancji powód nie podołał - podczas gdy prawidłowa wykładnia kwestii rozkładu ciężaru dowodu prowadzić powinna do uznania, że na powodzie spoczywał ciężar dowodu co do tego, że wysokość dotacji przekazanych przez pozwanego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była nieprawidłowa, gdyż dotacja nie wystarczyła na realizację tych zadań w sposób pełny i terminowy - tego natomiast powód dowiódł w sposób dostateczny, bowiem z przedstawionego i zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynikało, że wysokość dotacji przekazanych przez pozwanego była zaniżona w sposób znaczny,

2. naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 232 k.p.c. poprzez błędne uznanie przez Sąd I instancji, iż powód nie sprostał obowiązkowi przedstawienia dowodów wykazujących dokładną ilość zadań wykonanych przez poszczególnych pracowników w ramach zadań zleconych, a więc - zdaniem Sądu - dokumentów obrazujących szczegółowe dane dotyczące, np. liczby wydanych dowodów osobistych, liczby wizyt petentów, liczby wydanych zaświadczeń, szczegółowego wykazu wykonanych czynności z zakresu zadań zleconych oraz czasu potrzebnego na wykonanie każdej z czynności, podczas gdy powód obowiązkowi dowodowemu sprostał, przedstawił bowiem dokumenty dostatecznie wykazujące poniesione na rzecz realizacji zadań zleconych koszty w postaci list płac pracowników wykonujących zadania zlecone, jak i kadry zarządzającej Urzędem Gminy, umowy o pracę i zakresy czynności tych pracowników, polecenia wyjazdów służbowych wraz z rachunkami, faktury i rachunki wraz z zatwierdzeniami do wypłaty dotyczące wydatków na obsługę stanowisk pracowników realizujących zadania zlecone oraz sprawozdania finansowe Rb-50 oraz Rb-28S sporządzanych z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej i z których wynikała wprost wysokość kosztów poniesionych przez powoda na rzecz realizacji zadań zleconych, a które były przedstawiane i zatwierdzane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w K., po dokonaniu ich weryfikacji pod kątem zgodności z prawem oraz ze stanem faktycznym; powód przedstawił zatem dokumentację w sposób kompletny obrazującą koszty, jakie Gmina G. poniosła na realizację zadań zleconych, nie był natomiast zobowiązany do przedstawiania dokumentacji, która miałaby dowodzić dokładnego czasu, jaki pracownicy poświęcili na realizację zadań zleconych, tym bardziej, że dowiedzione zostało, iż w ramach etatów, na jaki byli oni zatrudnieni wykonywali wyłącznie zadania zlecone, a nadto dokładne ustalenie takich okoliczności byłoby wręcz niemożliwe, nie sposób bowiem ewidencjonować dokładnego czasu poświęconego na daną czynność przez danego pracownika,

3. naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną, a nie swobodną ocenę materiału dowodowego w zakresie zeznań świadków T. B., W. B. i I. F. oraz w zakresie dokumentów dotyczących zakresów czynności oraz aneksów do tych czynności i w konsekwencji dokonanie przez Sąd I instancji błędnego ustalenia, jakoby pracownicy Ci w ramach swojego czasu pracy nie wykonywali wyłącznie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, lecz także inne zadania, podczas gdy prawidłowa i skrupulatna ocena zeznań tych świadków (którym Sąd nie odmówił wiarygodności i uznał za logiczne, spójne i spontaniczne) oraz ocena ww. dokumentów przez pryzmat tych zeznań prowadzić powinna do ustalenia, że w ramach wymiaru etatu, na jaki zatrudnieni byli ww. pracownicy wykonywali oni wyłącznie zadania zlecone,

4. naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 227 w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez niedozwolone pominięcie przez Sąd I instancji przy ustalaniu stanu faktycznego wniosków opinii biegłego z zakresu rachunkowości, podczas gdy stwierdzenie okoliczności przedmiotowej sprawy dotyczących wysokości kosztów przeznaczonych przez powoda na realizację zadań zleconych bez wątplenia wymagało wiadomości specjalnych z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, a nadto opinia biegłego, była wielokrotnie uzupełniana, należycie uzasadniona i uargumentowana w sposób logiczny, a nadto przedstawiała wiele wariantów wyliczeń tychże kosztów (w każdym z tych wariantów stwierdzająca jednakże niedobór dotacji celowych przekazanych przez pozwanego), które Sąd - w sytuacji, w której nie kwestionował rzetelności, fachowości, prawidłowości i logiki

ustaleń biegłego - winien był wykorzystać przy rozstrzygnięciu sprawy, bowiem z opinii wynikały istotne dla tego rozstrzygnięcia fakty,

5. naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną i wybiórczą, a nie swobodną ocenę dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości, której wniosków Sąd I instancji - jak sam wskazał - z jednej strony nie wykorzystał do ustalania stanu faktycznego, z drugiej zaś strony w sposób wybiórczy oparł się na tych fragmentach opinii, które odwoływały się do możliwych różnic w poczynionych przez biegłego wyliczeniach w sytuacji, gdyby przyjąć, że pracownicy realizujący zadania zlecone, część czasu pracy przeznaczali na wykonywanie innych zadań niż zadania zlecone, stąd Sąd I instancji, w konsekwencji błędnej oceny zeznań świadków, doszedł do błędnego wniosku, iż wyliczeń płynących z opinii biegłego w ogóle nie wykorzysta; tymczasem prawidłowo ocena opinii biegłego (przeprowadzona po dokonanej w pierwszej kolejności prawidłowej ocenie zeznań świadków, o której mowa w zarzucie ad 3) prowadzić winna do wniosku, iż opinia biegłego dowodziła w sposób jednoznaczny tego, że koszty poniesione przez powodową Gminę na realizację zadań zleconych przewyższały dotacje przekazane na ten cel przez pozwanego, a co za tym idzie udowadniała zasadność roszczeń powoda, a nadto opinia ta przedstawiała warianty wyliczeń kosztów poniesionych przez powoda na realizację zadań zleconych zarówno dla założenia o 100-procentowym zaangażowaniu 2,5 etatu na realizację zadań zleconych (jak niezmiennie twierdzi strona powodowa), jak i dla założenia o 90- lub 80-procentowym zaangażowaniu pracowników w realizację tych zadań,

6. naruszenie prawa materialnego, tj. przepisu art. 3 ust. 1 pkt 3) u.d.j.s.t. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji nie zakwalifikowanie niniejszego postępowania jako sprawy o dochody, podczas gdy z ww. przepisu wynika wprost, że dotacje celowe z budżetu państwa, o których zapłatę toczy się niniejsze postępowanie stanowią dochody jednostki samorządu terytorialnego, w konsekwencji czyniąc niniejszą sprawą sprawą o dochody w rozumieniu art. 322 k.p.c.

7. naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 322 § 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, mimo iż w przedmiotowej sprawie zachodziły wszelkie przesłanki do skorzystania z tej instytucji, sprawa ta dotyczyła bowiem dochodów (dotacje celowe przekazywane przez Skarb Państwa na rzecz realizacji zadań zleconych - zarzut ad 6), ściśle udowodnienie wysokości żądania - w świetle wskazywanej przez Sąd I instancji konieczności dokładnego udowodnienia czasu pracy poświęcanego na rzecz realizacji przez pracowników powoda zadań zleconych - należało uznać za niemożliwe, a z całą pewnością za nader utrudnione, a jednocześnie obszerny materiał dowodowy zgromadzony w sprawie (w szczególności opinia biegłego przedstawiająca wiele wariantów możliwych wyliczeń kosztów, uwzględniających różne założenia, przede wszystkim co do zakresu zaangażowania pracowników wykonujących zadania zlecone w realizację tych zadań) umożliwił rozważenie wszystkich okoliczności sprawy I w konsekwencji zasądzenie sumy odpowiedniej według oceny Sądu I instancji,

8. naruszenie prawa materialnego, tj. przepisów art. 2. ust. 1, art. 19, art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2a ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, że organizacja uroczystości związanej z wręczeniem odznaki Medalu za Długoletnie Pożycie Małżeńskie osobom, które przeżyły 50 lat w jednym związku małżeńskim należy do zadań własnych gminy, podczas gdy koszty z tą ceremonią związane zaliczyć należy do realizacji zadań zleconych, jako że nadawanie tej odznaki stanowi prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i jest wykonywane przez wójta (lub osobę przez niego upoważnioną) w jego imieniu, a zapewnienie odpowiedniej oprawy dla tego wydarzenia związane jest z oddaniem należnego szacunku Urzędowi Prezydenta RP

Mając powyższe zarzuty na uwadze strona powodowa wniosła o **zmianę zaskarżonego w wyroku** poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, ewentualnie, w przypadku stwierdzenia przez Sąd II instancji nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd I instancji, o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji wraz ze zobowiązaniem do rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Sąd Okręgowy przeprowadził prawidłowo postępowanie dowodowe, dokonując wszechstronnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 233 §1 k.p.c. Z tej też przyczyny nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 232 i art. 227 k.p.c. Sąd Apelacyjny aprobuje w całości ustalenia faktyczne Sądu I instancji i przyjmuje je za własne, czyniąc podstawą orzeczenia w sprawie. Powyższe sprawia, że zbędne jest dalsze ich przytaczanie w uzasadnieniu wyroku.

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek 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. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przez wojewodów, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (ust. 4 i 5). W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (ust. 6). W doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być dochodzone przed sądem powszechnym. Dotacja winna być ustalona według zasady adekwatności, tzn. jej wysokość powinna być wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania w taki sposób, aby przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleczonych.

Sąd Apelacyjny podziela pogląd, iż jednostka samorządu terytorialnego powinna wykazać ilość zadań realizowanych w ramach wypełniania obowiązków objętych dotacją (ilość zadań zleczonych), którą dopiero można odnosić do wysokości środków przekazanych w ramach dotacji, a tym samym obliczania ewentualnych niedoborów. Określenie ilości wykonywanych zadań (a przynajmniej ustalenie proporcji między zadaniami własnymi, a zleconymi) oraz ich czasochłonności, w istotny sposób wpływa na ustalenie jednostkowej wartości pojedynczego zadania, tak więc jedyną metodą wykazania rzeczywistej wysokości koniecznych wydatków na terminową i pełną realizację zadań zleczonych było wykazanie ilości zadań zleczonych rzeczywiście wykonanych przez pracowników Urzędu Gminy G., w okresie objętym pozwem. Aby więc móc ustalić ilość zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników w ramach zadań zleczonych, jak prawidłowo wywiódł Sąd Okręgowy, niezbędne było przedstawienie dowodów (przede wszystkim z dokumentów) obrazujących szczegółowe dane dotyczące ilości wykonanych zadań oraz czasu potrzebnego na wykonywanie każdej z czynności, bądź pozwalających na ocenę związanych z nimi nakładu pracy i ich czasochłonności. Dopiero wówczas aktualizowałaby się kwestia ewentualnego dowodu, że strona powodowa wykonała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, oraz że możliwym było wykonanie zleczonych zadań za niższe kwoty bądź że zlecone zadania można było wykonać terminowo i właściwie, zatrudniając mniejszą liczbę pracowników. Strona powodowa była obowiązana w oparciu o art. 6 k.c. do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleczonych, wysokości przyznanych dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s., zaś na pozwanym spoczywał ciężar dowodu, że wskazane przez powoda koszty były zbędne, czy niegospodarne, nadmierne czy nieoszczędne (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12.04.2016 r. sygn. akt I ACa 1827/15).

Prawidłowo zatem wywiódł Sąd Okręgowy, że to na powodowej Gminie spoczywał stosownie do art. 6 k.c. ciężar dowodu jaki był faktycznie rozmiar zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników wymienionych w pozwie w ramach zadań zleczonych oraz, że materiał procesowy zebrany w sprawie nie pozwalał na weryfikację tego, czy liczba etatów osób zatrudnionych u strony powodowej dla realizacji zadań zleczonych z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie, wysokość wydatków związanych z ich utrzymaniem była niezbędna do sprawnego i terminowego wykonywania zadań zleczonych. Strona powodowa wskazywała, że formalnie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywało trzech pracowników, którzy realizowali je łącznie w zakresie 2,5 etatu kalkulacyjnego, jednakże z przedstawionych przez powódkę dokumentów kadrowych - zakresu czynności pracowników i sporządzonych do

nich aneksów, a także z zeznań złożonych w charakterze świadków przez tychże pracowników: I. F., W. B. oraz T. B. jednoznacznie wynika, że wszyscy wskazani pracownicy wykonywali również szereg innych zadań, które nie dotyczyły spraw z zakresu zadań zleconych, co czyni całkowicie chybionym zarzut apelacji, iżby dowiedzione zostało, iż w ramach etatów, na jaki byli oni zatrudnieni wykonywali wyłącznie zadania zlecone.

Także z opinii biegłego sądownego z zakresu księgowości, rachunkowości, finansów i ekonomii A. K. z dnia 22 lutego 2018 r. i opinii uzupełniającej z dnia 2 lipca 2018 r. jednoznacznie wynika, że o ile biegły przyjął za podstawę wyliczeń Wskaźnik obrazujący udział czasu pracy poświęcony realizacji zadań publicznych w relacji do czasu pracy ogółem (Wpzz) dla powołanych pracowników na poziomie 1,0, to nastąpiło to jedynie na podstawie oświadczeń powoda, a jak wynika z analizy dokumentacji, w zakresach obowiązków pracowników znajdują się informacje, że część swojego czasu pracy przeznaczali oni również na inne zadania. Jeżeli zaś pracownicy powoda w rzeczywistości poświęcali czas pracy na wykonywanie innych zadań niż zlecone, to wartość niedopłaty ustalonej w analizie należy obniżyć – za każdą godzinę przeznaczoną przez nich łącznie na wykonywanie innych zajęć (1/2 godziny w przypadku zatrudnienia na pół etatu - odpowiednio w 2005 roku o 16 900,12 zł., w 2006 r. roku o 17 677,1 zł, w 2007 roku o 20 060,49 zł, i w 2008 roku o 21 093,21 zł. Każda zmiana wartości tego wskaźnika wpływa w istotny sposób na końcowy wynik analizy skutkując częściową bezprzedmiotowością zgłoszonego przez stronę powodową żądania.

Podzielić należy ocenę, że strona powodowa skupiła się głównie na przedstawianiu i wykazywaniu wielkości kosztów związanych z zadaniami wykonywanymi przez I. F., W. B. oraz T. B., zaniechując jednocześnie przedstawienia i wykazania dokładnego, czy nawet przybliżonego podziału tychże kosztów pomiędzy zadania własne i zlecone. Biegły wskazywał przy tym, że specyfika funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga, by stosowane rozwiązania ewidencyjne pozwalały zidentyfikować te działania i związane z nimi koszty pośrednie, które nie dotyczą zadań zleconych. Wymagane jest przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a jest to możliwe wtedy, gdy jednostka posiada odpowiednią ewidencję oraz zapewniającą szczegółową wiedzę dotyczącą kształtowania się kosztów i wydatków, instrumenty służące planowaniu i kontroli wykonania zadań. Jednakże, w badanej gminie ewidencja ta została jednak - zgodnie z wymaganiami prawnymi, ale niezgodnie z potrzebami zarządzania - ograniczona do zakresu kosztów wg rodzaju, co powoduje wątpliwości związane z liczbą niezbędnych pracowników, liczbą godzin poświęcanych przez nich na wykonywanie zadań zleconych, udziałem wójta i innych pracowników w realizacji tych procesów. Ponadto, biegły sądowy wskazał, że objęcie zakresem przedmiotowej opinii ustalenia celowości i adekwatności wydatków powodowej Gminy oraz oceny sposobu organizacji wykonywania zadań zleconych, czy oceny rozmiaru potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i liczby etatów niezbędnych do wykonania zadań zleconych nie pozwoliłoby mu na wykonanie tego zlecenia (sporządzenia opinii), ze względu na fakt, że przedstawione w dokumentacji dowody nie dawały możliwości takiej oceny.

Rację ma także Sąd Okręgowy, że brak możliwości ustalenia ilości zadań zleconych realizowanych przez poszczególnych pracowników Urzędu Gminy G. uniemożliwił właściwe zbadanie zakresu zaangażowania Wójta, Skarbnika i Sekretarza Gminy, a co za tym idzie kosztów związanych z ich udziałem w realizacji zadań zleconych. Także biegły w opinii z dnia 22 lutego 2018 r. wskazał na problemy związane z ustaleniem wartości wskaźników zaangażowania tych osób oraz, że na dzień sporządzenia opinii brak było możliwości prześledzenia rzeczywistego przebiegu procesów służących wykonywaniu zadań zleconych, w latach objętych pozwem. Powtórzyć należy za Sądem Okręgowy w tym zakresie, iż nie kwestionując faktu, że zaangażowanie wójta, skarbnika, sekretarza, czy innych organów (stanowisk kierowniczych) gminy jest wynikiem sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań i stanowi stały koszt funkcjonowania całego urzędu, jednak zaproponowane przez powódkę wskaźniki zaangażowania osób piastujących wskazane wyżej funkcje (na poziomie: 11,09 % w 2005 r., 12,32% w 2006 r., 11,56% w 2007 r. oraz 11,05% w 2008 r.), w dalszym ciągu pozostają w sferze nieudowodnionych twierdzeń o okolicznościach faktycznych.

Nie budzi zatem wątpliwości, że strona powodowa nie sprostала ciężącemu na niej obowiązkowi wykazania że wysokość dotacji przekazanych przez pozwanego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była nieprawidłowa, gdyż dotacja nie wystarczyła na realizację tych zadań w sposób pełny i terminowy.

Odnosząc się do zarzutu związanego z niezastosowaniem przez Sąd Okręgowy art. 322 k.p.c. wskazać należy, że warunkiem jego zastosowania każdorazowo jest prawidłowe wykazanie przez stronę powodową ilości zadań realizowanych w ramach spełnienia obowiązków objętych dotacjami celowymi (zadań zleconych), tak aby możliwe było ustalenie sposobu wydatkowania środków przez Gminę w związku z realizacją tych zadań i ustalenie wynikłych z tego tytułu kosztów. Z tych przyczyn aktualne w całej rozciągłości pozostają w tym zakresie uwagi odnośnie sprostania przez powodową Gminę ciężarowi udowodnienia twierdzeń przywołanych jako podstawa faktyczna żądania pozwu.

Dla porządku wskazać należy, że w kontekście powołanych rozważań, wobec niewykazania przez stronę powodową faktycznej wysokości kosztów niezbędnych na realizację zadań zleconych za bezprzedmiotowy dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje podniesiony w apelacji zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy prawa materialnego, tj. przepisów art. 2. ust. 1, art. 19, art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 4 i art. 33 ust. 2a ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, że organizacja uroczystości związanej z wręczeniem odznaki Medalu za Długoletnie Pożycie Małżeńskie osobom, które przeżyły 50 lat w jednym związku małżeńskim należy do zadań własnych gminy.

Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny apelację, na zasadzie art. 385 k.p.c., oddalił.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzekł Sąd na zasadzie art. 98 §1 i 3 w związku z art. 391 k.p.c. i §2 pkt 7, §10 ust. 1 pkt 2 i §15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie.

SSA Andrzej Żelazowski