

Sygn. akt *I ACa 1058/18*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2019 r.

**Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny**

w składzie:

**Przewodniczący – Sędzia: Elżbieta Fijałkowska**

**Sędziowie: Mikołaj Tomaszewski (spr.)**

**Jacek Nowicki**

**Protokolant: starszy sekretarz sądowy Sylwia Woźniak**

po rozpoznaniu w dniu 30 października 2019 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 6 czerwca 2018 r. sygn. akt XII C 453/17

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od pozwanego na rzecz powoda 8.100zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Mikołaj Tomaszewski Elżbieta Fijałkowska Jacek Nowicki

--	--	--

## UZASADNIENIE

Powód Powiat (...) wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 351.090,79 zł wraz z ustawowymi odsetkami - jak dla zaległości podatkowych - płatnymi:

- od kwoty 182.298,78,- zł – od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 168.729,01,- zł od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia zapłaty.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem wydanym w dniu 24 marca 2016 roku Sąd Okręgowy w Poznaniu zasądził od pozwanego na rzecz powoda 263.405,54 zł wraz z ustawowymi odsetkami - jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 5 marca 2013r. do dnia zapłaty a w pozostałym zakresie powództwo oddalił oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z 19 stycznia 2017r. na skutek apelacji pozwanego uchylił powyższy wyrok i przekazał niniejszą sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Poznaniu.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 18 czerwca 2018r. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 263.405,54,-zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 5 marca 2013 roku do dnia zapłaty jak dla zaległości podatkowych(pkt I), w pozostałym zakresie powództwo oddalił (II) oraz orzekł o kosztach postępowania obciążając nimi w 3/10 częściach powoda, a w 7/10 częściach pozwanego(III).

W motywach rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy wskazał, że Powód Powiat (...) stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez jego mieszkańców – ma on osobowość prawną; działa na zasadach określonych w treści reguł zredagowanych w normach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz statutu uchwalonego uchwałą Rady Powiatu (...) z dnia 22 stycznia 1999 roku o oznaczeniu (...).

Nadzór nad jego funkcjonowaniem sprawuje Rada Powiatu – jako organ stanowiący i kontrolny; jego organem wykonawczym jest – natomiast – zarząd ze starostą na czele. Przedmiotem jego działalności jest realizacja – wymienionych w cyt. unormowaniu – zadań publicznych i to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Paragraf 4 cyt. Statutu redaguje obciążające go zadania publiczne o charakterze ponadgminnym – w tym gospodarkę nieruchomościami kreowaną przez mieszczący się w jego strukturze Wydział (...); od 2005 roku wraz z wydzielonym w nim Zespołem (...).

Z punktu widzenia tego sporu istotne są lata 2008 i 2009 - zadania dla niego na ten czas; sposób ich wykonania oraz procedurę kontroli wewnętrznej zamieszczone zostały w zarządzeniu Starosty (...) z dnia 3 października 2006 roku o oznaczeniu (...); zaś określenie struktury wewnętrznej Wydziału (...) wraz z w/w Zespołem i jej modyfikacje w jego zarządzeniach z dat 27 grudnia 2007 roku o numerze (...) i 18 sierpnia 2009 roku o numerze (...). Kwestia wynagrodzenia zatrudnionych tam oparta została o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w/s zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (...) oraz wydane na jego podstawie przez Starostę (...) zarządzenia z dat 30 kwietnia 2009 roku o numerze (...) i 2 września 2009 roku o numerze (...) w/s wprowadzenia regulaminu wynagradzania.

Zgodnie z treścią norm art. 142 w związku z art. 4 pkt. 9b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (...)i dalsze zmiany) oraz art. 21 par. 1 pkt. 1 k.p.a. – organem właściwym do orzekania o zwrocie nieruchomości położonych na terenie m.in. m. P. jest jego Prezydent jako wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. W myśl jednak powszechnie przyjętego poglądu wyrażonego w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego o oznaczeniu (...) (...) i ust. 2 przywołanego przepisu – prezydent danego miasta, sprawujący jednocześnie funkcję starosty w/s o zwrot wyłączonej nieruchomości podlega – jako jego organ wykonawczy reprezentujący je w stosunkach zewnętrznych, a także jako pracownik jego urzędu na podstawie normy art. 24 par. 1 pkt 4 k.p.a. wyłączeniu; w konsekwencji także ewentualnie wyznaczeni przez niego do tego celu jego zastępcy czy inni pracownicy. W konsekwencji Prezydent Miasta P. – będącego miastem na prawach powiatu – po wpłynięciu takich spraw w 2004 roku przekazał je do rozpoznania pozwanemu Wojewodzie (...), który jednak opierając się na normie art. 26 par. 2 i par. 3 k.p.a. z urzędu wyznaczył do tego celu (...) Mimo jego opozycji przeciwko temu i sugestii, by pozwany po myśli przywołanego przepisu sam się tego podjął – pozwany nie zmienił swojej decyzji i do chwili obecnej wszystkie takie wnioski rozpoznawane są u powoda W piśmie z dnia 28 stycznia 2005 roku przydzielił on mu na ten cel 8 etatów kalkulacyjnych, kwotę dotacji ustalił na poziomie 141.500,- zł na rok – w późniejszych latach w tym aspekcie nie zmienił on , ani nie wprowadził zmian. Wobec powyższego – w ramach Wydziału (...) Starostwa Powiatowego w P. utworzony został tzw. Zespół Zwrotów funkcjonujący do chwili obecnej; powód zmuszony został do: zatrudnienia w nim pracowników o stosownych kompetencjach wyposażeni ich stanowisk pracy oraz finansować go na bieżąco.

Powołany w 2005 roku przez powoda Zespół objął 6 stanowisk pracy; w 2009 roku 5 - działa on nadal generując koszty nie tylko tzw. osobowe, ale i koszty bieżącej obsługi.

Od 2006 roku pozwany przekazuje powodowi na ten cel cyt. kwotę po 141.500,- zł – przy czym na lata 2006 i 2007 jej przeznaczenie zdeterminowane było przez niego wydatkami bieżącymi; na lata 2008 i 2009 bez jej wyodrębnienia w dotacji na wydatki z zakresu zadań administracji rządowej zleconych powodowi. W 2008 roku powód – na pokrycie kosztu dotyczącego istnienia i działania w/w Zespołu wydatkował kwotę 323.798.78,- zł; w tym: kwotę związaną z zatrudnieniem w nim pracowników oraz kwotę tytułem opłat za użytkowanie zajmowanych przez niego na ten cel pomieszczeń, na konserwację i dzierżawę kserokopiarek oraz na usługi kserokopiarskie; na serwis sieci informatycznej; na licencję na oprogramowania; na zakup wody źródlanej; na usługi związane z pracami porządkowymi (pranie dywanów, mycie okien); na usługi transportowe; konserwacyjne. Uzasadniona ich wielkość – pozwalające na pełną i terminową realizację powierzonych mu w/opisanych zadań w tymże roku kształtowała się na poziomie kwoty 285.566,52,- zł; w tym co do kosztowych wydatków osobowych na poziomie 262. 780.60,- zł, a co do kosztowych wydatków pozaoсобowych na poziomie 22.785.92,- zł , Skoro, więc, wielkość zyskanej przez niego na ten cel dotacji wynosiła 141.500,- zł – to jej niedobór w stosunku do uzasadnionych wydatków kosztowych wyniósł kwotę 144.066.52zł. W 2009 roku - z tego samego tytułu – powód wydatkował kwotę 310.292.01,- zł, w tym kwotę związaną z zatrudnieniem w nim pracowników i kwotę tytułem opłat za użytkowanie na ten cel pomieszczeń; za rozmowy telefoniczne; na konserwację oraz dzierżawę kserokopiarek i usługi kserokopiarskie; na serwis sieci informatycznej; na zakup wody źródlanej; na usługi telefoniczne i internetowe; na usługi transportowe; na kurs ratownictwa medycznego Uzasadniona ich wielkość – pozwalające na pełną i terminową realizację powierzonych mu w/opisanych zadań w tymże roku kształtowała się na poziomie kwoty 260. 869.02,- zł; w tym co do kosztowych wydatków osobowych na poziomie 244.341.98,- zł, a co do kosztowych wydatków pozaoсобowych na poziomie 16.497.04zł. Skoro wielkość uzyskanej przez powoda na ten cel dotacji kształtowała się w kwocie 141.500,- zł – to jej niedobór w stosunku do uzasadnionych wydatków kosztowych wyniósł kwotę 119.339.02zł.

Należało zaznaczyć przy tym, że do kosztów tych zaliczono nazwane przez biegłych wydatkami wątpliwymi tzn. przerzucone z jednego roku na drugi np. z 2007 roku na rok 2008; jako, że ich rozliczenie nie mogło nastąpić wcześniej z racji braku niezbędnych ku temu dokumentów (np. dostarczenia faktury pod koniec grudnia). Poza granicami zastrzeżeń pozostawało, że ilość spraw o powyższym spektrum wpływających w poszczególnych latach była różna; różna ich ilość dotyczyła także kończących się w danych latach; że różny był ich zasięg, stopień trudności; prawdą jest też, że aktualnie ich wpływ charakteryzuje się tendencją malejącą.

Wymiana przez strony korespondencji na tym tle nie przyniosła pozytywnego rezultatu. Kontrole przeprowadzone u powoda przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczące wykorzystania zyskanych przez niego na powyższy cel przedmiotowych dotacji nie ujawniły wobec niego w tej płaszczyźnie zastrzeżeń, w tym ewentualnego naruszenia przez niego zasad prawidłowej gospodarki finansami publicznymi.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Okręgowy uznał, iż żądanie pozwu zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustanawia w jej ust. 1 że – jednostka taka wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami – otrzymuje ze Skarbu Państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich realizację, w ust. 3 że ich wielkość ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi dla określania wydatków podobnego rodzaju; w jej ust. 4, iż przekazywane są one przez wojewodów , o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej – na podstawach określonych w odrębnych przepisach; w jej ust. 5, iż winno to nastąpić w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Jednocześnie nie dotrzymanie tego warunku zezwala takiej jednostce na zasadzie art. 49 ust. 6 ww. ustawy na dochodzenie należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości, jak dla zaległości podatkowych na drodze postępowania sądowego. Poza marginesem zastrzeżeń pozostaje, że zezwala jej także w tym trybie na ewentualne jej uzupełnienie celem osiągnięcia wskazanego celu – kreując tym samym po jej stronie samodzielne materialnoprawne roszczenie

Norma ta wyklucza – wbrew sugestiom pozwanego – stosowanie do tego roszczeń opartych o art. 471 k.c.; przepisów dotyczących umowy zlecenia; w tym przewidzianego dla niej terminu przedawnienia z art. 751 pkt. 1 k.p.c.

W powyższym świetle – udzielone powołanym unormowaniem powodowi sygnowane uprawnienie – czyni absolutnie chybionym zarzut pozwanego, jakoby winien on poruszać się wyłącznie na gruncie przekazanej mu dotacji i ewentualnie zawiadania go o konieczności jej zwiększenia. Jedyłą, bowiem, przesłanką czyniącą zadość jego żądaniu jest jej wysokość uniemożliwiająca mu pełne i terminowe wywiązania się z realizacji powierzonych mu zadań. Marginesowej uwagi wymagał – w realiach tego sporu fakt, że powód jeszcze przed zainicjowaniem tego sporu zwracał się bezskutecznie do pozwanego ze stosownym żądaniem.

W powyższym świetle przesłankami stanowiącymi o zasadności wspartego na powyższej podstawie prawnej roszczenia są:

- a. wykazanie wysokości środków niezbędnych do pełnej i terminowej realizacji powierzonego zadania,
- b. wykazanie, iż wysokość uzyskanej na ten cel dotacji to uniemożliwiła. Zgromadzony w przebiegu tego postępowania materiał dowodowy pozwolił na zbudowanie konkluzji, iż w znaczącej części powód temu zadośćuczynił.

W pierwszej kolejności zwrócenia uwagi wymagało, że odpowiedział on pozytywnie na pytanie co do samej zasady – skoro w jego świetle poza kwestią pozostawało, że uzyskana przez powoda dotacja zarówno na rok 2008, jak i na rok 2009 nie pozwoliła mu na zrealizowanie w w/podany sposób powierzonych mu zadań.

Roszczenie jego nie okazało się jedynie wykazane w pełni co do żądanej przez niego wysokości – w tym aspekcie posłużono się zanalizowanymi i ocenionymi opiniami opracowanymi w przedmiotowej sprawie uwzględniając je co do roku 2008 w kwocie 144.066.52,- zł; a co do roku 2009 w kwocie 119.339.02 zł. Z pola widzenia nie można było stracić także, że pozwany – wbrew regule dowodowej wyrażonej w art. 6 k.c. – nie zaoferował, poza własnymi niczym nie popartymi twierdzeniami, jakoby powód w ramach realizacji powierzonych mu zadań wydatkował kwoty do tego nieadekwatne oraz by działał w warunkach naruszenia dyscypliny dotyczącej finansów publicznych.

O odsetkach orzeczono w oparciu o treść unormowań art. 455 k.c. i art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – ich data pozostawała w związku ze skierowaniem przez powoda do pozwanego żądania zapłaty z dnia 21 lutego 2013 roku doręczonego mu w dniu 25 lutego 2013 roku. Biorąc pod uwagę, że wyznaczył on mu w nim 7 – dniowy termin do spełnienia świadczenia – zasądzono je od dnia 5 marca 2013 roku.

Powyższy wyrok w punkcie I i III a zaskarżył apelacją pozwany, który powołując się na naruszenie przepisów prawa materialnego art. 49 ust. 1, 3 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, naruszenie prawa procesowego w postaci art. 386 § 6 kpc, 278 § 1 kpc w zw. z art. 290 § 1 kpc, 244 § 1 kpc, 233 § 1 kpc wniósł o uchylenie wyroku „w zaskarżalnej części” i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zarzuty apelacji okazały się bezzasadne.

Sąd Okręgowy na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, ocenionego bez przekroczenia granic określonych treścią art. 233§1 kpc dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych oraz trafnie określił ich prawne konsekwencje. Ustalenia te oraz ich prawną ocenę Sąd Apelacyjny podziela, przyjmując je jako własne.

Nie zachodzi zarzucane w środku odwoławczym naruszenie art. 386 § 6 kpc polegające na pominięciu wytycznych Sądu Apelacyjnego w Poznaniu zawartych w uzasadnieniu kasatoryjnego wyroku z 19 stycznia 2017r.

W judykacie tym Sąd Apelacyjny zaakcentował w szczególności, że wobec pominięcia przy pierwszym rozpoznaniu sprawy zaoferowanego przez pozwanego dowodu z przesłuchania świadków zachodziła potrzeba uwzględnienia

tych wniosków dowodowych przy ponownym rozpoznaniu sprawy w celu uzupełnienia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, która stanowiła także podstawę wydanej w sprawie opinii biegłych.

Takie uzupełniające postępowanie Sąd Okręgowy tymczasem przeprowadził o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia i jego wynik potwierdził ustalenia faktyczne przyjęte przez biegłych.

Nie sposób zatem stwierdzić zasadności zarzutu nierozpoznania istoty sprawy.

Nie może odnieść skutku zarzut naruszenia art. 244 § 1 kpc przez niewłaściwe zastosowanie i pominięcie mocy dokumentów urzędowych sprawozdań budżetowych wskazujących, że strona pozwana przekazała stronie powodowej na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami kwoty znacznie przekraczające dochodzone pozwem.

Skarżący nie wskazuje konkretnie na czym polegać ma naruszenie tego przepisu przez Sąd Okręgowy.

Powołuje się jedynie w sposób bardzo ogólny na dokumenty w postaci sprawozdań budżetowych nie precyzując przy tym nawet, jakie konkretnie kwoty wskazane jakoby w tych dokumentach miała przekazać powodowi strona pozwana.

Stwierdzenie, że kwoty te jakoby miały przekraczać sumy dochodzone pozwem abstrahuje przy tym od faktu, że powód dochodzi jedynie kwot, które stanowią nadwyżkę kosztów poniesionych przez niego na realizację zleconych przez pozwanego zadań nad sumami przekazanymi na ten cel przez pozwanego.

Zatem fakt, że pozwany ewentualnie przekazał na realizację tych zadań kwotę przewyższającą sumę dochodzoną pozwem nie oznacza, że wypełnił przez to swój obowiązek przekazania kwot zapewniających pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 233 § 1 kpc przez uznanie, że Wojewoda (...) przekazał w 2008 i 2009r. pozwanemu kwoty po 141.500zł na zadania polegające na załatwianiu spraw z zakresu własności Prezydenta Miasta P. oraz że pracownicy Zespołu (...) wykonali wyłącznie czynności przypisane do zadań tego Zespołu, mimo że ilość załatwianych przez nie spraw pozostaje w rażącej sprzeczności z wielkością zatrudnienia w Zespole.

Tak postawiony zarzut naruszenia art. 233 § 1 kpc jest chybiony.

Trzeba mieć bowiem na uwadze, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, przepis art. 233 § 1 k.p.c., określający obowiązujące zasady oceny dowodów może zostać naruszony w wyniku nieuwzględnienia przez sąd przy ocenie poszczególnych dowodów zasad logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego, całokształtu zebranego materiału dowodowego, przeprowadzenia określonych dowodów niezgodnie z zasadami procedury cywilnej, na przykład niezgodnie z zasadą bezpośredniości. Postawienie zarzutu naruszenia tego przepisu wymaga zatem wskazania przez skarżącego konkretnych zasad lub przepisów, które naruszył sąd przy ocenie określonych dowodów. Naruszenie tego przepisu może więc polegać na tym, iż sąd z naruszeniem zasady swobodnej oceny dowodów przyjął za wiarygodny określony dowód lub też odmówił wiarygodności konkretnemu dowodowi. Strona, która podnosi taki zarzut musi przy tym wykazać, o jaki konkretnie dowód chodzi i na czym polega przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów. Takiego zarzutu pozwany nie formułuje, lecz kwestionuje w istocie ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego. Z tego względu zarzut ten nie jest uzasadniony. 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.

Zarzut błędnych ustaleń faktycznych nie może przy tym polegać jedynie na zaprezentowaniu przez skarżącego własnej wersji stanu faktycznego.

Tymczasem znaczną część wywodów uzasadnienia apelacji stanowi prezentacja własnej wersji stanu faktycznego, co w myśl powyższych wskazań nie może być wystarczające do zakwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd Okręgowy.

Należy zauważyć, że wysokość dotacji przyznanych przez pozwanego powodowi na wykonanie zleconych zadań wskazana jest w opinii biegłych A. B. i W. B., a ogólne zarzuty apelacji pod adresem tej opinii nie mogą na obecnym etapie postępowania - po postulowanym w wytycznych kasatoryjnego orzeczenia z 19.01.2017r. uzupełnieniu postępowania zostać uznane za skuteczne.

Nadto ustalenia wskazanych biegłych co do wysokości dotacji oraz faktu, że nie wystarczała ona na pokrycie wszystkich niezbędnych i ekonomicznie uzasadnionych kosztów funkcjonowania Zespołu (...) w latach 2008-2009 zostały potwierdzone w opinii biegłego A. N. dopuszczonej przez Sąd Okręgowy przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Skarżący nie przedstawił w środku odwoławczym argumentacji, która pozwalałaby na zakwestionowanie opinii biegłych i przyjęcie, że wysokość dotacji przeznaczonej na realizację przedmiotowych zadań była wyższa.

Nie ma zatem potrzeby sugerowanego w środku odwoławczym dopuszczania dowodu z kolejnej opinii biegłego.

W judykaturze utrwalili się poglądy, iż sąd nie jest zobowiązany dopuścić dowód z opinii kolejnego biegłego tylko z tej przyczyny, że dotychczasowa opinia - lub opinie - była dla strony niekorzystna (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2002 r. w spr. II CKN 639/99, LEX nr 53135, z dnia 14 marca 2007 r., I CSK 465/06, OSP 2008, nr 11, poz.123; z dnia 27 lipca 2010 r., II CSK 119/10 i z dnia 20 marca 2014 r., II CSK 296/13).

Skarżący formułując zarzut błędnego ustalenia przez Sąd Okręgowy, że pracownicy Zespołu (...) wykonywali wyłącznie czynności przypisane do zadań tego zespołu w ogóle nie odnosi się do dowodów w postaci zeznań pracowników tego Zespołu i to mimo faktu, że dowody te zostały przeprowadzone na jego wniosek.

Zamiast tego skarżący tezę o wykonywaniu przez pracowników Zespołu innych zadań niż zlecone przez pozwanego wyprowadza jedynie ze swoich twierdzeń spadku załatwianych przez ten Zespół spraw.

Jak wynika z opinii biegłego A. N. nie jest dzisiaj możliwe stwierdzenie, czy wykorzystanie zasobów kadrowych Zespołu (...) w latach 2008-2009 było optymalne bowiem ilość spraw przekazywanych do załatwienia nie jest jedyną determinantą decydującą o etatyacji tej komórki organizacyjnej i nie można jedynie na podstawie ilości spraw przesądzać o liczbie etatów koniecznych do ich załatwienia.

Poszczególne sprawy mają indywidualny charakter i cechują się różnym stopniem skomplikowania i wymagają różnej pracochłonności.

Nie można zatem ustalić normy nakładu czasu pracy koniecznego na załatwienie danej sprawy.

Stanowisko biegłego nie narusza zasad doświadczenia życiowego i racjonalnego rozumowania i znajduje oparcie w treści zeznań przesłuchanych w sprawie świadków pracowników Zespołu (...).

Wszyscy oni zeznali, że zajmowali się jedynie sprawami wchodzącymi w zakres kompetencji Zespołu.

Zdarzały się też sprawy bardzo obszerne dotyczące zwrotu kilkunastu działek, które nie zostały zakończone mimo wydania wielu decyzji utrzymanych w mocy przez organ odwoławczy.

Były też sprawy, w których liczba uczestników była bliska stu.

Świadkowie podkreślali, że w załatwianych przez nich sprawach występowała wielorakość stanów faktycznych i uwarunkowań prawnych i że dominowały sprawy skomplikowane.

Jak wynika z zeznań św. M. R., która, podobnie jak pozostali świadkowie, wskazywała na znaczną ilość spraw znajdujących się w jej referacie, dla załatwienia sprawy konieczne było wykonanie wielu czynności takich jak wizja w terenie, zlecenie wykonania operatu szacunkowego, czy wykonanie czynności geodezyjnych oraz wydanie stosownych postanowień i niejednokrotnie przesłuchanie wielu świadków.

Zeznania te znalazły oparcie w zeznaniach innych świadków, w tym M. N.-K..

Świadek D. D. stwierdziła, że sprawy dotyczące zwrotu nieruchomości są sprawami toczącymi się stosunkowo długo i sprawy te na bieżąco nadal do chwili obecnej wpływają, a w Zespole nie było przerostów kadrowych, co potwierdziły także K. D. oraz K. G..

Także z zeznań E.D., M. S. i K. G. wynika, że w istotnym dla sprawy okresie pracownicy mieli bardzo dużo spraw do załatwienia i załatwienie wielu z tych spraw trwało bardzo długo.

Z zeznań świadków P. P. i D. D. wynikało, że spraw było bardzo dużo i wielu wnioskodawców żaliło się na to, że załatwienie spraw trwa długo, jednak w ocenie świadka P. P. przekraczało możliwości pracowników Zespołu dochowanie terminów wskazanych w kpa.

Świadek ten wskazał, że decyzja liczyła z reguły kilkanaście stron i wielokrotnie zdarzało mi się, że pracowałem po godzinach, nawet do godziny 19-tej.

O wykonywaniu pracy po godzinach zeznały także św. K. D. oraz K. G..

Na szybkość załatwienia przedmiotowych spraw destrukcyjny wpływ miał brak środków finansowych – które winien zapewnić pozwany - na opłacenie wydatków takich jak dokonywanie wizji, czy sporządzenia operatu oraz przeprowadzenia czynności geodezyjnych, o czym wspominały świadkowie H. K. i K. R..

Bez dokonania tych czynności nie można było zakończyć sprawy, a często zdarzało się, że z tej przyczyny wielokrotnie były wydawane postanowienia o przedłużeniu terminu zakończenia postępowań.

Brak jest jakichkolwiek podstaw, by zakwestionować wiarygodność zeznań przesłuchanych w sprawie świadków.

Twierdzenie apelacji, że wydatki powoda, których zwrotu dochodzi w niniejszej sprawie przeznaczone były choćby w części na finansowanie innych niż zlecone przez pozwanego zadań realizowanych przez Powiat (...) nie znajduje zatem żadnego oparcia w materiale dowodowym sprawy.

Odnośnie do akcentowanej w środku odwoławczym wielkości wpływu nowych spraw należy mieć na uwadze wynikający z zeznań świadków fakt, że sprawy te z racji stopnia swego skomplikowania a także z uwagi na brak środków na pokrycie wskazanych wyżej wydatków na przeprowadzenie niezbędnych dla zakończenia postępowania administracyjnego czynności, pozostawały przez długi czas także w kolejnych latach w referatach poszczególnych urzędników i ich dalsze zatrudnianie w celu wykonania zleconych przez pozwanego zadań było koniecznością.

Nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia art. 278 § 1 kpc w zw. z art. 290 § 1 kpc poprzez niewłaściwą wykładnię i uznanie, że opinia odpowiada na pytanie o wysokość uzasadnionych kosztów wykonywania zadania polegającego na załatwianiu wniosków dotyczących zwrotu nieruchomości z terenu Miasta P..

Opinia biegłych A. B. i W. B. zawiera bowiem wskazanie przedmiotowych kosztów.

Uzupełniony - w myśl wskazań zawartych w uzasadnieniu kasatoryjnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 19.01.2017r. – w toku ponowionego postępowania przed Sądem Okręgowym materiał dowodowy – o zeznania świadków pracowników Zespołu (...) potwierdza ustalenia faktyczne przyjęte przez biegłych przy wydawaniu tej opinii, a nadto wnioski tej opinii potwierdziła opinia biegłego A. N..

Nie zasługują także na uwzględnienie zarzuty naruszenia prawa materialnego

Art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi:

1. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecane z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecane ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.
2. Na realizację zadań wykonywanych przez strażę i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te strażę i inspekcje.
3. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.
4. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.
5. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań.
6. 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.

Bezzasadny okazał się zarzut naruszenia 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.

Trzeba mieć na uwadze, że niezależna od pozwanego powoda okoliczność, iż w danym roku – a konkretnie wskazanym w środku odwoławczym 2009r. – wpłynąć miało mniej spraw niż w okresie poprzednim, nie może stanowić podstawy do przyjęcia, że powód miał tę okoliczność antycypować i profilaktycznie już w na początku tego roku zmniejszyć zatrudnienia nie mając żadnej pewności co do tego na jakim poziomie ukształtuje się ostatecznie wpływ nowych spraw w 2009 roku.

Ponadto - jak to już wskazano z uwagi na takie okoliczności jak skomplikowany charakter spraw oraz – wynikający z zaniechań pozwanego - brak środków na pokrycie niezbędnych wydatków na sporządzenie operatów, przeprowadzenie oględzin, czy też usługi geodezyjne sprawy były załatwiane przez dłuższy czas i pozostawały w referatach poszczególnych urzędników. Jak zeznali przesłuchani w sprawie świadkowie sprawy trwały nawet po kilka lat.

W konsekwencji referatach urzędników znajdowało się bardzo wiele spraw „starych”, które wpłynęły jeszcze w okresie poprzednim,

Ograniczanie się skarżącego jedynie do wskazywania na wysokość wpływu w roku 2009r. nie może być zatem miarodajne dla oceny, czy w Zespole (...) były jakiegokolwiek przerosty zatrudnienia.

Jak to już wskazano ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że liczba zatrudnionych w tym Zespole pracowników była adekwatna do wielkości zadań, które miał on wykonać.

Odnosnie do zarzutu naruszenia 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 należy wskazać, że zarzut ten opiera się na przyjętym przez apelującego założeniu, że wynagrodzenia pracowników administracji samorządowej są znacznie wyższe od wynagrodzeń pracowników administracji rządowej.

Jest to twierdzenie niewykazane.



Skarżący ogranicza się do stwierdzenia, że wynika ono z ogólnie dostępnych danych statystycznych i prasowych, przy czym nie wskazuje ani źródeł mających potwierdzać tę tezę ani żadnych szczegółów mających wskazywać na wymiar tej rzekomej dysproporcji.

Powód zaprzeczył tym twierdzeniom w odpowiedzi na apelację.

Nadto należy mieć na uwadze, że ewentualne różnice w wynagrodzeniach pracowników administracji rządowej i samorządowej mogą się różnie kształtować w zależności od konkretnej jednostki samorządowej i zakwestionowanie stanowiska Sądu Okręgowego w oparciu o dane odnoszące się do ogółu jednostek samorządowych tym bardziej nie może być uznane za uzasadnione.

Należy też zauważyć, że chodzi tu o urzędników załatwiających specyficzne, skomplikowane sprawy i muszących posiadać w związku z tym szczególne wysokie kompetencje.

Wszak w istotnym dla sprawy okresie wśród pracowników Zespołu (...) zdecydowana większość posiadała wykształcenie prawnicze, co nie jest bynajmniej normą w kadrze urzędniczej.

Z kolei w ślad za kompetencjami praktycznymi i teoretycznymi tych pracowników muszą iść wynagrodzenia, które nie mogą oscylować na poziomie minimalnym.

Z opinii biegłych wynika przy tym, że powód w istotnym dla sprawy zakresie prawidłowo ustalił kategorie zaszerogowań poszczególnych pracowników, w szczególności zaś zgodnie z wymaganiami kwalifikacyjnymi i obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami.

Wszystkie te okoliczności potwierdzają ustalenie, że wydatkowanie przez powoda środków uzyskanych od pozwanego odpowiadało zasadzie gospodarności.

Nie jest także uzasadniony zarzut naruszenia art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 6 kc „przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że to na stronie powodowej ciążył ciężar dowodu, że przekazana kwota była wystarczająca na pokrycie uzasadnionych wydatków, podczas gdy to strona powodowa wywodzi skutki prawne z zaniechania pozwanego, a więc to ona winna wykazać, że do zaniechania doszło”.

W myśl ogólnych zasad na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia faktów uzasadniających jego roszczenie, a na stronie pozwanej obowiązek udowodnienia okoliczności uzasadniających jej wnioski o oddalenie powództwa (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 października 1969 r., II PR 313/69, OSNCP 1979, nr 9, poz. 147 i z dnia 20 kwietnia 1982 r., I CR 79/82, nie publ.).

Powód udźwignął obciążający go ciężar dowodu w zakresie pozwalającym na częściowe uwzględnienie powództwa.

Natomiast pozwany, co słusznie zaakcentował Sąd Okręgowy, nie wykazał okoliczności przeciwnych i ogranicza się w środku odwoławczym do mało konkretnych zarzutów odnoszących się do wyników postępowania dowodowego, które prowadzą do wniosku, że powód wykorzystał przyznane mu środki w sposób racjonalny i oszczędny, a mimo to nie wystarczyły one na realizację zleconych zadań.

Przeprowadzone na wniosek pozwanego dowody z zeznań świadków wręcz potwierdziły fakt, że powód prawidłowo gospodarował środkami z dotacji, w szczególności zatrudniał adekwatną do zleconych zadań liczbę pracowników, którzy wbrew sugestiom apelującego nie wykonywali żadnych innych czynności nie wchodzących w zakres kompetencji Zespołu (...).

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 52 ust.1 pkt 2 ustawy o 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 określonym środkami zarezerwowanymi w budżecie planie finansowym” należy stwierdzić, że jest on pozbawiony podstaw jako abstrahujący

od wypracowanego w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiska odnoszącego się do charakteru dotacji celowej z art. 49 ust.1 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wskazuje się w judykaturze dotacje z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego obejmują różne postaci nieodpłatnych i bezzwrotnych wydatków z budżetu, służących realizacji interesu publicznego. Tę formę pomocy finansowej cechuje celowy charakter, tzn. przeznaczenie środków na zrealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego konkretnego zadania. Przyznanie dotacji stanowi zwykle przejaw władczego działania państwa, wyrażającego się w uznaniowym charakterze rozstrzygnięcia o udzieleniu dotacji oraz o jej wysokości. Kategoria dotacji jest jednak niejednorodna, a pojęciem tym obejmowane są również świadczenia, których wypłata nie zależy od uznania odpowiedniego organu państwa: ani co do faktu dokonania wypłaty, ani co do wysokości należnej kwoty dotacji. Do takiej grupy wypada zaliczyć dotacje celowe, o których mowa w art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Przepis ten, odniesiony do całego art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego czyni zadość wymaganiom indywidualizacji podmiotowej i konkretyzacji przedmiotowej stosunku prawnego powstającego między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Określa bowiem podmiot zobowiązany do świadczenia dotacji oraz podmiot uprawniony do jej uzyskania, a także wprowadza zasadę ustalania dotacji w wysokości mającej zapewnić realizację bliżej określonych zadań zleconych. Sposób obliczenia kwot dotacji celowych został sprecyzowany w art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wypłata dotacji nie jest pozostawiona uznaniu organu państwowego, o czym świadczy nie tylko użycie w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego czasownika w formie imperatywnej: jednostka samorządu terytorialnego "otrzymuje" dotacje celowe, lecz istota prawna analizowanych dotacji. Okoliczność, że dotacja celowa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości nie zapewniającej realizacji zadań zleconych. Z art. 49 ust. 1 i ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika bowiem wprost, że dotacje celowe powinny być ustalane w budżecie państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również, że powinny one być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Do tego drugiego warunku odnosi się bezpośrednio ustęp 6 powołanego przepisu, stanowiący, że 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.

Jak słusznie wskazano w orzecznictwie, dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., jest dotacją o charakterze obligatoryjnym, jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę adekwatności. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi (por. wyroki SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, z dnia 3 lipca 2019 r. II CSK 310/18).

Jak nadto w uzupełnieniu powyższych rozważań wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r. V CSK 144/17 „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. Prawidłowa wykładnia art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Ma on zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań. W sytuacji więc, gdy dla wykonania zleconych jednostce samorządu terytorialnego zadań nie wystarczyłyby środki jej przekazane z budżetu

państwa może ona na podstawie tego przepisu skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji”.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 kpc oddalił apelację.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu w instancji odwoławczej znajdowało oparcie w art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 kpc oraz § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Mikołaj Tomaszewski Elżbieta Fijałkowska Jacek Nowicki