

Sygn. akt *I ACa 1397/14*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Krzysztof Józefowicz /spr./

Sędziowie: SSA Małgorzata Mazurkiewicz-Talaga

SSA Roman Stachowiak

Protokolant: st. sekr. sąd. Kinga Kwiatkowska

po rozpoznaniu w dniu 16 kwietnia 2015 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa **Powiatu (...)**

przeciwko **Skarbowi Państwa- Wojewodzie (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 22 października 2014 r. sygn. akt XII C 1830/13

1. oddała apelację;

2. zasądza pozwanego na rzecz powoda kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym.

/-/ M. Mazurkiewicz-Talaga /-/K. Józefowicz /-/R. Stachowiak

I A Ca 1397/14

UZASADNIENIE

Powód Powiat (...) wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 453.615,35 zł z ustawowymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych: od kwoty 209.432,85 zł od 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty, od kwoty 244.182,50 zł od 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 28.800 zł.

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie XII Nc 164/13 Sąd uwzględnił żądanie pozwu.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda kosztów postępowania, tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 22 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu w punkcie 1. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 407.208,65 zł z ustawowymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych od dnia 20 kwietnia 2013 r. do dnia zapłaty; w punkcie 2. oddalił powództwo w pozostałym zakresie i w punkcie 3. kosztami postępowania obciążył pozwanego i z tego tytułu zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 46.737,86 zł, w tym kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia Sądu Okręgowego:

Prezydent Miasta P. jako prezydent miasta na prawach powiatu, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, po wpływie wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowiących własność Miasta P. przekazał je w 2004 r. Wojewodzie (...). Z kolei Wojewoda (...) w 2005 r. na podstawie art. 26 § 2 i § 3 k.p.a. działając z urzędu wyznaczył do załatwiania tych wniosków Starostę (...) i na realizację tych zadań zlecił utworzenie 8 etatów kalkulacyjnych. W związku z przyjęciem do rozpoznania wniosków o zwrot nieruchomości Starosta (...) utworzył w ramach istniejącego Wydziału (...) Starostwa Powiatowego Zespół (...). Do jego zadań należało orzekanie o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stanowiących własność Miasta P. oraz o zwrocie wypłaconego odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.

Zlecając ponownie realizację zadań w ramach Zespołu (...) na kolejne lata Wojewoda (...) nie zmienił ustaleń co do przyznanych 8 etatów kalkulacyjnych ani nie określił rozmiarem lub ilością spraw ograniczenia co do ilości pracowników zatrudnionych w Zespole (...). Niezmieniona została także kwota dotacji w wysokości 141.500 zł na rok.

W latach 2010-2011 na realizację zadań dotyczących zwrotu nieruchomości stanowiących własność Miasta P., Starosta (...) ustalił 6 stanowisk pracowniczych (w 2010 r. było 4,8 etatów kalkulacyjnych, w 2011 r. było 6 etatów kalkulacyjnych). W 2010 r. na wynagrodzenia pracowników i inne koszty związane z utworzeniem stanowisk pracy Zespołu (...) powód wydatkował kwotę 304.551,39 zł, a w 2011 r. - 369.436,50 zł (uzasadnione koszty osobowe). Poza kosztami osobowymi Zespół (...) poniósł także wydatki pozasobowe (dotyczą one warunków pracy, używanego posiadanego i nabywanego sprzętu, obsługi pomieszczeń udostępnionych Zespołowi (...), dostawy mediów, eksploatacji pomieszczeń przy ul. (...) w P., itp.). W 2010 r. były to wydatki na sumę 10.746,72 zł, a w 2011 r. na sumę 5.483,04 zł. Łącznie na realizację zadań Zespołu (...) powód wydatkował w 2010 r. kwotę 315.298,11 zł, w 2011 r. - kwotę 374.919,54 zł. Na realizację zadań Zespołu (...) przekazał Staroście (...) w 2010 i 2011 r. po 141.500 zł tytułem dotacji celowej. Przekazana dotacja celowa uniemożliwiała pełne i terminowe wykonywania zadań zleconych w ramach Zespołu (...) w latach 2010-2011. Niedobór dotacji na realizację zadań w ramach Zespołu (...) stanowi kwotę 407.217,65 zł (w tym za 2010 r. kwotę 173.798,11 zł, za rok 2011 - kwotę 233.419,54 zł).

Pismem z dnia 18 kwietnia 2013 r. doręczonym dnia 19 kwietnia 2013 r. powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 736.615,32 zł z ustawowymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych z tytułu przyznanej dotacji celowej na wykonywane w latach 2010 i 2011 zadań zleconych dotyczących zwrotu nieruchomości. Wojewoda (...) odmówił zwiększenia dotacji celowej.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dokumentów oraz opinii Instytutu - Biura (...) sp. z o. o. z siedzibą w P. sporządzonej w lutym 2014 r. (z pismami z kwietnia i lipca 2014 r. oraz korektą wyliczeń zawartą w piśmie złożonym przez współautora opinii W. B. i jego wyjaśnieniami na rozprawie w dniu 10 października 2014 r.) na okoliczność ustalenia wysokości wydatków związanych z funkcjonowaniem Zespołu (...) w ramach Wydziału (...) Starostwa Powiatowego w 2010 i 2011 r. oraz ich zasadności w świetle przesłanek określonych w art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz.526 ze zm.) tj. czy były konieczne dla zapewnienia terminowego i pełnego wykonywania zleconych zadań oraz czy przekazana kwota wystarczała na terminowe i pełne załatwienie tych spraw. Sąd I instancji wskazał w

tym kontekście, że ostatecznie, po korekcie wyliczeń zawartej w piśmie złożonym na rozprawie w dniu 10 października 2014 r., pełnomocnik powoda nie kwestionował opinii pisemnej ww. Instytutu. Aktualne pozostały natomiast zarzuty do opinii pełnomocnika pozwanego zawarte w piśmie procesowym z 10 marca 2014 r. Sąd Okręgowy wskazał, że pozwany podnosił m.in. zarzuty, że wydając opinię biegli nie zwrócili się do niego o jakiegokolwiek dokumenty, że oparli się jedynie na dokumentach przedłożonych przez powoda, że ekspertyza nie uwzględnia ustawowych zasad ustalania dotacji, że subiektywnie przyjęto, że na realizację dotacji powód otrzymał kwoty po 141.500 zł, że ekspertyza pomija ilość spraw, jakie wpłynęły do rozpatrzenia do powoda w 2010 i 2011 r., że pracownicy Zespołu (...) wobec braku zakresu obowiązków mogli zajmować się innymi sprawami. Ustosunkowując się do tych zarzutów współautorzy opinii w pismach z kwietnia 2014 r. i z lipca 2014 r., w sposób przekonujący wyjaśnili podstawy wydania opinii oraz przyjętą metodologię. Nie powielając stanowiska autorów opinii, Sąd Okręgowy wskazał, że przedmiotem postępowania było ustalenie, czy przekazana przez pozwanego kwota dotacji była wystarczająca do pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, przy czym pozwany nie dostarczył żadnego dokumentu (co było jego obowiązkiem zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu) by zlecając załatwianie wniosków w przedmiocie wywłaszczonych nieruchomości Miasta P. przekazał Staroście (...) specyfikację pozwalającą na określenie jaki ilościowo ma być zakres spraw rozpoznawanych przez Zespół (...), ile wniosków w 2010 i w 2011 r. Zespół (...) ma rozpoznać, w jaki sposób ma rozliczać przekazaną dotację celową. W tym zakresie nie było sporu między stronami, a pozwany nie próbował nawet wskazywać by zlecenie na kolejne lata odbiegało od zlecenia w 2005 r. Z bezspornych ustaleń wynika, że Wojewoda (...) w kolejnych latach zlecił Staroście (...) załatwianie wniosków w przedmiocie wywłaszczonych nieruchomości Miasta P., przy czym w 2005 r. określił wysokość dotacji na kwotę 141.500 zł na rok co miało odpowiadać 8 etatom kalkulacyjnym. Pozwany nie przedłożył żadnych dokumentów -co było jego obowiązkiem- że dotacja celowa podlegać winna rozliczeniu w odniesieniu do ilości konkretnie przekazanych spraw. Jak wskazano powyżej, Wojewoda (...) nie przekazał puli konkretnych wniosków. W związku z tym, Sąd I instancji nie podzielił twierdzeń pozwanego, że powód był w stanie już na początku każdego roku określić ile będzie wniosków i w związku z tym ilu będzie potrzebnych pracowników i jakie poniesie wydatki. Pozwany nie przedłożył żadnych dokumentów, że Zespół (...) był ograniczony w załatwianiu spraw do otrzymanej kwoty dotacji celowej, że w przypadku, gdyby w połowie roku powód wyczerpał kwotę dotacji, musiał nierozpoznane wnioski przenieść na lata następne. Wojewoda (...) wyznaczył Starostę (...) do załatwiania wniosków w przedmiocie wywłaszczonych nieruchomości bez określenia specyfikacji tych spraw, zatem Starosta (...) tworząc Zespół (...) wyznaczył liczbę pracowników w granicach ustalonych przez Wojewodę (...) etatów kalkulacyjnych, którą w kolejnych latach zmniejszył mając na uwadze racjonalizowanie wydatków i zakres obowiązków z lat ubiegłych. Jak wskazano powyżej w 2010 r. było to 4,8 etatów kalkulacyjnych, a w 2011 r. - 6 takich etatów. W związku z tym, zdaniem Sądu I instancji, nie sposób uznać, że powód nie racjonalizował wydatków w Zespole (...), że poniesione wydatki nie były uzasadnione. Sąd ten dodał, że współautorzy uzyskali zapewnienie (co znalazło odzwierciedlenie w opinii), że pracownicy Zespołu (...) wykonywali tylko zadania w ramach tego Zespołu. Podkreślić należy, że z zarządzeń Starosty na rok 2010 i 2011 wynika podział strukturalny Wydziału (...), z podziałem etatów na poszczególne Referaty. W związku z tym nie można podzielić zarzutu, że wynagrodzenia nie były uzasadnione, bo pracownicy Zespołu (...) mogli wykonywać inne zadania Wydziału (...) Starostwa Powiatowego. Ponadto Sąd Okręgowy podkreślił, że wynagrodzenie pracowników Zespołu (...) (czy Referatu ds. Zwrotów) określone jest w regulaminie wynagradzania i premiowania wydanym na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w związku z tym dla ustalenia istotnych okoliczności w niniejszej sprawie istotne były okoliczności dotyczące wynagrodzenia pracowników wynikające z ich zaszerogowania. Oceniając wydatki Zespołu (...) należało porównać wydatki referatów podobnych funkcjonujących w Wydziale (...), zatem dokumenty dotyczące zakresu obowiązków i sposobu rozliczania obowiązujące w Urzędzie Wojewódzkim, nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Sąd dodała, że Instytut sporządził już wcześniej dwukrotnie opinię w analogicznych sprawach dotyczących braku przekazania dotacji w odpowiedniej wysokości za lata 2005-2007, dysponował zatem materiałem dowodowym wybiegającym poza zakres niniejszej sprawy. W związku z tym opinię sporządzoną przez ww. Instytut wraz z pismami stanowiącymi ustosunkowanie do zarzutów stron, Sąd I instancji uznał za wszechstronną, pełną i zawierającą szczegółowe odniesienie do wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Sąd ten dodał, że współautor opinii W. B. wyjaśniając ustnie na rozprawie w dniu 10 października 2014 r. wątpliwości pełnomocników stron, w sposób jasny i przekonujący wyjaśnił podstawy wydanej opinii. Mając na uwadze powyższe, Sąd I instancji uznał opinię Instytutu za przekonującą i mogącą stanowić podstawę ustalenia przez Sąd istotnych okoliczności w

sprawie. Ostatecznie Sąd ten oparł się na wyliczeniach zawartych w piśmie złożonym przez współautora opinii na rozprawie w dniu 10 października 2014 r. W związku z powyższym Sąd oddalił wniosek pełnomocnika pozwanego o przeprowadzenie dowodu z nowej opinii ewentualnie o zobowiązanie biegłych do sporządzenia opinii uzupełniającej. W ocenie Sądu Okręgowego, istotne okoliczności w sprawie zostały wyjaśnione.

W ocenie Sądu Okręgowego, żądanie pozwu było, w oparciu o art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. Nr 1115 j.t.), w przeważającym zakresie zasadne.

Ustosunkowując się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia Sąd Okręgowy wskazał, że pozwany podnosił, że strony łączyła umowa zlecenia i w związku z tym zgodnie z art. 751 pkt 1 k.c., z upływem lat dwóch przedawniło się roszczenie powoda jako roszczenie o wynagrodzenie za spełnione czynności i o zwrot poniesionych wydatków w zakresie zleconych zadań. W ocenie Sądu I instancji, zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie. Zgodnie z art. 142 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2014.518 j.t), o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji. Zgodnie z ustępem 2, w sprawach, o których mowa w ust. 1, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 26 § 1 k.p.a. bezpośredni przełożony w przypadku wyłączenia pracownika - w rozumieniu art. 24 k.p.a. - wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy. Jeżeli zgodnie z art. 25 k.p.a. organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy, to zgodnie z art. 26 § 2 k.p.a. sprawę prowadzi wyznaczony organ. W niniejszej sprawie było bezsporne, że Wojewoda (...) na podstawie art. 26 § 2 i 3 k.p.a. wyznaczył Starostę (...) do załatwiania wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowiących własność Miasta P.. Strony niniejszego sporu nie łączyła umowa cywilnoprawna - umowa zlecenia. Pozwany jako organ nadrzędny wyznaczył w trybie wskazanych przepisów Starostę (...) do załatwiania wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowiących własność Miasta P.. Powyższe wynika z podziału kompetencji organów administracji publicznej, w tym przypadku organów administracji rządowej w województwie. Podjęcie działania w trybie art. 26 § 2 k.p.a. jest wyłącznie skorzystaniem z uprawnienia organu wyższego stopnia do delegowania swoich kompetencji na jeden z podległych organów. Postanowienie wydane w tym przedmiocie wiąże organ wyznaczony do załatwienia sprawy. Organ wyznaczony do załatwienia sprawy nie może skutecznie odmówić podjęcia działań w sprawie, która została przekazana. Jest to przekazanie kompetencji (właściwości) do wykonywania zadań publicznych, które mocą ustaw są zastrzeżone dla właściwości konkretnego organu administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy uznał zarzut przedawnienia za bezpodstawny.

Przechodząc do meritum Sąd ten wskazał, że z powołanych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadanie z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W niniejszej sprawie, Sąd na podstawie opinii ww. Instytutu ustalił, że pełne wykonanie zleconych zadań w ramach Zespołu (...) w latach 2010-2011 wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano powodowi. Sąd I instancji wskazał, że z dokumentów na kartach 545-590 dołączonych do sprzeciwu pozwanego Skarbu Państwa wynika, że kwota 675.300 zł w 2011 r. i kwota 765.300 zł w 2010 r. zostały przekazane przez Wojewodę (...) w ramach dotacji związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Starostwu Powiatowemu w P.. W dokumentach tych w postaci kwartalnego sprawozdania z dotacji (...), wtórników wysyłanych zleceń, zestawienia przelewów (...), nie wynika w jakiej wysokości Wojewoda (...) przekazał dotacje celowe na Zespół (...), że były to kwoty po 675.300 zł. To na pozwanym z mocy art. 6 k.c. spoczywał obowiązek wykazania, że przekazana kwota dotacji wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, w tym, że Wojewoda (...) przekazał w latach 2010-2011 Staroście (...) na Zespół (...) większe kwoty dotacji celowej niż przekazane w latach poprzednich. Powód wskazywał, że była to kwota 141.500 zł na rok, która została ustalona i przyznana w 2005 r., gdy Wojewoda (...) zlecił Staroście (...) załatwianie wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości

stanowiących własność Miasta P.. Z ustaleń Sądu Okręgowego, w tym wobec braku dostarczenia przez pozwanego Skarb Państwa dowodów przeciwnych, wynika, że Wojewoda (...) zlecając Staroście (...) rozpoznawanie tych wniosków w latach kolejnych, nie zwiększył kwoty dotacji celowej. Zatem w tym zakresie opinia Instytutu zawiera prawidłowe ustalenia co do przekazanej Zespołowi (...) w latach 2010-2011 dotacji celowej. Jak wskazano powyżej, w sytuacji gdy dotacja celowa uniemożliwia pełne i terminowe wykonania zadań zleconych, jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym. Z opinii Biura (...) Sp. z o. o. z siedzibą w P. wynika, że dla pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań w latach 2010-2011 nie wystarczyły środki przekazane powodowi przez Wojewodę (...). W 2010 r. na uzasadnione wydatki związane z funkcjonowaniem Zespołu (...) złożyły się wynagrodzenia pracowników i inne koszty związane z utworzeniem stanowisk pracy na kwotę 304.551,39 zł, a pozostałe uzasadnione wydatki pozasobowe stanowiły kwotę 10.746,72 zł. Łącznie uzasadnione wydatki związane z funkcjonowaniem Zespołu (...) w 2010 r. stanowiły sumę 315.298,11 zł. W 2010 r. powód otrzymał dotację w kwocie 141.500 zł. Zatem niedobór dotacji w 2010 r. stanowił kwotę 173.798,11 zł. Analogiczne w 2011 r. wydatki związane z funkcjonowaniem Zespołu (...) stanowiły kwotę 369.436,50 zł (uzasadnione koszty osobowe) i kwotę 5.483,04 zł (uzasadnione koszty pozaosobowe). Łącznie na realizację zadań Zespołu (...) powód wydatkował w 2011 r. kwotę 374.919,54 zł. Zatem niedobór środków (po odliczeniu dotacji w kwocie 141.500 zł) na realizację zadań Zespołu (...) w 2011 r. stanowił kwotę 233.419,54 zł.

W związku z powyższym powodowi przysługiwało roszczenie wobec Wojewody (...) o zapłatę kwoty 407.208,65 zł. Z ustaleń opinii wynika, że kwota ta była niezbędna powodowi dla pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań ponad przyznaną kwotę dotacji celowej. Mając na uwadze powyższe, Sąd w punkcie 1 wyroku zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 407.208,65 zł. W pozostałym zakresie w punkcie 2 wyroku Sąd oddalił powództwo, albowiem powód nie wykazał, że uzasadnione były wydatki w wyższej kwocie.

O odsetkach Sąd orzekł zgodnie z art. 455 k.c. w zw. z art. 49 ust 6 ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego a o kosztach postępowania na podstawie art. 100 zdanie 2 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

We wniesionej apelacji pozwany zaskarżył ww. wyrok w punktach 1 i 3 wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych, ewentualnie wnosząc o uchylenie wyroku w zaskarżalnej części, w każdym wypadku wniósł o zasądzenie na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesowych w postępowaniu apelacyjnym w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Zarzucił naruszenie przepisów postępowania w granicach:

- art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 290 § 1 k.p.c. poprzez niewłaściwą wykładnię i uznanie, że opinia Biura (...) sp. z o.o. została sporządzona prawidłowo, mimo iż biegli sporządzili ją w oparciu o odebrane przez siebie zeznania osób trzecich („świadków”) oraz w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach innego postępowania, co doprowadziło do uwzględnienia powództwa,
- art. 235 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na dokonywaniu ustaleń w oparciu o postępowanie dowodowe przeprowadzone przez biegłych a nie przez Sąd, tj. w oparciu o odebrane przez biegłych zeznania („zapewnienia”) osób trzecich oraz w oparciu o znane wyłącznie biegłym dokumenty złożone do akt innego postępowania, co doprowadziło do uwzględnienia powództwa,
- art. 244 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i pominięcie mocy dokumentów urzędowych sprawozdań budżetowych wskazujących, że pozwany przekazał powodowi na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami kwoty znacznie przekraczające kwoty dochodzone pozwem, co doprowadziło do uwzględnienia powództwa,
- art. 233 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że zadaniem które miał wykonywać Starosta (...) było utrzymywanie stanu zatrudnienia nie przekraczające 8 etatów, a nie załatwianie określonego typu spraw administracyjnych; Wojewoda (...) przekazał w 2010 i 2011 r. Powiatowi (...) kwoty po 141.500 zł na wykonywanie

zadania polegające na załatwianiu spraw z właściwości Prezydenta Miasta P.; uznanie w braku jakichkolwiek dowodów przeprowadzonych w postępowaniu sądowym, że pracownicy Zespołu (...) wykonywali wyłącznie czynności przypisane do zadań tego Zespołu,

- art. 328 § 2 k.p.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i brak wyjaśnienia przyczyn, dla których pominięte zostały w toku ustalania stanu faktycznego sprawozdania kwartalne z wykonania budżetu stanowiące załącznik do sprzeciwu od nakazu zapłaty,

oraz naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 26 § 2 k.p.a. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zadaniem przekazanym w trybie tego przepisu jest utrzymanie stanu zatrudnienia w Starostwie Powiatowym w P. a nie załatwianie spraw administracyjnych,
- art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że załatwienie 170 i 30 spraw uzasadnia zatrudnienie takiej samej liczby pracowników,
- art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że wycena kosztów zadania następuje poprzez odniesienie do poziomu wydatków właściwych dla jednostek samorządu terytorialnego a nie dla administracji rządowej,
- art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 6 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że to na stronie pozwanej ciąży ciężar dowodu, że przekazana kwota była wystarczająca na pokrycie uzasadnionych wydatków, podczas gdy to strona powodowa wywodzi skutki prawne z zaniechania pozwanego, zatem to ona winna wykazać, że do zaniechania doszło,
- art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy finansach publicznych przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że prawidłowe były wydatki poniesione przez stronę powodową mimo że następowały one niezgodnie z zasadami prawa budżetowego- dokonywania wydatków wyłącznie w zakresie określonymi środkami zarezerwowanymi (w budżecie planie finansowym),
- art. 750 pkt 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia,
- art. 455 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, iż termin wymagalności roszczenia nastąpił w dniu wezwania podczas gdy z samego wezwania wynika, że nastąpił on siedem dni po doręczeniu wezwania.

Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od pozwanego kosztów zastępstwa procesowego za II instancję w kwocie 14.400 zł.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje;

Apelacja okazała się bezzasadna.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny uznając za wykazaną kwotę realnie poniesionych kosztów, która została objęta wyrokiem Sądu I instancji i dlatego Sąd Apelacyjny podziela ustalenia sądu pierwszej instancji i przyjmuje je za własne.

Chybiony okazał się zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Prawidłowe podniesienie tego zarzutu wymaga wskazania konkretnego dowodu przeprowadzonego w sprawie, którego zarzut ten dotyczy i podania, w czym skarżący upatruje wadliwą jego ocenę. Przepis art. 233 § 1 k.p.c. reguluje bowiem jedynie kwestię oceny wiarygodności i mocy (wartości) dowodowej przeprowadzonych w sprawie dowodów, a nie poczynionych ustaleń faktycznych, czy wyprowadzonych z materiału dowodowego wniosków. Uchybienia w tym zakresie winny się natomiast skonkretyzować w zarzucie

sprzeczności ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym (ewentualnie błędnych ustaleń faktycznych), który w sprawie niniejszej nie został jednak postawiony.

Pozostając przy zarzutach dotyczących naruszenia prawa procesowego, stwierdzić kolejno należy, że nie doszło także do naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Uzasadnienie wyroku wyjaśnia przyczyny, dla jakich orzeczenie zostało wydane, jest sporządzone już po wydaniu wyroku, a zatem wynik sprawy z reguły nie zależy od tego, jak napisane zostało uzasadnienie i czy zawiera ono wszystkie elementy. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może być usprawiedliwiony tylko w tych wyjątkowych okolicznościach, w których treść uzasadnienia orzeczenia uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia lub w przypadku zastosowania prawa materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 2 marca 2011 r., sygn. akt II PK 202/10). W ocenie natomiast Sądu Apelacyjnego, w niniejszej sprawie niewątpliwie mamy możliwość oceny zarówno poprawności ustalania stanu faktycznego jak i prześledzenia wyводу prowadzącego do wydania zaskarżonego orzeczenia, w związku z czym o naruszeniu komentowanego przepisu nie może być mowy. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wbrew stanowisku argumentowanemu w apelacji, Sąd I instancji wyraźnie uwzględnił powoływane przez skarżącego sprawozdania. W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia mowa bowiem o nich aż dwukrotnie, po raz pierwszy Sąd I instancji powołał się na nie przy okazji czynienia ustaleń faktycznych na stronie 2 uzasadnienia, natomiast ponownie Sąd ten odwołał się do ich treści na stronie 7 uzasadnienia wskazując, że m.in. z dokumentów tych nie wynika w jakiej wysokości Wojewoda (...) przekazał dotacje celowe na Zespól (...), że były to kwoty po 675.300 zł.

Z uwagi na tą okoliczność nieuzasadniony jest także kolejno zarzut naruszenia art. 244 § 1 k.p.c. Nadto zarzut ten nie mógł wyrzec oczekiwanego przez skarżącego skutku, ponieważ przepis art. 244 § 1 k.p.c. normuje formalną moc dowodową dokumentu urzędowego i nakazuje traktować jako udowodnioną jedynie jego treść. Materialna moc dowodowa dokumentu urzędowego i jego znaczenie dla wyniku postępowania są przedmiotem oceny według zasad przewidzianych w art. 233 k.p.c.

Sąd Okręgowy prawidłowo wskazał, że przedmiotem postępowania było ustalenie, czy przekazana przez pozwanego kwota dotacji była wystarczająca do pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, przy czym trafnie wskazał, że pozwany nie dostarczył żadnego dowodu na okoliczność, że zlecając załatwianie wniosków w przedmiocie wywłaszczonych nieruchomości Miasta P. przekazał Staroście (...) specyfikację pozwalającą na określenie jaki ilościowo ma być zakres spraw rozpoznawanych przez Zespól (...), ile wniosków w 2010 i w 2011 r. Zespól ten ma rozpoznać, w jaki sposób ma rozliczać przekazaną dotację celową. Niewątpliwie udzielenie odpowiedzi na tak zadane pytanie wymagało ustalenia wysokości wydatków związanych z funkcjonowaniem Zespołu (...) w ramach Wydziału (...) Starostwa Powiatowego w 2010 i 2011 r. oraz ich zasadności, to natomiast wymagało wiedzy specjalistycznej, stąd w pełni zasadnie Sąd I instancji zwrócił się w tym zakresie o pomoc do biegłych z ww. Instytutu. Sąd ten zauważył, że Instytut sporządzał już wcześniej dwukrotnie opinię w analogicznych sprawach dotyczących braku przekazania dotacji w odpowiedniej wysokości za lata 2005-2007, dysponował zatem materiałem dowodowym wybiegającym poza zakres niniejszej sprawy. Oczywiście jest, że biegły sądowy może i często korzysta z materiałów zgromadzonych poza postępowaniem sądowym. Sytuacja taka nie narusza reguł postępowania, gdy dochodzi w ten sposób jedynie do nieznacznego uzupełnienia postępowania dowodowego, a nie jego przeprowadzenia w całości. Oparcie się w tych okolicznościach przez Sąd I instancji na opinii, w przy sporządzaniu której jej autorzy w pewnym tylko, nieznacznym, zakresie skorzystali z tego materiału nie stanowiło naruszenia zasady bezpośredniości w stopniu, który miałby wpływ na wynik postępowania i nie było nieprawidłowe.

Trafnie Sąd Okręgowy uznał, że powodowy Powiat (...) ma prawo od pozwanego Skarbu Państwa domagać się prawdziwych realnych i rzeczywistych kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem zadania przez tenże Skarb Państwa zleconego. Podstawą tego prawa jest art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań (wyrok Sądu Najwyższego z 10 lutego 2012 r. sygn. akt II CSK 195/11).

Przepis ten nie uzależnia istnienia roszczenia o uzupełnienie dotacji od niedotrzymania warunku określonego w ust. 3 omawianego artykułu, lecz warunku określonego w ust. 5 tego artykułu. Właściwą wysokość dotacji określa oczywiście również treść ust. 1 art. 49 ww. ustawy, który stanowi, że jej wysokość powinna zapewniać realizację zleconych zadań. Sąd Okręgowy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego prawidłowo ustalił, że pełne wykonanie zleconych zadań w ramach Zespołu (...) w latach 2010 - 2011 wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano powodowi. Powód wykazał w niniejszym postępowaniu, że wysokość wydatków związanych z funkcjonowaniem Zespołu (...) w roku 2010 wynosiła łącznie 315.298,11 zł, w roku 2011 r. kwota ta wynosiła 374.919,54 zł. Natomiast dotacja na funkcjonowanie Zespołu (...) w 2010 r. i 2011 r. wynosiła po 141.500 zł. W drodze dowodu z opinii Instytutu w toku postępowania wykazano, że wskazane powyżej wydatki były wydatkami uzasadnionymi.

Skoro pozwany stanowisko to poparte, jak już wskazano, stosownym materiałem dowodowym kwestionował, jego rolą było, zgodnie z ogólną zasadą rozkładu ciężaru dowodowego, wykazanie okoliczności przeciwnych, czego jednak nie uczynił. Sprawozdania na które powołuje się pozwany, a z których, wbrew jego stanowisku Sąd I instancji skorzystał ustalając stan faktyczny sprawy, są związane z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych spraw zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Tymczasem wydatki związane z realizacją zadania - załatwiania spraw zwrotu nieruchomości stanowiących własność Miasta P., nie zostały zlecone ustawowo, lecz wskutek decyzji Wojewody (...) wyznaczających powoda jako organ właściwy do załatwiania tych spraw. Niezależnie od powyższego słusznie Sąd Okręgowy wskazał, że nie wynika z nich, jak zresztą z pozostałych dokumentów zaofiarowanych przez pozwanego, że Wojewoda (...) przekazał na Zespół (...) dotacje celowe w kwotach wyższych aniżeli po 141.500 zł na każdy z spornych lat. Celnie wskazuje nadto powód w odpowiedzi na apelację, że w dniu 18 kwietnia 2013 r. wzywał pozwanego do zapłaty należności, wskazując w treści wezwania, że: „Na realizację zleconych zadań w 2010 i 2011 roku przyznana została kwota po 141.500 zł. Jednakże suma ta była dalece niewystarczająca dla prawidłowego i terminowego wykonania zleconych zadań” i że w odpowiedzi Wojewoda (...) wskazał, iż „uprzejmie informuję Pana Starostę, że nie znajdują podstaw prawnych do zwiększenia dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przeznaczonej na działalność Zespołu (...) - wykonywania zadań polegających na orzekaniu o zwrocie nieruchomości położonych na terenie P. i stanowiących własność Miasta P.” przyznając tym samym, kwota na realizację zadania w 2010 i 2011 r. wynosiła po 141.500 zł.

Odnosząc się do twierdzeń pozwanego, że strona powodowa wydatkując na realizację zadania zleconego nie przestrzegала określonych przez ustawodawcę zasad prawidłowej gospodarki finansowej środkami publicznym i naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskazać należy, co następuje. Przepis art. 52 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje na możliwości wzruszenia dyrektywności wydatków ujętych w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, nie dotyczy natomiast sytuacji, w której dotacja na zadania z zakresu administracji rządowej nie została przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Prawdą jest, że w debacie o problemie niedostatecznego finansowania z budżetu centralnego realizacji zadań zleconych pojawiają się głosy, że dopłata samorządów do zadań zleconych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednak podstawą formułowania tego poglądu nie jest przepis wskazany przez skarżącego a art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 168). Zgodnie z nim naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Z drugiej jednak strony nie można tracić z pola widzenia, że przekazanie jednostce samorządu terytorialnego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej oznacza, że jego realizacja staje się dla tej jednostki obligatoryjne a zaniechanie lub ograniczenie wykonania przekazanego zadania do pułapu zapewnionych środków finansowych z budżetu państwa naraża jednostkę samorządu terytorialnego choćby na ryzyko postawienia zarzutu bezczynności organu, przewlekłości toczzonego postępowania lub odpowiedzialności odszkodowawczej w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Z uwagi na powyższe względy uzasadnione wydaje się stosowanie do ww. przepisów regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zasad wykładni celowościowej i nieobciążanie w przypadku finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych ze środków własnych

pracowników tych jednostek. Problematyka odpowiedzialności związanej z finansowaniem zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków własnych w przypadku niewystarczającego ich dofinansowania przez podmiot zlecający jest jednak zagadnieniem złożonym i, co szczególnie istotne, rozstrzygnięcie o tej odpowiedzialności leży w gestii ww. ustawą wymienionych organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do których tutejszy Sąd nie należy. Skoro natomiast skarżący mimo zaprezentowanych wątpliwości nie zgłosił ich celem rozważenia wszczęcia stosownej procedury uregulowanej przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w sprawie nie zapadło żadne wiążące Sąd orzekające orzeczenie, mając na uwadze powyższe rozważania, podniesiony w tym zakresie zarzut należy uznać za bezskuteczny.

Roszczenie powoda oparte jest na treści art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym podniesiony przez pozwanego w apelacji z dnia 19 listopada 2014 r. zarzut przedawnienia z art. 751 pkt 1 k.c. jest bezpodstawny. Roszczenia dochodzonego w niniejszym postępowaniu, tj. dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (art. 49 ust. 6 ww. ustawy) nie sposób utożsamiać z roszczeniami wymienionymi art. 751 pkt 1 k.c. Brak jest bowiem jakichkolwiek przesłanek do uznania, że pomiędzy stronami doszło do zawarcia umowy zlecenia w rozumieniu art. 734 § 1 k.c. Strony łączył stosunek administracyjny, a nie cywilnoprawny, który cechuje się brakiem równorzędności podmiotów i brakiem możliwości swobody w negocjowaniu zasad współpracy. Przywołany w apelacji przez stronę pozwaną wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r., II CK 64/03 dotyczy innego zagadnienia prawnego, a mianowicie ustalenia, czy w analizowanej przez Sąd Najwyższy sprawie gmina umocowana była do dokonania czynności w imieniu Skarbu Państwa. Dwuletni termin przedawnienia, określony w art. 751 pkt 1 k.c. niewątpliwie ma zastosowanie do roszczeń wynikających z umowy zlecenia. Brak jest natomiast racji prawnych do stosowania go do roszczeń, które nie tylko nie wynikają z umowy zlecenia, ale ich źródłem nie jest w ogóle żadna umowa a stosunek administracyjnoprawny.

Wreszcie zaskarżone orzeczenie jest prawidłowe również w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o odsetkach od zasądzonej kwoty. Nie można zgodzić się ze skarżącym, że powinny być one zasądzone od dat późniejszych, aniżeli data doręczenia wezwania do zapłaty, któremu pozwany nie zadośćuczynił. Powód bowiem w treści wezwania wyraźnie domagał się zapłaty roszczenia z odsetkami od dat zdecydowanie wcześniejszych niż data wezwania, a z jego stanowiska, że brak zapłaty w terminie 7 dni od doręczenia wezwania spowoduje skierowanie sprawy na drogę sądową można wywieść jedynie, że powód wskazał pozwanemu przez jaki czas zamierzał się jeszcze powstrzymać z wniesieniem pozwu w niniejszej sprawie dając wzywaniem szansę na ugodowe zakończenie sporu i uniknięcie kosztów procesu.

Mając więc na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. apelację oddalił.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu za instancję odwoławczą Sąd Apelacyjny oparł na podstawie art. 98 § 1 i 3 i 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Dlatego też do zwrotu przez apelującego powodowi zasądzić należało wynagrodzenie jego pełnomocnika w kwocie 5.400 zł, ustalone zgodnie z § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 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 (t. j. Dz. U. 2013. 490). Sąd Apelacyjny przy tym uznał, że nakład pracy pełnomocnika, a także charakter sprawy i wkład pracy pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia nie uzasadniał zasądzenia wynagrodzenia w wyższej wysokości.

/-/ M. Mazurkiewicz-Talaga /-/K. Józefowicz /-/R. Stachowiak

--	--	--