

Sygn. akt I ACa 664/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Bożena Wiklak

Sędziowie: SA Joanna Walentkiewicz – Witkowska (spr.)

SO (del.) Ryszard Badio

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Olejniczak

po rozpoznaniu w dniu 23 stycznia 2018 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy Ł.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 15 marca 2017 r. sygn. akt II C 622/15

1. oddala apelację;

2. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Gminy Ł. kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygnatura akt I ACa 664/17

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie z powództwa Gminy Ł. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę kwoty 79.195,03 zł Sąd Okręgowy w Łodzi:

1. zasądził od strony pozwanej na rzecz Gminy Ł. kwotę 79.195,03 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od kwot:

a. 8.320,72 zł od dnia 1 stycznia 2006 roku do dnia zapłaty,

b. 8.027,78 zł od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia zapłaty,

c. 8.145,59 zł od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia zapłaty,

d. 10.127,64 zł od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia zapłaty,

e. 8.097,52 zł od dnia 1 stycznia 2010 roku do dnia zapłaty,

f. **9.639,39 zł od dnia 1 stycznia 2011 roku do dnia zapłaty,**

g. **8.904,84 zł od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty,**

h. **7.970,34 zł od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,**

i. **9.961,21 zł od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty;**

2. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Gminy Ł. kwotę 13.583,19 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

3. obciążył Skarb Państwa – Wojewodę (...) obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi kwoty 602,32 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

Rozstrzygnięcie to poprzedziły następujące najistotniejsze ustalenia faktyczne:

Powodowa Gmina Ł. wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (oznaczone jako dział 750 – administracja publiczna, rozdz. 75011 – urzędy wojewódzkie) m.in. na podstawie: ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 29 września 1986r. prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ustawy z dnia 17 października 2008r. o zmianie imienia i nazwiska. Do zadań zleconych na podstawie ustaw szczególnych zalicza się czynności związane z aktami stanu cywilnego (np. sporządzanie aktów, wydawanie odpisów aktów, wydawanie decyzji administracyjnych, udzielanie ślubów, wydawanie zaświadczeń, przyjmowanie oświadczeń o uznaniu ojcostwa), wydawanie dowodów osobistych i prowadzenie ewidencji ludności.

Na wykonywanie zadań zleconych Gmina Ł. otrzymuje środki finansowe w formie dotacji celowych, które wpływają na jej konto. Są rozliczane w ramach roku budżetowego. Kwota dotacji wpływająca na konto gminy staje się jej dochodem, przy czym gmina w październiku roku poprzedzającego rok budżetowy otrzymuje informacje o wysokości dotacji na następny rok, podawana jest także klasyfikacja budżetowa dotycząca zadań, na podstawie której wykonywanie jest księgowanie danej kwoty po stronie dochodów i wydatków. W lutym danego roku uzyskiwana jest informacja o ostatecznej kwocie dotacji.

W celu wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powodowa Gmina zobligowana była do utworzenia w ramach struktur Urzędu Gminy odpowiedniej liczby etatów pracowniczych. W 1998r. Wojewoda (...) ustalił, że do wykonywania zadań zleconych Gminie potrzebnych jest 9 tzw. etatów kalkulacyjnych, wyliczonych na podstawie ogólnie obowiązujących wytycznych, ta liczba nie uległa zmianie w latach następnych. Zwiększył się jednak zakres czynności wykonywanych przez pracowników w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności w zakresie pracochłonności – zasadna jednego okienka, dowolność miejsca rejestracji działalności gospodarczej.

Zadania zlecone Gmina wykonywała poprzez zatrudnionych w tym celu pracowników (dział 750), przy czym niektórzy wykonywali wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych, zaś niektórzy jedynie w ramach części etatu, tj. w dziale 750 w latach 2005-2007 oraz 2009-2013 było zatrudnionych 11 pracowników, zaś w 2008r. – 12 pracowników, przy czym we wskazanym okresie jedynie od 7 do 8 osób realizowało w 100% zadania zlecone, w tym kierownik i zastępca kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

Zatrudnieni pracownicy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Nie można było zmniejszyć ilości etatów, chcąc utrzymać dobrą jakość ich wykonywania oraz terminowość.

Poza dotacjami celowymi Gmina otrzymywała dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej m.in. związanych z wypłatą nagród jubileuszowych dla pracowników, odpraw emerytalnych, na wyposażenie pomieszczeń znajdujących się w Urzędzie Stanu Cywilnego. Często nie pokrywały one

faktycznych wydatków m.in. pismem z dnia 19 lipca 2012r. powódka wskazywała, że środki finansowe przekazane Gminie w 2012r. w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu rejestracji stanu cywilnego są niewystarczające na realizację tych zadań. W odpowiedzi z dnia 20 sierpnia 2012 r. (...) Urząd Wojewódzki poinformował, że w projekcie budżetu na 2012 r. nie zaplanowano środków finansowych na potrzeby Urzędów Stanu Cywilnego w zakresie zakupu druków i oprawy ksiąg stanu cywilnego. Także pismem z dnia 19 listopada 2013r. Gmina zwracała się o zwiększenie dotacji na 2014 r. o kwotę 41.860 zł na cele Urzędu Stanu Cywilnego.

Przyznane Gminie dotacje kształtowały się następująco:

- w 2005r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 198.138 zł (dotacje na wydatki płacowe -197.996 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -100 zł),
- w 2006r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 205.829 zł (dotacje na wydatki płacowe -205.647 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -140 zł),
- w 2007r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 205.860 zł (dotacje na wydatki płacowe -205.678 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -140 zł),
- w 2008r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 277.428 zł (dotacje na wydatki płacowe -206.936 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 17.799 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -350 zł, inne dotacje – 52.300 zł, zostały przekazane na wyposażenie S. Ś.,
- w 2009r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 237.768 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.235 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 23.140 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -350 zł),
- w 2010r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 220.663 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.854 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 5.366 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -400 zł),
- w 2011r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 215.438 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.993 zł, transport dowodów osobistych – 45 zł, akcja kurierska -400 zł),
- w 2012r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 236.350 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.550 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 20.886 zł, transport dowodów osobistych – 47 zł, akcja kurierska -400 zł, inne dotacje – 467 zł, zostały przekazane na naprawę ksiąg USC),
- w 2013r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 233.356,77 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.550 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 13.166 zł, transport dowodów osobistych – 47 zł, akcja kurierska -200 zł, inne dotacje – 5.393,77 zł, zostały przekazane na naprawę ksiąg USC i zakup sprzętu komputerowego).

Łącznie przyznane powódce w latach 2005-2013 przez Wojewodę (...) dotacje celowe stanowiły kwotę 2.030.830,77 zł.

Na wskazywane powyżej wydatki płacowe składają się koszty wynagrodzeń, w tym za wysługę lat i dodatki funkcyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy i Świadczeń Pracowniczych, a także koszty odpraw, nagród jubileuszowych oraz premii przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty powódka była zobowiązana. Nadto w przekazywanych przez stronę pozwaną kwotach dotacji uwzględniono jednorazowe dotacje na odprawy i nagrody jubileuszowe dla pracowników wykonujących zadania zlecone.

W zakresie utrzymania stanowisk, dotacje były wykorzystywane i rozliczane w pełnej wysokości, nie zdarzyło się, by kwoty uzyskane przez powódkę z tego tytułu w ramach dotacji były zwracane. Inaczej w przypadku dotacji celowych,

np. w przypadku kwoty przeznaczonej na zakup sprzętu komputerowego - różnica między kwotą dotacji, a ceną zakupu musiała być zwrócona, nie mogła być wykorzystana na inny cel.

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.

Wykorzystywanie dotacji nigdy nie było kwestionowane przez pozwanego. Powodowa Gmina była poddawana kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powódkę sprawozdania kwartalne (RB-50). Zdarzało się, że Gmina otrzymywała ze strony Urzędu Wojewódzkiego informacje o drobnych błędach, jednak pozwany nigdy nie stawiał powódce zarzutów dotyczących niegospodarności bądź niecelowości w przedmiocie czynionych przez nią wydatków. Co 4 lata odbywały się także kontrole ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie wykazały one nieprawidłowości.

W dniach od 28 lipca 2010 r. do 30 lipca 2010 r. służby finansowe (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. podległe Wojewodzie (...) przeprowadziły w Urzędzie Miejskim w Ł. kontrolę w zakresie prawidłowości wydatkowania i rozliczenia dotacji celowych przekazanych gminie w 2009 roku na: wypłatę 2 nagród jubileuszowych w kwocie 11.473 zł oraz odprawy emerytalnej w kwocie 11.667 zł. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., sprawdzając m.in. prawidłowość wykorzystania udzielonej dotacji pod względem jej zgodności z celowym przeznaczeniem, w tym stanem realizacji dotowanych zadań. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

Pismem z dnia 22 stycznia 2014r. powodowa Gmina zwróciła się do Wojewody (...) o przeanalizowanie sprawy finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazanych do wykonania gminie Ł. i o zwiększenie dotacji na ten cel. Wskazała, że środki przekazywane na wykonywanie zadań zleconych są corocznie niedoszacowane. Wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w Urzędzie Miejskim w Ł. w 2013 r. stanowiły kwotę 447.874 zł (wynagrodzenia roczne + dodatkowe wynagrodzenie roczne łącznie z kosztami pracodawcy), dotacja przekazana wyniosła 227.716 zł, zaś planowana dotacja na rok 2014 wynosiła 222.571 zł. Przekazane środki były niewystarczające i pokrywały koszty zatrudnienia pracowników zaledwie do 50 %.

W odpowiedzi na powyższe Wojewoda (...) poinformował, że w związku ze zwiększeniem przez Ministra Finansów na etapie prac planistycznych nad ustawą budżetową na rok 2014 dotacji celowej zaplanowanej w dziale 750, rozdz. 75011 § 2010, dotacja celowa dla Gminy Ł. została zwiększona w stosunku do zaplanowanej na rok 2013 o 3,7 %. Jednocześnie poinformował, że z uwagi na procedurę określania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ograniczone środki finansowe nie ma możliwości zwiększenia dotacji dla Gminy Ł. na utrzymanie stanowisk pracy. Wskazał, że może się ona starać o dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki. W latach 2008 – 2013 dla Gminy Ł. przyznawane były, prawie corocznie, dodatkowe dotacje, w tym głównie na nagrody i odprawy emerytalne dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz oprawę i reperację starych ksiąg stanu cywilnego.

Wydatkowane w roku budżetowym na wykonywanie zadań zleconych środki m.in. w postaci wynagrodzeń pracowników, podlegają księgowaniu z rozliczeniem na wykonywanie zadań zleconych. Po stronie tych wydatków istnieje możliwość ich zaksięgowania jedynie do wysokości otrzymanej dotacji. Księgowanie ponad plan stanowiłoby naruszenie dyscypliny budżetowej. Pozostałe zatem ponoszone wydatki np. z tytułu wynagrodzeń pracowniczych, stanowiące wydatki związane z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, zostają zaksięgowane po stronie wydatków urzędu gminy.

W ramach sprawozdania (Rb-50) wykazywana jest kwota dotacji oraz poniesione wydatki w ramach dotacji i w jej granicach, nawet jeżeli faktyczne wydatki były wyższe.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, dotyczącymi zasad prezentowania danych w sprawozdaniach Rb-50, dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, na finansowanie których przekazywane są dotacje przeznaczone na zwrot wydatków, Ministerstwo Finansów poinformowało, że sprawozdania te należy sporządzać zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz.279) oraz generalną zasadą – określoną w ww. rozporządzeniu – by sprawozdania Rb-50 odzwierciedlały operacje dokonane w danym roku budżetowym i by jednostki samorządu terytorialnego nie wykazywały w nich środków własnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W sprawozdaniu Rb-50 powinny być wykazane dotacje otrzymane w danym roku budżetowym, zaś w sprawozdaniach o wydatkach powinny być wykazane rzeczywiste wydatki poniesione na realizację zadań w danym roku budżetowym z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym (§21 instrukcji stanowiącej załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia).

W 2015r. strona powodowa podjęła próbę wykazania ponoszonych w ramach zadań zleconych wydatków ponad kwotę dotacji, wysyłając do Urzędu Wojewódzkiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdanie Rb-50, zawierające taką informację, tj. w sprawozdaniu Rb-50 z dnia 14 lipca 2015 r. w części A (wydatki podlegające refundacji poniesione w bieżącym roku ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, a niezwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa) powódka wskazała, że ze środków własnych poniosła wydatki na realizację zadań zleconych w wysokości 138.936,12 zł - rozdział 75023. W części opisowej do załącznika nr 2 w zakresie wykorzystania dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa w 2015 roku – II kwartał, w punkcie 4 powódka zawarła informację, że kwoty otrzymanych dotacji z zakresu spraw obywatelskich wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach oraz na utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej są niewystarczające. Gmina Ł. musiała pokrywać powyższe wydatki ze środków własnych. Wskazała, że taka sytuacja ma miejsce od wielu lat. Od początku 2015 zapewnienie prawidłowej realizacji zadań w tym zakresie kosztowało Gminę 138.936,12 zł własnych środków. W związku z tym Gmina zwróciła się w sprawozdaniu z wnioskiem o refundację poniesionych wydatków w ramach zwiększenia dotacji na powyższe zadania. Urząd Wojewódzki nakazał poprawienie w/w sprawozdania. Gmina nie mogła w nim ująć wydatków własnych, a nadto sporządzonego w ten sposób sprawozdania nie można było wprowadzić do systemu informatycznego, w którym sprawozdania są przesyłane do Ministerstwa (część A i B). Skutkiem była konieczność złożenia korekty sprawozdania Rb-50.

Przy wypłacaniu wynagrodzeń pracownikom wykonującym zadania zlecone wiązały powódkę obowiązujące w danym czasie przepisy: tj. ustawa z dnia 12 grudnia 1997r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. 2003, Nr 33, poz. 264), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, Nr 146. poz. 1222), ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008r. (Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1458), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2013, poz. 1050), a także Regulamin Wynagradzania obowiązujący w Urzędzie Miejskim w Ł. oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Ł..

Poniesione przez Gminę Ł. na wykonywanie zadań zleconych w latach 2005–2013 wydatki płacowe wyniosły: w 2005r. – 406.010,37 zł, w 2006r. – 406.151,54 zł, w 2007r. – 417.963,64 zł, w 2008r. – 471.637,1 zł, w 2009r. – 422.994,95 zł (nadto należy uwzględnić kwotę wypłaconą tytułem odszkodowania – 14.516,10 zł), w 2010r. – 461.147,09 zł, w 2011r. – 437.613,62 zł, w 2012r. – 434.417,39 zł, w 2013r. – 476.746,13 zł.

Gmina wykonywała zadania zlecone, przeznaczając każdego roku w tym celu ok. 9 -10 etatów kalkulacyjnych. Osoby zatrudnione na wskazanych etatach w zakresie swoich obowiązków miały wykonywać wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych lub wyliczano im część etatu przeznaczoną na wykonywanie tych zadań. Wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł.,

tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł.. Powódka miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy.

Gmina Ł. w poszczególnych latach do realizacji zadań zleconych przydzieliła następującą liczbę etatów: w 2006r. – 9,75, w 2007r. - 9,55, w 2008r. i 2009r. - 10,55, w latach 2010 - 2013r. - 9,55 (przy czym w latach, w których liczba etatów przekraczała 10 Gmina Ł. zatrudniała pracowników w ramach prac interwencyjnych, na które otrzymywała środki z urzędu pracy, wobec czego ponoszone przez nią w/w wydatki płacowe nie uwzględniają uzyskanych z tego tytułu przez powodową Gminę środków.

Dotacje były kalkulowane dla 9 etatów. Gmina Ł. przekraczała liczbę etatów o 0,55, jednak to przekroczenie etatów nie uzasadniało różnicy pomiędzy dotacjami, a w/w ponoszonymi przez powódkę wydatkami. Przyznawane dotacje nie pokrywały kosztów utrzymania pracowników na 9 etatach kalkulacyjnych.

Kwoty wypłaconych przez stronę powodową wynagrodzeń zostały należycie wyliczone i znajdują oparcie w przedłożonych przez powódkę listach płac oraz paskach płacowych pracowników. Odpowiadają standardowym płacom pracowników - urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych. Zakresy obowiązków pracowników wskazują, że osoby te były zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadają wykonywanym przez nich zadaniom (kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, inspektorzy lub podinspektorzy). Nie ma możliwości wyeliminowania niektórych etatów, bowiem praca na pewnych stanowiskach nie powinna być łączona z innymi obowiązkami, np. kierownika Urzędu Stanu Cywilnego i jego zastępcy.

Wydatki ponoszone przez powódkę są usprawiedliwione co do zasady oraz co do wysokości. Otrzymała ona od pozwanego dotacje niepokrywające jej wydatków poczynionych na wykonywanie zadań zleconych. Opierając się na listach płac – dotacja otrzymywana na wykonywanie zadań zleconych była niewystarczająca na pokrycie wydatków związanych z 9 etatami na kwotę ponad 1.900.000zł.

Przy otrzymywanej przez powódkę kwocie dotacji nie istniała możliwość wypłacania pracownikom wynagrodzeń w standardowej wysokości. Przekazane środki finansowe byłyby wystarczające, gdyby pracownicy zarabiali niewiele więcej, niż połowę standardowego wynagrodzenia otrzymywanego przez innych pracowników zatrudnionych w Gminie.

Nadto powódka ponosiła wydatki z tytułu transportu dowodów osobistych oraz akcji kurierskiej. Wynosiły one odpowiednio w 2005 r. 42 zł i 103,58 zł, w 2006 r. 42 zł i 148,04 zł, w 2007 r. 42 zł i 194 zł, w 2008 r. 43 zł i 350 zł, w 2009 r. 43 zł i 350 zł, w 2010 r. 43 zł i 457,66 zł, w 2011 r. 45 zł i 400,44 zł, w 2012 r. 47 zł i 400 zł, zaś w 2013 r. 47 zł i 200,1 zł.

Uzyskiwane przez Gminę Ł. w związku z realizacją zadań zleconych dochody (w zakresie niestanowiącym dochodu własnego gminy) były przez nią zgodnie z obowiązującymi przepisami odprowadzane do budżetu Państwa.

Uzyskiwane przez powodową Gminę środki finansowe z tytułu opłat skarbowych stanowią jej dochód – środki własne Gminy, nie są klasyfikowane jako dochody z zadań zleconych.

Pismem z dnia 5 września 2014r., otrzymanym przez pozwanego w dniu 11 września 2014r. powódka wezwała go do zapłaty kwoty 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi w sposób szczegółowo wskazany w niniejszym piśmie procesowym.

W uzasadnieniu strona powodowa wskazała, że otrzymywane przez Gminę Ł. dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wbrew art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie umożliwiały jej pełnego i terminowego wykonywania zadań zleconych. Skarb Państwa-Wojewoda (...) w latach 2005-2013 przekazał Gminie dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu

administracji rządowej w łącznej kwocie 2.039 348,77 zł, podczas gdy dla ich pełnego i terminowego wykonania niezbędna była kwota 4.019.224,51 zł. W konsekwencji powyższego Gmina zobowiązana była do pokrycia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji, ze środków własnych Gminy. Różnica pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami, a kwotą trzymany na ten cel dotacji wynosiła 1.979 875,74 zł.

Pismem z dnia 23 września 2014r. pozwany poinformował, że nie znajduje podstaw do uwzględnienia żądania dopłaty, mającej wyrównać poniesione przez Gminę Ł. w latach 2005-2013 wydatki przekraczające kwoty przekazanych przez dysponenta części 85/10 – Województwo (...) dotacji. Wskazał, że zadania wykonywane przez Gminę w ramach zleceń z zakresu administracji rządowej mogły być zrealizowane w ramach przekazanych na ten cel środków finansowych.

Jednocześnie pismem z dnia 5 września 2014r. powódka wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo określonych w niniejszym piśmie.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o załączone do akt sprawy dokumenty, których wiarygodność nie budziła wątpliwości, zeznania świadków oraz opinię biegłego sądowego, która w pełni wyjaśniała konieczne do rozstrzygnięcia kwestie. Zdaniem Sądu I instancji opinia była jasna, fachowa i obiektywna. Biegły w sposób niebudzący wątpliwości przedstawił tok swego rozumowania w dochodzeniu do wniosków końcowych. Zgłaszane przez strony wątpliwości i zastrzeżenia do wniosków opinii zostały wyczerpująco wyjaśnione w opiniach uzupełniających.

Wysokość poczynionych przez stronę powodową w latach 2005-2013 wydatków z tytułu transportu dowodów osobistych oraz akcji kurierskiej nie była kwestionowana przez pozwanego, w tym zakresie nie podnosił on także zarzutów co do przedłożonej przez biegłego opinii. W oparciu o art. 230 k.p.c. Sąd uznał je za przyznane.

Sąd pominął przedłożoną przez stronę powodową ekspertyzę w sprawie pozwu Powiatu (...) przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) oraz przedłożone artykuły prasowe, protokoły kontroli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ł., jako nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy. Na rozprawie w dniu 13 marca 2017r. Sąd oddalił wniosek strony powodowej o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków L. G. i A. K. na okoliczność ilości etatów niezbędnych do wykonywania zadań zleconych, efektywności pracy poszczególnych pracowników wykonujących zadania zlecone oraz ilości i czasochłonności wykonywanych przez nich czynności, wobec bierności strony pozwanej, jako nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Oddaleniu podlegał także wniosek strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii uzupełniającej R. P. i opinii biegłego z zakresu statystyki, bowiem przeprowadzony dowód z opinii biegłego R. P. był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia.

W tak ustalonym i ocenionym stanie faktycznym Sąd Okręgowy przyjął, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Gmina Ł. domagała się zasądzenia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi przez nią wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (którą zmuszona była pokrywać ze środków własnych), a przekazanymi jej przez Wojewodę (...) na ten cel dotacjami za lata 2005-2013. Roszczenie strony powodowej ma charakter cywilnoprawny, a zatem nie ulega wątpliwości dopuszczalność dochodzenia w niniejszej sprawie przez powodową Gminę roszczeń na drodze sądowej (tak SN w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835).

Jako podstawę prawną dochodzonego przez powodową Gminę roszczenia Sąd Okręgowy wskazał art. 49 ust. 6 (a nie jak omyłkowo wskazał art. 46 ust. 6) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.) Zgodnie z ust. 5 powołanego art. 49, dotacje celowe, o których mowa w ust. 1 powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (ust. 6 art. 49). W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych widoczne jest ugruntowane stanowisko w tym przedmiocie (wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Legalis nr 478731, wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835, wyrok SA w Krakowie z dnia I ACa 1827/15, wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015r. o sygn. akt I ACa 1814/14, Legalis nr 1360639), do którego odwołał się Sąd meriti.

Przywołując dorobek judykatury Sąd I instancji wskazał za Sądem Najwyższym, że 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 ustęp 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 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.

Rozważając rozkład ciężaru dowodu Sąd przyjął, że strona powodowa była obowiązana w oparciu o art. 6 k.c. do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych w latach 2005-2013 r., wysokości przyznanych dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s. Powódka nie musiała natomiast udowodniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, efektywności i oszczędności. To na stronie pozwanej spoczywał obowiązek udowodnienia tych kwestii, skoro twierdziła ona, że wydatki powodowej Gminy były zbyt wysokie i wystarczającym byłoby zatrudnienie mniejszej ilości pracowników oraz dokonanie racjonalizacji ponoszonych wydatków (tak SN w wyroku z dnia z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835).

W rozpoznawanej sprawie strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, także w drodze opinii biegłego sądowego, wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, poniesione w związku z tym koszty oraz odnośnie do wydatków pracowniczych - ich zasadność. Gmina Ł. wykazała ilość zatrudnionych w poszczególnych latach pracowników, wykonujących zadania w dziale 750, a także określoną procentowo wysokość etatu przeznaczoną na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Pełna i terminowa realizacja przez powodową Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymagała przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, która została przekazana stronie powodowej, gdyż uzyskane środki wystarczyły na pokrycie zaledwie części tych zadań. W ślad za opinią biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości (...) Sąd przyjął, że w poszczególnych latach do realizacji zadań zleconych Gmina przydzieliła następującą liczbę etatów: w 2006r. - 9,75, w 2007r. - 9,55, w 2008r. i 2009r. - 10,55, w latach 2010 - 2013r. - 9,55, dotacje były kalkulowane dla 9 etatów (Gmina Ł. przekraczała liczbę etatów o 0,55). Wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł., tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł.. Powódka miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy.

Strona powodowa udowodniła poniesione wydatki. To na pozwanym spoczywał ciężar wykazania, że powódka wykonała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, że możliwym było wykonanie zleconych zadań za niższe kwoty bądź że zlecone zadania można było wykonać terminowo i właściwie, zatrudniając mniejszą liczbę pracowników. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że otrzymywane przez powodową Gminę dotacje były corocznie kalkulowane dla 9 etatów. Taką ilość za konieczną do wykonywania zadań zleconych przyjął pozwany i nie dokonywał

jej zmiany przez 18 lat. Wprawdzie powódka zatrudniała w poszczególnych latach w okresie od 2005-2013 większą ilość pracowników, jednak część z nich wykonywała zadania zlecone w dziale 750 jedynie w ramach części etatu, a ponadto niektórzy pracownicy byli zatrudniani w ramach prac interwencyjnych, a co za tym idzie powodowa Gmina otrzymywała na ten cel środki z Powiatowego Urzędu Pracy.

Nie znalazł aprobaty Sądu Okręgowego prezentowany przez stronę pozwaną pogląd, 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 w oczywisty sposób nie mieszczą się one w zakresie obsługi zadania zleconego. Nadto, powódka wypłacając pracownikom, w tym także wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynagrodzenia związana jest regulującymi to zagadnienie ustawami, a ponadto obowiązującym u niej Regulaminem Wynagradzania. Sąd podzielił pogląd Gminy, 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.

Pozwany wskazując, że nie ma wpływu na sposób realizacji przez powodową Gminę zadań w ramach udzielonej dotacji, w tym również na ilości osób zatrudnionych do wykonywania poszczególnych zadań, nie sprecyzował w tym zakresie zarzutów, poprzestając jedynie na gołosłownych twierdzeniach o możliwości zracjonalizowania ponoszonych wydatków poprzez zatrudnienie mniejszej liczby pracowników.

Pozwany nie kwestionował dokonanych przez powódkę wyliczeń, ani przedłożonych przez nią dokumentów księgowych. Wskazywał jedynie na potrzebę ustalenia poziomu, jakie wydatki były wydatkami koniecznymi dla realizowania zadań zleconych przy przyjęciu zasad celowości i efektywności wydatków, pozostał jednak przy twierdzeniach, że dokonywane przez powódkę wydatki były zbędne, nadmierne, niecelowe, czy też niegospodarne, nie zgłaszając żadnych wniosków dowodowych w tym zakresie. Sąd podkreślił także, że nie można zarzucać biegłemu, że nie przeprowadził badania wydajności etatów. Sama opinia biegłego nie może być źródłem materiału faktycznego sprawy, ani stanowić podstawy ustalenia okoliczności będących przedmiotem oceny biegłego. Zadaniem biegłego jest jedynie naświetlenie wyjaśnianych okoliczności z punktu widzenia wiadomości specjalnych przy uwzględnieniu zebranego w toku procesu i udostępnionego mu materiału sprawy.

Jak wskazał biegły ds. rachunkowości i finansów (...), aby móc się odnieść do możliwości zmniejszenia ilości etatów kalkulacyjnych, bez wpływu na jakość i terminowość wykonywanych zadań, potrzebne byłyby m.in. 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.

Sąd a quo zgodził się z argumentacją strony powodowej, że różna ilość wykonywanych czynności w różnym czasie nie zwalniała jej z obowiązku zapewnienia obsady stanowisk. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, iż nie jest możliwe wyeliminowanie niektórych etatów, bowiem praca na pewnych stanowiskach nie powinna być łączona z innymi obowiązkami, tak w odniesieniu do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

Pozwany miał świadomość, że przekazane kwoty dotacji celowych są niewystarczające na realizację zadań zleconych, aby w pełni i terminowo zrealizować powierzone zadania. Powódka informowała Wojewodę (...) o konieczności zwiększenia dofinansowania. Nadto pozwany przyznał, że w trakcie roku budżetowego, w miarę posiadanych możliwości finansowych przyznawane były z budżetu Wojewody (...), na indywidualne (szczegółowo uzasadnione) wnioski jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowe dotacje na jednorazowe (nieskutkujące na rok następny) wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Uzasadniając odmowę przekazania dotacji w wyższej niż zaplanowana wysokości, pozwany powoływał się na okoliczność, iż nie dysponuje środkami finansowymi, które mogłyby pokryć wydatki powoda w pełnej wysokości.

Podjęta przez powódkę próba wskazania wydatków podlegających refundacji, które zostały poniesione w danym roku ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego i nie zostały zwrócone na moment sprawozdawczy

przez dysponenta głównego środków budżetu państwa, (sprawozdanie Rb-50 z dnia 14 lipca 2015r.) skutkowałą koniecznością złożenia korekty sprawozdania.

Strona powodowa wydatkowała z własnego budżetu w związku koniecznością realizacji zadań zleconych tytułem ponoszonych wydatków płacowych ponad przekazane przez pozwanego kwoty: w 2005r. – 208.014,37 zł, w 2006r. – 200.504,54 zł, w 2007r. – 212.285,64 zł, w 2008r. – 246.902,10 zł, w 2009r. – 200.136,05 zł, w 2010r. – 240.927,09 zł, w 2011r. – 222.620,62 zł, w 2012r. – 198.981,39 zł, zaś w 2013r. – 249.030,13 zł.

Skarb Państwa - Wojewoda (...), pomimo zobowiązania ustawowego nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Strona powodowa wystąpiła z żądaniem zasądzenia kwoty w łącznej wysokości 79.195,03 zł i jej powództwo Sąd uwzględnił w całości.

Powodowa Gmina żądała odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonych w następujący sposób: od kwoty 8.320,72 zł od dnia 1 stycznia 2006r., od kwoty 8.027,78 zł od dnia 1 stycznia 2007r., od kwoty 8.145,59 zł od dnia 1 stycznia 2008r. od kwoty 10.127,64 zł od dnia 1 stycznia 2009r., od kwoty 8.097,52 zł od dnia 1 stycznia 2010r., od kwoty 9.639,39 zł od dnia 1 stycznia 2011r., od kwoty 8.904,84 zł od dnia 1 stycznia 2012r., od kwoty 7.970,34 zł od dnia 1 stycznia 2013r., od kwoty 9.961,21 zł od dnia 1 stycznia 2014r.

Odsetki, jakich domagała się strona powodowa znajdują oparcie w przepisie art. 49 ust. 6. u.d.j.s.t., są to odsetki jak dla zaległości podatkowych i są należne od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności. Za taki dzień należy uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleconych, przez co należy rozumieć ostatni dzień roku, na który dana dotacja została przekazana, zatem żądanie powoda zasądzenia odsetek od dnia 1 stycznia roku następnego było zasadne.

Co do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia strony powodowej w zakresie, w jakim dotyczy ono kwot za okres od 2005r. do 2010 r. Sąd I instancji podzielił stanowisko Sądu Najwyższego, że roszczenie określone w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) ulega przedawnieniu w terminie 10 lat (art. 118 k.c.). Dochodzone przez stronę powodową roszczenie w oparciu o art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nie ma charakteru odszkodowawczego i nie znajduje tutaj zastosowania wskazany w powoływanym przez stronę pozwaną przepisie (...) § 1 k.c. trzyletni okres przedawnienia.

O kosztach procesu Sąd orzekł zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. Na zasądzone koszty złożyła się opłata od pozwu w wysokości 3.960 zł, 3.600 zł - wynagrodzenie pełnomocnika reprezentującego stronę powodową wyliczone na podstawie § 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 490 z późn. zm.) oraz kwota 6.023,19 zł (5.000 zł + 420,87 zł + 602,32 zł) tytułem zaliczki na wynagrodzenie biegłego sądowego.

Mając na uwadze, że w toku procesu w związku z nieuiszczeniem przez stronę pozwaną zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłego sądowego powstały nieuiszczone koszty sądowe w wysokości 602,32 zł, Sąd obciążył pozwanego obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi wskazanej kwoty.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżyła apelacją strona pozwana, zarzucając:

a) naruszenie prawa procesowego, tj.:

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie błędnych ustaleń faktycznych, wskutek dowolnej oceny materiału dowodowego, przez błędne przyjęcie, że sporządzone przez stronę powodową dokumenty, ekspertyza Biura (...) Sp. z o.o., zestawienia, wyciągi, wyliczenia, wykazy i metodologie dokonywania wyliczeń kosztów są dowodem poniesienia wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i uznanie powództwa za zasadne i udowodnione co do wysokości, podczas gdy tego typu opracowania w ogóle nie stanowią dowodów, a strona powodowa

nie przedstawiła żadnych dowodów wskazujących na celowości, zasadność i oszczędność ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej;

- art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie przez Sąd błędnych ustaleń faktycznych, wskutek dowolnej oceny materiału dowodowego przez przyjęcie niepoprawnych wniosków w oparciu o środki dowodowe w postaci opinii biegłego z zakresu z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości (...) oraz jego opinii uzupełniających, podczas gdy wnioski i twierdzenia ww. opinii były kwestionowane przez pozwanego, który wskazywał do nich zastrzeżenia i uwagi, w szczególności dotyczące kwestii celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które to zastrzeżenia i uwagi nie zostały przez biegłego wyjaśnione, wobec czego nie można ww. opinii uznać za wiarygodny i rzetelny materiał dowodowy;

- art. 227 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. i w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. i w zw. z art. 286 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie przez Sąd uzupełniającej opinii biegłego lub przeprowadzenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości ze względu na fakt, że wnioski i twierdzenia opinii R. P. oraz jego opinii uzupełniających były kwestionowane przez pozwanego, który wskazywał do nich zastrzeżenia i uwagi, w szczególności dotyczące kwestii celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które to zastrzeżenia i uwagi nie zostały przez biegłego wyjaśnione, wobec czego nie można ww. opinii uznać za wiarygodny i rzetelny materiał dowodowy;

- art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. poprzez odstąpienie od utrwalonego w judykaturze poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego, która formułuje roszczenia w oparciu o art. 49 ust. 5 i 6 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm. - dalej: u.d.j.s.t.) zobowiązana jest wykazać, jaka powinna być wysokość dotacji, aby wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych;

b) naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 6 k.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez stwierdzenie, że strona powodowa była obowiązana do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., a nie musiała udowadniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności (a więc przyjęcie swoistego domniemania, że skoro wydatki były poniesione, to były uzasadnione), podczas gdy „uzasadnione” koszty to właśnie koszty poniesione celowo oraz w sposób oszczędny i gospodarny, co doprowadziło do faktycznego przerzucenia na stronę pozwaną ciężaru dowodu co do tego, jaka powinna być wysokość dotacji;

- art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez uznanie, że przepis ten może być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finansowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego;

- art. 481 § 1 k.c. poprzez zasądzenie odsetek w terminie wskazanym w pkt. 1 lit. a - i zaskarżonego wyroku i w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych, podczas gdy roszczenie dochodzone pozwem nie może być roszczeniem opartym na art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a co najwyżej jest roszczeniem o zwrot środków własnych jednostki samorządu terytorialnego wydatkowanych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;

- art. 4421 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że roszczenia powoda nie uległy przedawnieniu.

Wymienione naruszenia przepisów prawa procesowego miały istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziły do zasądzenia stronie powodowej kwoty 79.195,03 zł wraz odsetkami w wysokości i terminie wskazanym w pkt. 1 lit. a - i zaskarżonego wyroku, podczas gdy roszczenie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie w jakiegokolwiek części i powinno zostać oddalone w całości.

Apelujący wniosł o:

zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego Skarbu Państwa kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej według norm przepisanych ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od powoda zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej według norm przepisanych.

Strona powodowa w odpowiedzi na apelację wniosła o oddalenie apelacji oraz zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na jej rzecz kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja pozwanego Skarbu Państwa okazała się bezzasadna i podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Na wstępie konieczne jest odniesienie się do sformułowanego przez skarżącego zarzutu naruszenia przepisów prawa procesowego, gdyż wnioski w tym zakresie z istoty swej determinują rozważania co do zarzutów naruszenia prawa materialnego. Jedyne nieobarczone błędem ustalenia faktyczne, będące wynikiem należyte przeprowadzonego postępowania mogą być podstawą oceny prawidłowości kwestionowanego rozstrzygnięcia w kontekście twierdzeń o naruszeniu przepisów prawa materialnego. Sąd II instancji rozpoznając wniesiony środek odwoławczy ocenił stan faktyczny, ustalony przez Sąd Okręgowy jako prawidłowy i zgodny z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, a w konsekwencji na podstawie art. 382 k.p.c. przyjął dokonane ustalenia faktyczne za własne. Sąd I instancji w granicach zakreślonych przepisami k.p.c. przeprowadził postępowanie dowodowe, a następnie w oparciu o zgromadzony w ten sposób materiał dowodowy, należyte oceniony, dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zaoferowany przez strony materiał dowodowy podlega swobodnej ocenie sądu, według kryteriów przewidzianych w art. 233 § 1 k.p.c. Natomiast dla skuteczności zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. nie wystarcza jedynie stwierdzenie o wadliwości dokonanych ustaleń faktycznych, odwołujące się do stanu faktycznego, który w przekonaniu skarżącego nie odpowiada rzeczywistości. Konieczne jest przede wszystkim wskazanie przyczyn dyskwalifikujących ocenę sądu w tym zakresie. W szczególności skarżący powinien wskazać, jakie kryteria oceny naruszył sąd przy ocenie konkretnych dowodów, uznając brak ich wiarygodności i mocy dowodowej lub niesłusznie im je przyznając (por. m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r., VI ACA 567/06, LEX nr 558390). Postawienie zarzutu obraży art. 233 § 1 k.p.c. nie może polegać na zaprezentowaniu stanu faktycznego ustalonego przez apelującego na podstawie własnej oceny dowodów. Skarżący może tylko wskazywać, posługując się wyłącznie argumentami jurydycznymi, że sąd rażąco naruszył zasady logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego i że uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (por. wyrok SN z 18 czerwca 2004 r., II CK 369/03, LEX nr 174131).

Pozwany w apelacji w żaden sposób nie zdołał wykazać istotnych błędów logicznego rozumowania czy też bezzasadnego pominięcia dowodów, które prowadzą do wniosków odmiennych. W ramach sformułowanego na tle naruszenia przez Sąd Okręgowy zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. strona pozwana wskazała na dokumenty, ekspertyzę Biura (...) Sp. z o.o., zestawienia, wyciągi, wyliczenia, wykazy i metodologie dokonywania wyliczeń kosztów, jako przyjęte przez Sąd dowody poniesienia wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, podczas gdy tego typu „opracowania” w ogóle nie stanowią dowodów. Apelujący nie sprecyzował co stanowi wskazane „opracowania” i na czym miałyby polegać ich błędna ocena. Nie było przeszkód prawnych, by złożone przez stronę powodową zestawienia, wyciągi czy wykazy potraktować jako środki dowodowe w postaci dokumentów, poddane zresztą dalszej analizie przez biegłego R. P.. Ich wiarygodność Sąd ocenił wg zasad płynących z art. 233 § 1 k.p.c. W części stanowiły one dokumenty urzędowe (sprawozdania, regulaminy, umowy o pracę, listy płac), a ich prawdziwość nie została zaprzeczona. Natomiast ekspertyzę Biura (...) Sp. z o.o. Sąd Okręgowy wprost pominął,

wskazując, że nie jest to opinia instytutu, jak wskazywała strona powodowa, natomiast dokumenty złożone przez nią zostały poddane ocenie biegłego sądowego ds. ekonomii finansów i rachunkowości.

Dalszy zarzut związany był z dokonaniem ustaleń na podstawie wniosków płynących z opinii biegłego z zakresu ekonomii finansów i rachunkowości (...), podczas gdy zdaniem apelującego wnioski opinii były kwestionowane przez stronę pozwaną, zwłaszcza w zakresie celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez Gminę Ł. wydatków za wykonywane zadania zlecone.

Wskazać więc trzeba, że dowód w postaci opinii biegłych podlega ocenie na podstawie właściwych dla jej przedmiotu kryteriów zgodności z zasadami logiki i wiedzy powszechnej, poziomu wiedzy biegłego, podstaw teoretycznych, a także sposobu motywowania oraz stopnia stanowczości wyrażonych we wnioskach. Opinia biegłych nie podlega, jak dowód na stwierdzenie faktów, weryfikacji w oparciu o kryterium prawdy i fałszu, lecz poprzez pozytywne lub negatywne uznanie wartości rozumowania zawartego w opinii. Zatem, jeśli opinia biegłego nie zawiera niejasności, wewnętrznych sprzeczności ani luk, oparta została na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, biegły w sposób należyty uzasadnił swoje wnioski (tj. w szczególności przedstawił tok swego rozumowania w sposób poddający się kontroli pod względem logiki), a konkluzje opinii są konkretne i przekonujące oraz wynikają z przeprowadzonych przez biegłego czynności (np. badań) oraz toku rozumowania, to brak jest podstaw do uznania takiej opinii za nieprzydatną dla rozstrzygnięcia sprawy i przeprowadzania na podstawie art. 286 k.p.c. dodatkowego dowodu z opinii innych biegłych lub uzupełniającej opinii przez tego samego biegłego tylko z tej przyczyny, że strona postępowania nie zgadza się z treścią opinii. Jednocześnie wskazać należy, że to strona winna wykazać się niezbędną aktywnością i wykazać błędy, sprzeczności lub inne wady w opiniach biegłych, które dyskwalifikują istniejące opinie ewentualnie uzasadniają powołanie dodatkowych opinii. (tak Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 stycznia 2017 w sprawie III AUa 1560/15)

Złożona w rozpoznawanej sprawie opinia biegłego sądowego ds. ekonomii, finansów i rachunkowości (...) trafnie została oceniona przez Sąd Okręgowy, jako wyjaśniająca konieczne do rozstrzygnięcia kwestie. Sporządzona została w sposób staranny i rzetelny. Biegły w sposób niebudzący wątpliwości przedstawił tok swego rozumowania w dochodzeniu do wniosków końcowych. Zgłaszane przez strony wątpliwości i zastrzeżenia do wniosków opinii zostały wyczerpująco wyjaśnione w opiniach uzupełniających.

Podkreślić przy tym należy, że biegły sądowy R. P., poza sporządzeniem opinii oraz pisemnej opinii uzupełniającej, złożył również w toku postępowania ustne wyjaśnienia na rozprawie w dniu 11 stycznia 2017 roku, dotyczące sporządzonych opinii, podczas której pozwany miał możliwość zadawania pytań biegłemu, a z której to możliwości sam zrezygnował. Tymczasem wyjaśnienia biegłego składane na rozprawie służą sprecyzowaniu przyjętych metod, formy i wniosków opinii. Pozwany, mając wątpliwości, mógł je skonfrontować z udzielanymi przez biegłego podczas rozprawy wyjaśnieniami, czego jednak nie uczynił. Wezwanie biegłego na rozprawę było odpowiedzią na sformułowany przez pozwanego w piśmie z dnia 18 kwietnia 2016 roku wniosek o uzupełniającą opinię ustną (k-2701-2702). Podkreślenia w tym kontekście wymaga również fakt, że po otrzymaniu zarzutów do sporządzonej przez biegłego opinii Sąd I instancji postanowieniem z dnia 22 kwietnia 2016 roku dopuścił dowód z opinii uzupełniającej, zlecając biegłemu ustosunkowanie się do nich. W konsekwencji powyższego biegły w opinii uzupełniającej szczegółowo odniósł się do wszystkich zgłoszonych przez pozwanego zarzutów. W piśmie procesowym z dnia 20 października Skarb Państwa poddał krytyce wydaną opinię, nie zgłosił jednak żadnych własnych dalszych wniosków dowodowych. Na rozprawie w dniu 11 stycznia 2017 roku obyło się wysłuchanie biegłego, który wskazał, że jako biegły z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości nie ma uprawnień do badania wydajności pracy pracowników. Wskazał też jakie ewentualnie grupy danych byłyby niezbędne dla dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. W imieniu strony pozwanej na rozprawę nikt się nie stawił. Skoro pozwany twierdził, że kwestia efektywności pracy poszczególnych pracowników powoda powinna być w toku postępowania zbadana, winien był złożyć odpowiednie wnioski dowodowe w tym zakresie, czemu jednak nie sprostał. Przy tym zgodzić się należy z argumentacją powoda, że różna ilość wykonywanych czynności w różnym czasie nie zwalniała z obowiązku zapewnienia przez powodową Gminę obsady stanowisk. Nie ma decydującego

znaczenia czy petenci faktycznie przychodzili do urzędu, gotowość ich obsłużenia musiała być zachowana, a poza tym nie wszystkie stanowiska można było zorganizować na zasadzie łączenia zadań.

Pamiętać trzeba i o tym, że samo twierdzenie strony nie jest dowodem, a twierdzenie dotyczące istotnej dla sprawy okoliczności (art. 227 k.p.c.) powinno być udowodnione za pomocą środków dowodowych wynikających z kodeksu postępowania cywilnego (art. 232 k.p.c. i art. 6 k.c.) Biegły sądowy, odpowiadając na zlecenie Sądu I instancji, wskazał, że poniesione przez powoda wydatki były zasadne i określił, w jakiej wysokości nie znajdowały pokrycia w przyznawanych przez Wojewodę (...) dotacjach. Nie sposób zatem zgodzić się z zarzutami pozwanego, jakoby w toku postępowania kwestia zasadności poniesionych przez powoda wydatków na zadania zleczone nie została wykazana.

W myśl ogólnych zasad postępowania cywilnego na powodzie spoczywa ciężar udowodnienia faktów uzasadniających jego roszczenie, a na stronie pozwanej obowiązek udowodnienia okoliczności uzasadniających jej wnioski o oddalenie pozwu. Także z treści art. 232 k.p.c. wynika, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne.

Zasada kontrydiktoryjności znalazła trwałe miejsce w kanonie zasad podstawowych procesu cywilnego i została zaakceptowana w judykaturze i piśmiennictwie. Katalog wypowiedzi judykatury potwierdzający ciężar obowiązków procesowych stron, konsekwencje ich niedochowania oraz wyjątkowy charakter działania sądu z urzędu jest obszerny.

W ślad za trafnym stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 7 maja 2014 roku w sprawie II CSK 481/13 (LEX nr 1483576) wypada wskazać, że art. 227 k.p.c. nie przewiduje ani nie określa uprawnień sądu związanych z rozpoznawaniem sporu, lecz wyznacza granice, w jakich podawane fakty mogą być przedmiotem dowodu w postępowaniu cywilnym.

Bezzasadnym jest wobec tego zarzut strony pozwanej, odnoszący się do nieprzeprowadzenia przez Sąd I instancji dodatkowej opinii tego samego lub innych biegłych. O kolejną uzupełniającą opinię nie wносиła żadna ze stron, a podczas składania przez biegłego wyjaśnień ustnych co do opinii na piśmie strona pozwana nie była reprezentowana. Przerzucenie na Sąd Okręgowy obowiązku poszukiwania dalszych dowodów z urzędu nie znajduje żadnego uzasadnienia w okolicznościach sprawy, zwłaszcza z uwagi na sposób reprezentacji strony pozwanej. Sąd ma obowiązek dopuszczenia dowodu z dalszej opinii biegłych, gdy zachodzi taka potrzeba, a więc wtedy gdy opinia, którą dysponuje zawiera istotne luki, bo nie odpowiada na postawione tezy dowodowe, jest niejasna, czyli nienależycie uzasadniona lub nieweryfikowalna. Opinie biegłego R. P. takich przesłanek jednak nie spełniają. Nie można zatem przyjąć, że Sąd I instancji obowiązany był dopuścić dowód z opinii kolejnych biegłych tylko dlatego, że opinie te były niesatysfakcjonujące dla strony pozwanej. Za bezzasadny zatem należało uznać zarzut naruszenia przepisu art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c. oraz 227 w zw. z 232 w zw. z 278 § 1 k.p.c. oraz 286 k.p.c.

Wskazać z całą mocą należy, że zakres postępowania dowodowego zależy w pierwszej kolejności od stron procesu cywilnego. Wprawdzie Sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę (art. 232 zd. 2 k.p.c.), jednakże zaniechanie przeprowadzenia dowodu z urzędu z reguły nie może być podstawą zarzutu. W pierwszej kolejności to strony oceniają, jakie dowody są w sprawie konieczne (pозew, odpowiedź na pozew). Nieuprawniona jest więc teza, że to sąd ma wyprzedzać stanowiska stron i z urzędu prowadzić postępowanie dowodowe. Stałoby to w sprzeczności z zasadą kontrydiktoryjności procesu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2015 r., II PK 114/14, LEX nr 1678071). Co więcej art. 232 zd. 2 k.p.c. dopuszcza działanie sądu z urzędu, lecz jedynie w wyjątkowych wypadkach, np. gdy strona jest nieporadna. Taka sytuacja nie zachodzi, gdy strona jest reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika procesowego, który aktywnie działał w procesie, formułując twierdzenia i składając wnioski dowodowe (tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2015 r., I ACa 1068/14, LEX nr 1649325 i wyrok tego Sądu z 22 czerwca 2017 w sprawie VI ACa 442/16), co miało miejsce w tej sprawie. Obowiązek działania sądu z urzędu musi wynikać z nadzwyczajnych okoliczności - przekonania sądu, że strony zmiierzają do obejścia prawa lub też, że brak dowodu doprowadzi do jednoznacznego pokrzywdzenia strony.

Zasady art. 6 k.c. i 232 k.p.c. nie określają zakresu obowiązku zgłaszania dowodów przez strony, ale rozumiane muszą być w ten sposób, że strona, która nie przytoczyła wystarczających dowodów na poparcie swych twierdzeń ponosi

ryzyko niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, o ile ciężar dowodu co do tych okoliczności na niej spoczywał. Z prawem dopuszczenia dowodu z urzędu nie wiąże się obowiązek poszukiwania dowodów przez sąd. Takie działanie sądu musiałoby zostać potraktowane, jako naruszenie zasady równości stron. Dopuszczenie przez sąd z urzędu dowodu niewskazanego przez stronę dotyczy sytuacji, w której pomimo aktywności stron w procesie nie jest możliwe wyjaśnienie wszystkich okoliczności koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Poszukiwanie za stronę przez sąd z urzędu okoliczności przemawiających za jej stanowiskiem w istocie stanowi wyręczenie jej w obowiązkach procesowych. (tak Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 w sprawie III AUa 466/17, Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 listopada 2017 w sprawie I ACa 514/17, Sąd Apelacyjny w Łodzi w sprawie I ACa 855/16, Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2017 w sprawie I ACa 857/16).

Także niezasadne okazały się zarzuty naruszenia prawa materialnego. W pierwszej kolejności należy rozważyć najdalej idący zarzut naruszenia art. 442¹ k.c. poprzez przyjęcie, że roszczenia strony powodowej nie uległy przedawnieniu.

Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 roku w sprawie V CSK 295/14, że roszczenie określone w 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 ze zm.) ulega przedawnieniu w terminie 10 lat (art. 118 k.c.). Strona powodowa pozwem z dnia 12 maja 2015r. dochodziła zapłaty szczegółowo wskazanych w nim kwot za lata 2005-2013, przy czym już pismem z dnia 5 września 2014r. wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo określonych we wniosku.

Nie ma wątpliwości, że w okolicznościach faktycznych sprawy roszczenie strony powodowej nie uległo przedawnieniu.

Następnym zarzutem, także niezasadnym, był zarzut naruszenia przez Sąd a quo art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez uznanie, że przepis ten może być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finasowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując ten zarzut ponownie należy odwołać się do dorobku judykatury, który Sąd Okręgowy przywołał w pisemnych motywach swego orzeczenia (wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Legalis nr 478731, wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835, wyrok SA w Krakowie z dnia I ACa 1827/15, wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015r. o sygn. akt I ACa 1814/14, Legalis nr 1360639).

Przytoczyć należy stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11(Legalis nr 478731), zgodnie z którym art. 49 ust. 6 ustawy 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. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Podobnie w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (Legalis nr 1231835) Sąd Najwyższy, wskazał że art. 49 ust. 6 w/w ustawy stanowi samodzielną podstawę prawną roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej niepokrytych przez dotację celową, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, bez potrzeby odwołania się do art. 417 k.c.

Sąd Najwyższy zanalizował, że dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust.1 powołanej ustawy, 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. Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. 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 do pełnego wykonania zadań zleconych, a wysokością przekazanej dotacji. Stanowisko to wspiera treść ustępu 5, który nie stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1 ma być przekazana w pełni i w terminie, lecz stanowi, że ma być przekazana w taki sposób, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Roszczenie 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 Apelacyjny nie podziela powołanego przez apelującego poglądu wyrażonego w wyroku NSA z 4 lutego 2015 r. w sprawie II GSK 2338/13 OwSS (...) -95 LEX1658476. Organy administracji niezależnie od podstawy wykonywania zadań mają służebną rolę w stosunku do obywatela, w związku z tym spór, czy nieprzekazanie wystarczających środków na wykonanie zadań, nie może skutkować wstrzymaniem ich wykonywania. Nietrafnym jest pogląd o możliwości dochodzenia na podstawie analizowanego przepisu środków jedynie przed wykonaniem zadania - sytuacja taka jest możliwa, ale nie można zamknąć drogi dochodzenia środków po ich wydatkowaniu, sam czas dochodzenia wykracza poza roczny zakres wykonywania zadań. Wywody tego Sądu odnoszące się do art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.), jako niemożliwej do zastosowania podstawy dochodzenia na drodze sądowej zwrotu poniesionych wydatków na realizację zadań zleconych nie mogą zyskać aprobaty z uwagi na zaprezentowane powyżej argumenty (patrz też wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 roku w sprawie I ACa 1827/15). Trudno nie zgodzić się ze stroną powodową, że gdyby zamiarem racjonalnego ustawodawcy było zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego możliwości dochodzenia roszczenia jedynie przed przystąpieniem do realizacji zadania zleconego, to dałby temu wyraz w treści art. 49 ww. ustawy, czego jednak nie uczynił. Wręcz przeciwnie, wskazał w ustępie 6 w/w przepisu, że jednostce przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami. Gdyby ustawodawca chciał ograniczyć możliwość dochodzenia roszczenia jedynie do przypadków mających miejsce przed przystąpieniem do realizacji zadania zleconego, to nie zamieściłby w treści tego artykułu zapisu dotyczącego roszczeń odsetkowych.

Z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych w istocie sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania.

Przedstawione przepisy i powyższy wywód pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca zlecając samorządom zadania inne niż jego własne zobowiązany jest do określania szczegółowo ich zakresu i zapewnienia środków finansowych w pełni pokrywających ich wykonanie.

Jak pokazuje proces Skarb Państwa z jednej strony oczekuje efektywnego realizowania jego własnych zadań przekazanych Gminie, a jednocześnie wskazuje, że finansowanie zadań zleconych ze środków własnych Gminy było bezprawne i nie może podlegać ochronie prawnej. Czyni to w sytuacji jednostronnego narzucania wysokości dotacji, ustalania jej na podstawie własnych i niemożliwych do zweryfikowania założeń, ignorowania próśb o zwiększenie środków, przy jednoczesnym wymaganiu kompetentnego, szybkiego i efektywnego załatwiania na bieżąco spraw obywateli w zleconym zakresie. To właśnie takie przerzucanie finansowania zadań administracji rządowej na

samorządy, bez jednoczesnego zapewnienia finansowania na odpowiednim i rozsądnym poziomie jest bezprawne i sprzeczne z założeniami przyjętymi choćby na najwyższym poziomie legislacji czyli w Konstytucji RP.

Istotnym zarzutem wymagającym głębszego rozważenia był zarzut naruszenia art. 6 k.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez uznanie, że strona powodowa była obowiązana do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., a nie musiała udowodniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności (a więc przyjęcie swoistego domniemania, że skoro wydatki były poniesione, to były uzasadnione), podczas gdy „uzasadnione” koszty to właśnie koszty poniesione celowo oraz w sposób oszczędny i gospodarny, co doprowadziło do faktycznego przerzucenia na stronę pozwaną ciężaru dowodu co do tego, jaka powinna być wysokość dotacji.

Także w tym zakresie z argumentacją i wywodami apelującego niepodobna się zgodzić.

Strona powodowa w pozwie wskazała zakres zadań objętych zleceniem z zakresu administracji rządowej, przedstawiła poniesione wydatki związane z ich wykonywaniem, uznając je za konieczne i celowe, i podkreślając, że podjęła próbę ugodowego załatwienia sporu. Proces wykazał, że sytuacja przekazywania niewystarczających środków powtarza się w kolejnych latach. Gmina Ł. wskazała jakie wydatki objęła pozwem, wyjaśniając że nie są to wszystkie wydatki. Zadania zlecone stanowią co do zasady obowiązek Państwa i tym samym to organy Państwa powinny wykonywać je w ramach środków budżetowych zaplanowanych w sposób umożliwiający wykonanie ich należycie w stosunku do obywatela. Zasada ta obowiązuje również przy zleceniu ich jednostce samorządu terytorialnego. Przy zleceniu zlecający zobowiązany jest do zapewnienia środków koniecznych na wykonanie powierzonych jednostce samorządu terytorialnego zadań, przy czym może określić standard świadczonych zadań przyjętych na siebie przez Państwo, a oddanych do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Kwoty przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego muszą pokrywać ich zwykle koszty realizacji zadań tak stałe, jak i wynikające z ilości wykonywanych czynności. W rozpoznawanej sprawie Sąd Okręgowy trafnie wywiódł, że strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, także w drodze opinii biegłego sądowego, wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, poniesione w związku z tym koszty oraz odnośnie do wydatków pracowniczych - ich zasadność. Gmina Ł. wykazała ilość zatrudnionych w poszczególnych latach pracowników, wykonujących zadania w dziale 750, a także określoną procentowo wysokość etatu przeznaczoną na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Analiza zakresu obowiązków pracowników, prowadzi do wniosku, że osoby wskazane przez stronę powodową były zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy, wykonujący zadania zlecone odpowiadały wykonywanym przez nich zadaniom (kierownik USC, zastępca Kierownika USC, inspektorzy lub podinspektorzy). Jak wynika z ustalonego w sprawie stanu faktycznego pełna i terminowa realizacja przez powodową Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymagała przekazania w formie dotacji celowej kwoty o wiele wyższej od tej, która została faktycznie przekazana - uzyskane środki wystarczyły na pokrycie zaledwie części tych zadań. Strona pozwana, odwołując się do kosztów wynagrodzeń innych pracowników kwestionowała wypłacone pracownikom wykonującym zadania zlecone wynagrodzenia, ale nie podważała ilości wykonanych zadań, kwalifikacji czy kompetencji pracowników, jak też tego, że w Gminie Ł. obowiązują powołane przez nią przepisy regulujące płace pracowników.

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł. tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł.. Powódka miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy. W ślad za opinią biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości (...) podkreślić należy, że wysokością wynagrodzenia te odpowiadały standardowym, płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych. Strona pozwana zaś nie przedstawiła żadnych własnych wyliczeń, z których wynikałoby, że osoby o niższych kwalifikacjach i wynagrodzeniu wykonałyby prace objęte zleceniem terminowo i właściwie. Pozwany Skarb Państwa nie wskazał również, na jakiej podstawie różnicowałby wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone oraz zadania własne, ani też na jakiej podstawie oraz w jakim trybie dokonałby ewentualnych zwolnień pracowników

wykonywujących zadania zlecone, którzy legitymowaliby się zbyt wysokimi kwalifikacjami oraz zarobkami, tylko z tego względu, że środki na ich utrzymanie powinny być pochodzić z budżetu wojewody. Pozwany nie wskazał też, w jaki sposób badałby efektywność pracy poszczególnych pracowników oraz jaki w pływ na wynik sprawy takie badanie miałyby osiągnąć.

Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie wprowadził w ustawie regulującej dochody samorządu kryterium pozwalającego na zróżnicowane wynagradzanie pracowników samorządowych w zależności od rodzaju wykonywanych zadań - własne, czy zlecone. Wreszcie ustawodawca - przekazując zadania i zlecając je samorządowi musiał liczyć się z kosztami pracy w tych jednostkach, które całymi latami zaniżał.

Podsumowując, zdaniem Sądu Apelacyjnego, to pozwany Skarb Państwa zobowiązany był wykazać, że powód wykonał zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, a więc że możliwym było w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wykonanie zadań za niższe kwoty. Dotyczy to tak płac, jak i innych składników pozwu.

Strona powodowa udowodniła poniesione wydatki na wynagrodzenia (w tym również dodatki za wysługę lat i dodatki funkcyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy i Świadczeń Pracowniczych), a także koszty odpraw, nagród jubileuszowych oraz premii przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty Gmina była zobowiązana przedłożonymi listami płac oraz paskami płacowymi pracowników, a także załączonymi do akt sprawy dokumentami księgowymi.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że otrzymywane przez powodową Gminę dotacje były corocznie kalkulowane dla 9 etatów. Taką ilość za konieczną do wykonywania zadań zleconych przyjął pozwany i nie dokonywał jej zmiany przez 18 lat. Pozwany przyznawał przez cały okres objęty postępowaniem dotacje na wykonywanie zadań zleconych w ramach ustalonych wcześniej 9 etatów, a następnie rozliczał, kontrolował i akceptował jej wydatkowanie. Wprawdzie powodowa Gmina zatrudniała w poszczególnych latach w okresie od 2005-2013 większą ilość pracowników, jednak część z nich wykonywała zadania zlecone w dziale 750 jedynie w ramach części etatu, a ponadto niektórzy pracownicy byli zatrudniani w ramach prac interwencyjnych, a co za tym idzie powodowa Gmina otrzymywała na ten cel środki z Powiatowego Urzędu Pracy. Jak wynika z poczynionych przez Sąd ustaleń faktycznych kwoty przekazywanych przez pozwanego na pokrycie wydatków pracowniczych dotacji wystarczyłyby za ledwie na ich pokrycie w połowie. Tym samym podzielić należy pogląd prezentowany przez powodową Gminę, 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.

W ocenie Sądu strona pozwana nie sprostала spoczywającemu na niej obowiązkowi dowodzenia na gruncie art. 6 k.c. Nie wykazała, by zasadne były jej twierdzenia co do braku celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Właściwie strona pozwana poprzestała na ogólnikowych stwierdzeniach o istniejących możliwościach zrationalizowania ponoszonych wydatków przez zatrudnienie mniejszej liczby pracowników, bądź osób o niższych kwalifikacjach. Nie przełożyło się to na inicjatywę dowodową, bowiem strona pozwana prezentowała w toku procesu pogląd, że to nie na niej ciąży obowiązek dowodzenia. Pozwany wielokrotnie podkreślał w toku procesu, że uznaje wydatki strony powodowej za zbędne, nadmierne i niecelowe, i na tym poprzestał.

Jak wskazał biegły ds. rachunkowości i finansów (...), aby móc się odnieść do możliwości zmniejszenia ilości etatów kalkulacyjnych bez wpływu na jakość i terminowość wykonywanych zadań, potrzebne byłyby m.in. szczegółowe dane dotyczące np. liczby wydanych dowodów osobistych, liczby wizyt patentów, liczby wydawanych zaświadczeń, szczegółowego wykazu wykonanych czynności w ramach zadań zleconych oraz czasu potrzebnego na wykonywanie każdej z czynności.

Zgodzić się należy z argumentacją Sądu Okręgowego, że różna ilość wykonywanych czynności w różnym czasie nie zwalniała z obowiązku zapewnienia przez powodową Gminę obsady stanowisk. Nie można także tracić z pola widzenia

faktu, że nie jest możliwe wyeliminowanie niektórych etatów, bowiem praca na pewnych stanowiskach nie powinna być łączona z innymi obowiązkami(tak np. w odniesieniu do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego).

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego pozwany miał świadomość, że przekazane kwoty dotacji celowych są niewystarczające dla realizacji zadań zleconych, aby móc w pełni i terminowo zrealizować powierzone zadania. Powódka informowała Wojewodę (...) o konieczności zwiększenia dofinansowania. Jednocześnie Skarb Państwa nie kwestionował wykorzystywania dotacji przez powódkę. Gmina Ł. była poddawana kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powódkę sprawozdania kwartalne. Podlegała także co 4 lata kontroli ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej i nigdy nie wykazały one nieprawidłowości.

Pozwany przyznał, że w trakcie roku budżetowego, w miarę posiadanych możliwości finansowych przyznawane były z budżetu Wojewody (...), na indywidualne (szczegółowo uzasadnione) wnioski jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowe dotacje na jednorazowe (nieskutkujące na rok następny) wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Uzasadniając odmowę przekazania dotacji w wyższej niż zaplanowana wysokości, pozwany powoływał się na okoliczność, że nie dysponuje środkami finansowymi, które mogłyby pokryć wydatki powoda w pełnej wysokości.

Nadto, wbrew twierdzeniom strony pozwanej, że powodowa Gmina w sprawozdaniu Rb-50 w danych uzupełniających do sprawozdania w części A powinna wskazać wydatki podlegające refundacji, które zostały poniesione w bieżącym roku ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego i nie zostały zwrócone na moment sprawozdawczy przez dysponenta głównego środków budżetu Państwa, podjęta przez powódkę próba (sprawozdanie Rb-50 z dnia 14 lipca 2015r.) skutkowałą koniecznością złożenia korekty sprawozdania. Pozwany nie zaakceptował pierwotnej wersji sprawozdania, nie było także możliwości przesłania takiego sprawozdania za pośrednictwem ministerialnego systemu komputerowego.

Skoro powód poprzez wskazanych przez niego pracowników wykonywał zadania zlecone (bezsporne) w sposób pełny i terminowy (bezsporne), to znaczy że poniesione przez niego na ten cel wydatki wymagały pełnego pokrycia z dotacji celowej, do której wypłaty zobowiązany był pozwany.

Powód wykazał wysokość faktycznie poniesionych, a zarazem uzasadnionych i koniecznych wydatków, wysokość otrzymanej od pozwanego dotacji (bezsporne) oraz spełnienie przesłanek z art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że sprostą spoczywającemu na nim zgodnie z art. 6 k.c. ciężarowi dowodu. Raz jeszcze podkreślić należy, że powód nie musiał udowadniać inaczej niż to uczynił, że ponoszone przez niego wydatki odpowiadały zasadom celowości, oszczędności i gospodarności. To na stronie pozwanej spoczywał obowiązek udowodnienia tych kwestii, skoro twierdziła ona, że wydatki powoda były zbyt wysokie, a wystarczające byłoby oszczędne podzielenie i gospodarowanie przekazaną dotacją celową. Sąd Okręgowy precyzyjnie wyliczył –zgodnie z opinią biegłego - jakie środki, poczynając od roku 2005, powodowa Gmina przeznaczyła na realizację zadań zleconych przez Skarb Państwa. Nota bene to i tak nie wszystkie koszty, bowiem - jak trafnie podkreślił biegły sądowy R. P. - koszty związane z realizacją zadań zleconych to także koszty utrzymywania stanowiska pracy, koszty przyjęć petentów, koszty badań profilaktycznych pracowników, koszty administracyjne, związane z tymi pracownikami, koszty zakupu sprzętu komputerowego (pisemna opinia biegłego k- 2688 akt)

Przesądając o zastosowanej prawidłowo przez Sąd Okręgowy podstawie prawnej dla dochodzenia roszczenia przez stronę powodową (art. 49 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 481 § 1 k.c. poprzez zasądzenie odsetek w terminie wskazanym w pkt. 1 lit. a - i zaskarżonego wyroku i w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych. Zarzut ten wymagałby rozważenia jedynie w przypadku uznania, że roszczenie dochodzone pozwem nie może być roszczeniem opartym na art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5 art. 46 powołanej ustawy, a więc nieprzekazania dotacji celowych w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, przepis art. 49 ust. 6

u.d.j.s.t. przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych.

Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że istotą dotacji na gruncie ustawy o finansach publicznych jest jej roczny charakter - dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku, w tym również w przypadku dotacji przyznanej jednostce samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Zważywszy na uregulowania powołanej ustawy, dotacje są przyznawane i rozliczane w ramach roku budżetowego na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji w danym roku, tym samym termin wymagalności dotacji przypada na koniec roku kalendarzowego, na który dana dotacja została przyznana (takie stanowisko zaakceptował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2015 roku w sprawie V CSK 295/14).

Nie znajdując zatem żadnych podstaw do podważenia prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego Sąd Apelacyjny –na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację wywiedzioną przez Skarb Państwa – na podstawie art. 385 k.p.c., obciążając jednocześnie stronę pozwaną kosztami zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym – na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. Stawka wynagrodzenia pełnomocnika, reprezentującego powodową Gminę została ustalona zgodnie z § 2 pkt.6 w zw. z § 10 ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (j.t. Dz.U. z 2018 poz. 265).