

Sygnatura akt I ACa 505/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2021 roku

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie:

Sędzia Leon Miroszewski (przewodniczący)

Sędzia Artur Kowalewski

Sędzia Zbigniew Ciechanowicz

po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2021 roku w Szczecinie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa Gminy Miasta S.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewoda (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 3 czerwca 2019 roku, sygnatura akt I C 1529/17

I. zmienia zaskarżony wyrok:

1) **w punkcie I. w ten sposób, że zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2.169.672,39 (dwa miliony sto sześćdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset siedemdziesiąt dwa 39/100) złotych z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od dnia 18 grudnia 2014 roku i oddala powództwo w pozostałej części;**

2) **w punkcie II. w ten sposób, że zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 89.000,00 (osiemdziesiąt dziewięć tysięcy) złotych tytułem kosztów procesu;**

II. **oddala apelację w pozostałej części;**

III. **zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 6.750,00 (sześć tysięcy siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym;**

IV. **zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Szczecinie kwotę 27.818,00 (dwadzieścia siedem tysięcy osiemset osiemnaście) złotych tytułem kosztów sądowych, od których pozwany był zwolniony.**

Artur Kowalewski Leon Miroszewski Zbigniew Ciechanowicz

Sygnatura akt I ACa 505/19

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2019 roku, sygnatura akt I C 1529/17, w sprawie z powództwa Gminy Miasto S. przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...) o zasądzenie 2.726.017,27 zł wraz z ustawowymi odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, Sąd Okręgowy w Szczecinie w pkt I. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2.726.017,27 złotych z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych: od kwoty 556.344,88 zł od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia zapłaty, od kwoty 670.147,05 zł od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty, od kwoty 705.773,61 zł od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty, od kwoty 793.751,73 zł od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty; w pkt II. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Gminy Miasto S. kwotę 115.000 (stu piętnastu tysięcy złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w S. wykonuje w całości zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Nie wykonuje żadnych zadań z zakresu administracji samorządowej. W latach 2007 - 2010 Wojewoda (...) przekazał Gminie Miasto S. łączną kwotę 3 266 606,53 zł na realizację zadań zleconych wykonywanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w zakresie Działu 710 Rozdziału 71015 Paragrafu 2110. Dotacja wynosiła: w 2007 roku - 767 916,00 złotych, w 2008 roku - 846 105,82 złotych, w 2009 roku - 825 962,22 złotych, w 2010 roku - 826 622,49 złotych. W związku z tym, że przekazane kwoty nie były wystarczające dla realizacji zadań zleconych, powodowa Gmina wielokrotnie zgłaszała potrzebę zwiększenia tych środków, między innymi pismami z 14 sierpnia 2007 roku, 8 lipca 2009 roku, 3 września 2009 roku, 7 września 2010 roku. Dotacja w wystarczającej wysokości nie została jednak przekazana. W związku z koniecznością sfinansowania zadań zleconych ze środków własnych Gminy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego zwracał się do Prezydenta i Biura Budżetu i Funduszy Pomocowych Urzędu Miasta S. o zwiększenie zaangażowania środków własnych Gminy celem należytego wykonania tych zadań.

W latach 2007-2010 powodowa Gmina wydatkowała na realizację zadań zleconych z zakresu nadzoru budowlanego łącznie 5 992 623,80 złotych, z czego w 2007 roku - 1 324 260,88 złotych, w 2008 roku - 1 516 252,87 złotych, w 2009 roku - 1 531 735,83 złotych, w 2010 roku - 1 620 374,22 złotych. Wysokość środków przekazanych w powyższym okresie wyniosła łącznie 2 726 017,27 złotych. W latach 2007-2010 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w S. wykonywał 31 zadań stanowiących kompetencje wskazane w ustawie Prawo Budowlane. Łączna liczba rozpatrywanych spraw wyniosła 33 576. W roku 2007 roku liczba spraw wyniosła 8 524. W roku 2008 odnotowano spadek o 1 122 spraw. Z kolei w roku 2009 zwiększyła się liczba spraw z zakresu nadzoru budowlanego o 2 193, a w roku 2010 o 1540 spraw. Dominowały sprawy dotyczące przyjmowania zawiadomień o terminie rozpoczęcia budowy, robót budowlanych, osobach kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski oraz wszelkich zmian tych osób, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, robot budowlanych oraz wykonywanie czynności kontrolnych, czy prowadzenie ewidencji, rejestrów, archiwizacja dokumentów. Wszystkie zadania wykonywane w latach 2007-2010 przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dotyczyły zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wydatki te były przypisywane do odpowiedniego paragrafu, zgodnie z klasyfikacją budżetową. Dokumenty księgowe posiadały dekret ze wskazaniem paragrafu wydatku, wysokości i źródła pochodzenia środków jego sfinansowania. Ponadto dokumenty księgowe opisano, sprawdzono pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym oraz zatwierdzano do wypłaty. Wydatki te były ewidencjonowane w następujących kategoriach wydatków:

1. § 3020 - wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń,
2. § 4010 - wynagrodzenia osobowe pracowników,
3. § 4020 - wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej,
4. § 4040 - dodatkowe wynagrodzenie roczne,
5. § 4110 - składki na ubezpieczenia społeczne,

6. § 4120 - składki na Fundusz Pracy,
7. § 4170 - wynagrodzenia bezosobowe,
8. § 4210 - zakup materiałów i wyposażenia,
9. § 4240 - zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek,
10. § 4260 - zakup energii,
11. § 4270 - zakup usług remontowych,
12. § 4280 - zakup usług zdrowotnych,
13. § 4300 - zakup usług pozostałych,
14. § 4340 - zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych,
15. § 4350 - zakup usług dostępu do sieci Internet,
16. § 4360 - opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej,
17. § 4370 - opłata z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej,
18. § 4400 - opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe,
19. § 4410 - podróże służbowe krajowe,
20. § 4430 - różne opłaty i składki,
21. § 4440 - odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
22. § 4550 - szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
23. § 4590 - kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych,
24. § 4600 - kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych,
25. § 4610 - koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego,
26. § 4700 - szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej,
27. § 4740 - zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych,
28. § 4750 - zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji,
29. § 6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

Wydatki klasyfikowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2006 nr 107 poz. 726 ze zm). Plan finansowy jednostki w zakresie planowanych wydatków (po zmianach) w poszczególnych kategoriach był prezentowany w sprawozdaniach rocznych Rb-50 za okres 2007-2010. został zrealizowany: w 2007 roku w 100%; w 2008 roku w 99,98%; w 2009 roku w 99,99% i w 2010 roku w 99,98%. W roku

2007 przekroczone wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń o 0,08 oraz na składki na ubezpieczenie społeczne o 0,13 zł i na podróże służbowe pracowników o 0,16 zł. Wysokość przekroczenia wydatków była bardzo niska. W kolejnych latach 2008-2010 nie występowało przekroczenie wydatków ponad planowane kwoty.

W latach 2007-2010 występowały dwie główne grupy wydatków na wykonanie zadań zleconych: wydatki osobowe na wynagrodzenia i ich pochodne oraz wydatki rzeczowo- funkcjonalne (m. in. zakup energii, czynsz, zakup materiałów biurowych). Najwięcej wydatków zostało poniesionych na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (3 532 556,00 zł) oraz na składki na ubezpieczenia społeczne (625 533,83 zł). Wydatki były ponoszone związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zdecydowany odsetek wydatków był ponoszony na wynagrodzenia pracowników korpusu służby cywilnej, którzy realizowali zadania wynikające z ustawy Prawo budowlane. Również wydatki rzeczowo-funkcjonalne były związane z zapewnieniem ciągłości pracy jednostki, w tym realizacji jej zadań. Wydatki nie budzą zastrzeżeń pod kątem zasadności i celowości ich ponoszenia, przedmiotowo odpowiadają charakterowi jednostki i jej funkcjonowaniu.

Liczba pracowników zatrudnionych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w S. w roku 2000 była ustalona przez Wojewodę (...) w oparciu o kalkulację środków przekazanych przez Ministerstwo Finansów. Wówczas etatyzację określono na poziomie ± 4 pracowników. Pismem z dnia 3 marca 2000 roku Wojewoda (...) poinformował Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w S. o zwiększeniu kwoty dotacji celowej o 74 500 zł. Zwiększenie dotacji miało być przeznaczone na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu, w tym na finansowanie obsługi administracyjnej oraz wypłatę dodatków inspekcyjno-kontrolerskich dla pracowników. Zarządzeniem Wojewody z dnia 30 X 2003 roku zwiększono dotację na pokrycie wydatków związanych z wynagrodzeniem zatrudnienia o 1 etat. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 12 III 2004 r. zostały przekazane środki na zwiększenie zatrudnienia o 0,5 etatu w grupie członków korpusu służby cywilnej na obsługę finansowo- kadrową. Informacja o dodatkowych środkach na zatrudnienie o 2 etaty w jednostce została przekazana pismem Wojewody (...) z dnia 6 kwietnia 2006 r. W efekcie ustalono, że w okresie od 2000 do 2006 kwoty dodatkowych dotacji były przeznaczone na pokrycie wydatków związanych ze zwiększeniem zatrudnienia do 16,5 etatów. W latach 2007-2010 najwięcej pracowników było zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora nadzoru budowlanego (średnio 12 osób), w tym dwóch pracowników będących jednocześnie kierownikami referatów. Inspektorów nadzoru budowlanego było dwóch. Pracowników zajmujących stanowiska administracyjne było średnio 5-ciu. Wydatki poniesione na pokrycie wynagrodzeń były finansowane z dotacji celowej oraz środków przekazywanych przez Gminę Miejską S.. Mając na uwadze zakres wykonywanych zadań z zakresu nadzoru budowlanego zasadne było utrzymywanie zdecydowanego udziału pracowników merytorycznych posiadających odpowiednią wiedzę, kwalifikacje i uprawnienia budowlane w liczbie zatrudnionych ogółem. W latach 2007-2010 występowała bardzo niska fluktuacja kadr. W roku 2010 utrzymywał się stały poziom zatrudnienia. Średnie wynagrodzenia brutto pracowników na stanowiskach starszego inspektora nadzoru budowlanego i inspektora nadzoru budowlanego w latach 2007-2010 były podobne. Większe wynagrodzenia uzyskiwał Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego pełniący dodatkowo funkcję dyrektora jednostki, a także kierownicy referatów. Najmniej otrzymywali pracownicy administracyjni zatrudnieni na stanowisku inspektora (średnio 2 649,67 zł). W skład wynagrodzeń pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w powiecie grodzkim S. w latach 2007-2010 wchodziły: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek za wysługę lat, dodatek specjalny, dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. „13-tka”), dodatek zadaniowy, nagroda, nagroda jubileuszowa, dodatek inspektora kontroli oraz ekwiwalent za urlop. Poziom dotacji na te wydatki był niewystarczający. Kwota dotacji celowej przekazywana w poszczególnych latach byłaby niewystarczająca na pokrycie wszystkich etatów, tj. w 2007 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 10,7 etaty $[(461\ 994,00 \times 20)/861\ 493,40]$, w 2008 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 11,9 etaty $[(601\ 597,00 \times 21)/1\ 056\ 569,48]$, w 2009 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 11,5 etaty $[(609\ 683,00 \times 21)/1\ 113\ 164,73]$, w 2010 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 10,6 etaty $[(616\ 964,00 \times 20)/1\ 164\ 186,61]$.

W latach 2007-2010 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w powiecie grodzkim S. zawierał umowy cywilnoprawne z jednym zleceniobiorcą na wykonanie usługi polegającej na: administrowaniu siecią informatyczną w jednostce, podłączeniu wszystkich komputerów P1NB do sieci, bieżącym usuwaniu usterek związanych z pracą

komputerów PINB, inwentaryzacji komputerów nienadających się do użytkowania i naprawy (określenie części wymagających wymiany lub uzupełnienia). Przez okres od 02.2007 r. do 31.12.2007 r. zawarto 2 umowy zlecenie na kwotę brutto 3 540,0 zł; płatną co miesiąc (590,00 zł x za 1 miesiąc + 295,00 zł x 10 miesięcy). Umowa pokryta została ze środków Gminy S., od 01.2008 r. do 12.2008 r. zawarto jedną umowę zlecenie na kwotę brutto 5 400,00 zł; płatną co miesiąc (450,00 zł x za 12 miesięcy). Umowa pokryta została ze środków Gminy, od 01.2009 r. do 12.2009 r. zawarto trzy umowy zlecenie na kwotę brutto 6 840,00 zł; płatną co miesiąc (570,00 zł x za 12 miesięcy). Umowa pokryta została ze środków Gminy Miejskiej S., przez okres od 01.2010 r. do 12.2010 r. zawarto dwie umowy zlecenie na kwotę brutto 7 842,00 zł; płatną co miesiąc (570,00 zł x za 6 miesięcy + 737,00 zł x 6 miesięcy). Umowa pokryta została ze środków powodowej Gminy. Łączna wysokość wydatków poniesionych z tytułu umów zleceń w latach 2007-2010 wyniosła 23 622,00 zł brutto i była w całości pokryta ze środków przekazanych przez Gminę. Średnio w latach 2007-2010 na jednego pracownika merytorycznego zatrudnionego w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego przypadało 636 spraw i około 105 wydanych decyzji i postanowień rocznie. Średnie wydatki poniesione na 1 sprawę wyniosły 180,25 złotych. Liczba pracowników zatrudnionych w Inspektoracie w latach 2007-2010 nie była adekwatna do zakresu wykonywanych zadań. Specyfika zadań dotyczących nadzoru budowlanego sprawia, że w celu ich wykonywania potrzebna jest wykwalifikowana kierunkowo kadra, posiadająca uprawnienia budowlane oraz wiedzę z zakresu postępowania administracyjnego. Ponadto liczba zadań jednostki jest stosunkowo duża (31 pozycji), a liczba spraw rozpatrywanych przez jednostkę jest uwarunkowana wieloma czynnikami, których wpływ w poszczególnych latach nie sposób ocenić. Specyfika zadań dotyczących nadzoru budowlanego sprawia, że w celu ich wykonywania potrzebna jest wykwalifikowana kierunkowo kadra, posiadająca uprawnienia budowlane oraz wiedzę z zakresu postępowania administracyjnego. Ponadto liczba zadań jednostki jest stosunkowo duża (31 pozycji), a ilość spraw rozpatrywanych przez jednostkę zależy od wielu czynników, których wpływu w poszczególnych latach nie sposób ocenić. Niedostateczne dofinansowanie jednostki zrodziło konieczność przekazania przez powodową Gminę własnych środków. Skala działalności Inspektoratu, w szczególności konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości wykonywanych usług publicznych, determinowała wyższą kwotę wydatków. Pracowników zatrudnionych w latach 2007-2010 było za mało w stosunku do zadań - ich ilości i obowiązku ich realizacji w sposób należyty, pełny i terminowy.

Środki PINB w S. wydatkowane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów, ponieważ jednostka nie przekraczała planów wydatków w rocznym rozliczeniu (tj. wykonana kwota wydatków była równa zaplanowanej kwocie w 2007 roku, a w latach 2008-2010 niższa). Z dotacji celowej pokrywano głównie wydatki na wynagrodzenia i pochodne, co uzasadnia działanie z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, gdyż wynagrodzenie i dodatki przewidziane przepisami prawa dla członków korpusu służby cywilnej pełnią funkcję motywacyjną i w efekcie powinny przyczyniać się do wzrostu zaangażowania i wydajności pracowników w realizacji powierzonych obowiązków. W latach 2007-2010 do Ministerstwa Finansów oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazywane były sprawozdania Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej i Rb-50 - sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Nie zostały wniesione żadne uwagi.

Pismem z dnia 28 XII 2015 roku do Wojewody (...) powódka wezwała do zapłaty kwoty 6.660.661 zł tytułem zwrotu wydatków na realizację zadań zleconych w latach 2006-2015, z wyznaczeniem terminu płatności na dzień 31 stycznia 2016 roku. W odpowiedzi pozwany w piśmie z dnia 13 I 2016 roku wskazał, że dane wykazane w zakresie żądanych kwot przedstawione zostały w bardzo dużym stopniu ogólności, tym samym nie jest możliwe rozpatrzenie wezwania. Jednocześnie Wojewoda zwrócił się o przedłożenie stosownych dokumentów księgowych potwierdzających poniesienie wydatków na realizację zadań zleconych. Powódka w piśmie z dnia 15 II 2016 roku wskazała wysokość wydatków i przedłożyła dokumentację dotyczącą wydatków związanych z zadaniami zleconymi, tj. sprawozdania Rb-28S, RB-50 oraz zbiorcze i wskazała, że całość dokumentacji źródłowej związanej z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu nadzoru budowlanego przez PINB znajduje się w Urzędzie Miasta S. i jest dostępna do dyspozycji Wojewody po wcześniejszym uzgodnieniu terminu. Pismo to pozostało bez odpowiedzi. W dniu 14 II 2017

roku powódka ponownie zwróciła się do pozwanego o zajęcie stanowiska w sprawie zwrotu żądanych kwot. Pismem z 14 III 2017 roku Wojewoda (...) udzielił odpowiedzi, jednak nie ustosunkował się do żądania zapłaty.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o dokumenty, których prawdziwość nie była kwestionowana, zeznania świadków B. P., A. S., A. K. (1), M. G., A. K. (2), A. L., M. C.. Sąd ten nie znalazł podstaw do kwestionowania wiarygodności zeznań świadków, które w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy były spójne, konsekwentne, wzajemnie się uzupełniały, a nadto znalazły potwierdzenie w pozostałym zgromadzonym materiale dowodowym. Zeznania świadka D. U. pozostały nieprzydatne dla sprawy albowiem świadek nie posiadała w istotnym zakresie wiedzy zajmując się wyłącznie księgowaniem. Nadto podstawą ustaleń Sądu I instancji stała się opinia biegłego, której wnioski Sąd w pełni podzielił. Opinia była zdaniem Sądu rzetelna, pełna, poparta fachową wiedzą. Biegły szczegółowo przeanalizował materiał dowodowy formułując zasługujące na akceptację wnioski. Zgłoszone przez pozwanego zarzuty zostały przez biegłego dokładnie wyjaśnione w opinii uzupełniającej i nie podważają wniosków opinii.

Mając na uwadze dokonane ustalenia Sąd Okręgowy uznał powództwo za zasadne w całości. Uznał, że podstawę prawną powództwa stanowił przepis art. 49. ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.), jako stanowiący samodzielną podstawę do 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.

Wskazał, że wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych przez organy administracji publicznej podlega regulacjom ustawowym jednakże brak jest w ustawie podstaw do finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ze środków własnych. Konstytucyjna zasada adekwatności (odpowiedniości) w odniesieniu do dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 Konstytucji) stanowi gwarancję samodzielności i niezależności finansowej samorządu terytorialnego. Roszczenie, które przyznaje art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., ma podłoże w publicznoprawnych unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w zasadach finansowania tych jednostek. Przepisy art. 49 ust. 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. stanowią gwarancję finansowania rzeczywiście zrealizowanych zadań zleconych przez samorząd terytorialny ze środków Skarbu Państwa. Skoro art. 49 ust. 5 ustawy z 2003 r. nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia art. 49 ust. 6 powołanej ustawy prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych, a przekazaną dotacją. Sąd Okręgowy podkreślił, że przyznane jednostce samorządu terytorialnego roszczenie nie ma odszkodowawczego charakteru, zatem nie ma konieczności wykazania bezprawności działania dysponenta dotacji na realizację zadań zleconych lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd I instancji w pełni podzielił ugruntowane poglądy doktryny i orzecznictwa, że jednostka samorządu terytorialnego dochodząc świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. jest zobowiązana, zgodnie z art. 6 k.c., wykazać, iż przyznana kwota dotacji nie została wyliczona zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (w myśl art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.) lub, że została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych (zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.). Jednostka samorządu terytorialnego ma też obowiązek wykazania wysokości faktycznie poniesionych uzasadnionych kosztów. Zdaniem tego Sądu pozwany trafnie wskazywał, że aby skutecznie dochodzić swych roszczeń powódka musiałaby wykazać, że wydatkując pieniądze z dotacji celowej gospodarowała nimi celowo i oszczędnie, a mimo to przekazana dotacja była w niewystarczającej wysokości i nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Odnosząc się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia Sąd Okręgowy miał na uwadze, że w istocie zarzut ten nie został uzasadniony bowiem pozwany wskazał, że wydanie orzeczenia w sprawie będzie wymagało oceny jakiego rodzaju roszczenie zgłoszono w sprawie i z tego względu pozwany zgłosił zarzut przedawnienia bez bliższego uzasadnienia. Tak zaprezentowane stanowisko było dla tego Sądu o tyle niezrozumiałe, że powódka już w pozwie wskazywała podstawę prawną żądania. W ocenie Sądu Okręgowego, blankietowo zgłoszony zarzut w istocie winien być pominięty, mimo to wskazał, że roszczenie, którego podstawę stanowi art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego, ulega przedawnieniu w terminie dziesięcioletnim, o którym mowa w art. 118 k.c. Sąd Okręgowy miał przy tym na uwadze, że 9 lipca 2018 roku weszły w życie zmiany kodeksu cywilnego, które dokonały modyfikacji instytucji przedawnienia, skracając termin przedawnienia do 6 lat. Zgodnie jednak z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, jeżeli zgodnie z ustawą zmienianą w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, termin przedawnienia jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Jeżeli jednak przedawnienie, którego bieg terminu rozpoczął się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, nastąpiłoby przy uwzględnieniu dotychczasowego terminu przedawnienia wcześniej, to przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu. Mając na uwadze, że wymagalność roszczeń za poszczególne lata, zważywszy na przepisy ustawy o finansach publicznych, powinna być ustalona na koniec każdego roku kalendarzowego, na dzień wniesienia pozwu (18 grudnia 2017 r.) roszczenia powódki w ocenie Sądu Okręgowego nie były przedawnione.

Rozstrzygając o zasadności żądania Sąd I instancji miał na uwadze, że poza sporem pozostawał fakt, że w latach 2007-2010 Wojewoda (...) przekazał Gminie Miasto S. łączną kwotę 3 266 606,53 zł na realizację zadań zleconych wykonywanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w zakresie Działu 710 Rozdziału 71015 Paragrafu 2110. Dotacja wynosiła: w 2007 roku - 767 916,00 złotych, w 2008 roku - 846 105,82 złotych, w 2009 roku - 825 962,22 złotych, w 2010 roku - 826 622,49 złotych. Wskazał, że do zadań Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego należy: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych, współdziałanie z organami kontroli państwowej. Ponadto do właściwości Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje wskazane w art. 37 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1. ustawy - Prawo budowlane. Są to zadania wyłącznie z zakresu administracji rządowej, co wiąże się z obowiązkiem całościowego finansowania ich wykonywania w drodze dotacji celowej i pozostaje w gestii pozwanego Skarbu Państwa.

Sąd I instancji wskazał, że z dokumentów przedłożonych przez powódkę wynikało, że w latach 2007-2010 powodowa Gmina wydatkowała na realizację zadań zleconych z zakresu nadzoru budowlanego łącznie 5 992 623,80 złotych, z czego w 2007 roku - 1 324 260,88 złotych, w 2008 roku - 1 516 252,87 złotych, w 2009 roku - 1 531 735,83 złotych, w 2010 roku - 1 620 374,22 złotych. Wysokość środków przekazanych przez Gminę Miejską S. w powyższym okresie wyniosła łącznie 2.726.017,27 złotych, co potwierdziła też opinia biegłego sądowego. Przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało, że środki przekazane przez pozwanego nie były wystarczające do pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Sąd Okręgowy przywołał w tym kontekście podane już dane o ilości zadań i liczbie spraw oraz ich zwiększanie się w kolejnych latach. Za oczywiste uznał, że tak znaczna liczba spraw i ich zwiększenie pociągało za sobą zwiększenie kosztów. Dominowały głównie sprawy dotyczące przyjmowania zawiadomień o terminie rozpoczęcia budowy, robót budowlanych, osobach kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski oraz wszelkich zmian tych osób, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, robot budowlanych oraz wykonywanie czynności kontrolnych, czy prowadzenie ewidencji, rejestrów, archiwizacja dokumentów. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego jest jednostką budżetową, której podstawą gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków (art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Prowadzi ewidencję księgową w oparciu o ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Plan finansowy jednostki w zakresie planowanych wydatków (po zmianach) w poszczególnych kategoriach był prezentowany w sprawozdaniach rocznych Rb-50 za okres 2007-2010. został zrealizowany: w 2007 roku - w 100%; w 2008 roku - w 99,98%; w 2009 roku - 99,99% i w 2010 roku - w 99,98%. W roku 2007 przekroczone wydatki na wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń o 0,08 oraz na składki na ubezpieczenie społeczne o 0,13 zł i na podróże służbowe pracowników o 0,16 zł. Wysokość przekroczenia wydatków

była bardzo niska. W kolejnych latach 2008-2010 nie występowało przekroczenie wydatków ponad planowane kwoty. W latach 2007-2010 występowały dwie główne grupy wydatków na wykonanie zadań zleconych: wydatki osobowe przekazywane na wynagrodzenia i ich pochodne oraz wydatki rzeczowo - funkcjonalne (m. in. zakup energii, czynsz, zakup materiałów biurowych). Najwięcej wydatków zostało poniesionych na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (3 532 556,00 zł) oraz na składki na ubezpieczenia społeczne (625 533,83 zł). Najwięcej pracowników było zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora nadzoru budowlanego (średnio 12 osób), w tym dwóch pracowników będącymi jednocześnie kierownikami referatów. Inspektorów nadzoru budowlanego było zatrudnionych 2. Pracowników zajmujących stanowiska administracyjne było średnio 5-ciu. Sąd Okręgowy zgodził się w związku z powyższym z wnioskiem biegłego sądowego, że mając na uwadze zakres wykonywanych zadań z zakresu nadzoru budowlanego zasadne było utrzymywanie zdecydowanego udziału pracowników merytorycznych posiadających odpowiednią wiedzę, kwalifikacje i uprawnienia budowlane w liczbie ogółem zatrudnionych. Analiza ilości zadań, dokumentów, zeznań świadków oraz opinii biegłego wskazywała, że liczba pracowników zatrudnionych w latach 2007-2010 była za mała z uwagi na obowiązek realizacji zadań w sposób należyty, pełny i terminowy.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z treścią przepisu art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998 nr 133 poz. 872 z późn. zm.) pracownicy urzędów rejonowych wykonujący zadania z zakresu nadzoru budowlanego stali się z dniem 1 stycznia 1999 r. pracownikami powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Wraz z przejściem do nowego miejsca pracy przysługiwały im dotychczasowe warunki płacowe. Do pracowników zatrudnionych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w latach 2007-2010 miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej [Dz.U. 2006 nr 170 poz. 1218 ze zm.), następnie z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. nr 227, poz. 1505 ze zm.) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. 2007 nr 12 poz. 79 ze zm.) oraz z dnia 9 grudnia 2009 r. (Dz.U. nr 211, poz. 1630). Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składało się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej (art. 55 ust. 1 ustawy). Wynagrodzenia zasadnicze przewidziane dla zajmowanych stanowisk pracy były wyliczane w oparciu o mnożniki kwoty bazowej przypisanych do konkretnej grupy stanowisk w widełkach od minimalnej do maksymalnej wartości, wskazanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów oraz kwot bazowych ustalanych w ustawach budżetowych. Natomiast dodatek specjalny wynikający ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań przyznawany był kwotowo ze środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne (art. 57 ust. 1-2 ustawy). Dodatkowo we wskazywanych rozporządzeniach podane były wymagane kwalifikacje dla poszczególnych grup stanowisk (w tym w zakresie wykształcenia). Średnie wysokości wynagrodzenia brutto pracowników na stanowiskach starszego inspektora nadzoru budowlanego i inspektora nadzoru budowlanego w latach 2007-2010 były podobne. Większe wynagrodzenia uzyskiwał Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego pełniący dodatkowo funkcję dyrektora jednostki, a także kierownicy referatów. Najmniej otrzymywali pracownicy administracyjni zatrudnieni na stanowisku inspektora (średnio 2 649,67 zł). Sąd Okręgowy wskazał, że biegły szczegółowo przeanalizował strukturę zatrudnienia i wysokość wynagrodzeń, w konsekwencji wskazując, że poziom dotacji na te wydatki był niewystarczający. Kwota dotacji celowej przekazywana w poszczególnych latach byłaby niewystarczająca bowiem na pokrycie wszystkich etatów, tj. w 2007 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 10,7 etaty $[(461\ 994,00 \times 20) / 861\ 493,40]$, w 2008 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 11,9 etaty $[(601\ 597,00 \times 21) / 1\ 056\ 569,48]$, w 2009 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 11,5 etaty $[(609\ 683,00 \times 21) / 1\ 113\ 164,73]$, w 2010 roku kwota dotacji wystarczyłaby na 10,6 etaty $[(616\ 964,00 \times 20) / 1\ 164\ 186,61]$. W sprawie ustalono też, że średnio w latach 2007-2010 na jednego pracownika merytorycznego zatrudnionego w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w powiecie grodzkim S. przypadało 636 spraw i około 105 wydanych decyzji i postanowień rocznie. Średnie wydatki poniesione na 1 sprawę wyniosły 180,25 złotych i kwota ta nie może być uznana za nadmierną.

Sąd Okręgowy w pełni podzielił wnioski opinii biegłego, że kwoty w PINB w S. wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów stosownie do art. 254 pkt

3 ustawy o finansach publicznych. Jednostka nie przekraczała też planów wydatków w rocznym rozliczeniu (tj. wykonana kwota wydatków była równa zaplanowanej kwocie w 2007 roku, a w latach 2008-2010 niższa).

Sąd Okręgowy nie zgodził się ze stanowiskiem pozwanego, że opinia biegłego nie zawiera sprawdzalnych argumentów, iż wysokość wydatkowanych kwot była uzasadniona ze względu na zakres wykonywanych zadań, biegły przeprowadził bowiem szczegółową analizę. Podnoszona przez pozwanego kwestia czasochłonności zadań istotnie nie została przez biegłego oceniona, jednak wobec jednoznacznych wniosków opinii, co do należytego, pełnego, celowego i oszczędnego wydatkowania środków, to pozwany winien przedstawić dowody przeciwnie, czego jednakże nie uczynił. Marginalnie Sąd Okręgowy wskazał, że ocena czasochłonności mogłaby być jedynie wysoce teoretyczna, nadto pozwany nie podał w jaki sposób miałyby wpływać na ocenę wydatkowania środków na realizację zadań.

Co do argumentu, że strona powodowa nie mogła samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych, a skoro decyzję taką podjęła - to nie ma podstaw prawnych do dochodzenia zwrotu wskazanych wydatków od strony pozwanej, Sąd Okręgowy wskazał, że pełna realizacja przez Województwo (...) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymagała przekazania w formie celowej dotacji kwoty wyższej niż ta, która została faktycznie przekazana stronie powodowej. Strona powodowa wnioskuje o zwiększenie dotacji, wskazując argumenty pozwalające na merytoryczną ocenę wniosków. Zdaniem Sądu I instancji, wskazana na wstępie analiza przepisów nie pozwoliła na przyznanie w tym zakresie racji pozwanemu.

W latach 2007-2010 pozwana Gmina, związku z brakiem dofinansowania kosztów zadań zleconych, przeznaczyła z własnego budżetu kwotę 2 726 017,27 zł na ich realizację, przy czym kwoty te w poszczególnych latach wynosiły: w 2007 roku - 556 344,88 zł, w 2008 roku - 670 147,05 zł, w 2009 roku - 705 773,61 zł, w 2010 roku - 793 751,73 zł. Tym samym żądanie zapłaty tej kwoty, w oparciu o art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jest uzasadnione. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że żądanie odsetek jak dla zaległości podatkowych znajduje także uzasadnienie w treści powołanego przepisu i winny być one naliczone od dnia następującego po upływie dnia terminu płatności. Wskazał, że za taki dzień należało uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleconych, przez co należy rozumieć ostatni dzień każdego roku tj. odpowiednio 2007, 2008, 2009 i 2010, a tym samym żądanie powoda zasądzenia odsetek od kwot należnych za poszczególne lata od dnia 1 stycznia 2008 r., 1 stycznia 2009 r., 1 stycznia 2010 r. i 1 stycznia 2011 r. było w ocenie Sądu Okręgowego zasadne.

Orzeczenie o kosztach Sąd Okręgowy oparł o przepis art. 98 § 1 k.p.c., a na zasadzoną w II wyroku kwotę złożyły się 100.000 zł uiszczonego wpisu oraz 15.000 zł wynagrodzenia pełnomocnika reprezentującego powódkę stosownie do § 2 pkt. 8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Pozwany wniósł apelację od tego wyroku, zaskarżając go w całości. Wyrokowi temu zarzucił:

1. błędy w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego orzeczenia polegające na uznaniu, że:

a) powodowa Gmina zgłaszała pozwanemu brak środków na realizację zadań zleconych w okresie, kiedy braki te miały występować, czego pozwany nie kwestionuje co do zasady, aczkolwiek z ustaleń Sądu Okręgowego w tym zakresie wynika — jak się wydaje — że potrzeba zwiększenia środków dotyczyła całej dochodzonej w niniejszej sprawie kwoty, podczas gdy wniosek taki nie wynika z przedłożonych przez stronę powodową dokumentów;

b) PINB w S. wykonywał w latach 2007 - 2010 łącznie 31 zadań stanowiących kompetencje wskazane w ustawie Prawo budowlanego, podczas gdy z opinii biegłego Ł. Ż. wynika, że zgodnie z otrzymanymi od Gminy dokumentami, liczba ta była mniejsza, zaś w zakresie niektórych kategorii spraw PINB w S. prowadził na przestrzeni 4 lat jedynie np. 3 lub 6 spraw z danej „kategorii”;

2. błędy w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego orzeczenia polegające na uznaniu, że pozwany przekazał niewystarczające kwoty dotacji na następujące wydatki PINB w S.: w 2007 roku - na zadania zlecone w zakresie: zakupu usług pozostałych (paragraf 4300), a w 2008 roku - na zadania zlecone w zakresie:

składek na Fundusz Pracy (paragraf 4120), zakup energii (paragraf 4260), opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (paragraf 4370), podczas gdy zarówno ze sprawozdań rocznych Rb-50 za lata 2007 - 2010, jak i opinii biegłego, której Sąd Okręgowy dał wiarę, wynika, że w zakresie opisanych wyżej wydatków PINB w S. nie wykorzystał przyznanej w tych latach dotacji w całości, a co za tym idzie - twierdzenia powódki o konieczności poniesienia wydatków z własnego budżetu na te cele należy uznać za nieuzasadnione;

3. naruszenie przepisu postępowania mające wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia tj. art. 207 § 6 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. poprzez dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów dołączonych do pisma strony powodowej z dnia 17 grudnia 2018 roku na wniosek biegłego zawarty w piśmie z 8 października 2018 roku, co doprowadziło do wydania przez Sąd Okręgowy korzystnego dla strony powodowej orzeczenia w oparciu o opinię biegłego, do sporządzenia której koniecznym było poszukiwanie przez biegłego materiału dowodowego na poparcie twierdzeń pozwu;

4. naruszenie przepisu postępowania mające wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia tj. art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. poprzez wybiórczą (niewszechstronną) analizę opinii biegłego Ł. Ż. skutkującą niezasadnym przyjęciem przez Sąd Okręgowy (za biegłym), że: w

a) w latach 2007 — 2010 PINB w S. rozpatrzył 33576 „spraw”, podczas gdy informacja ta wynika jedynie z nieudowodnionych twierdzeń strony powodowej w tym zakresie zawartych w pismach procesowych z 12 marca 2018 roku i 17 grudnia 2018 roku,

b) w latach 2007 - 2010 PINB w S. poniósł wydatki w wysokości 27.946,26 zł na wypłatę ryczałtu samochodowego na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu nadzoru budowlanego, w sytuacji, gdy ustalenie to wynika z „założenia” przyjętego przez biegłego na podstawie nieudowodnionych twierdzeń strony powodowej;

5. naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia tj. art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. poprzez wybiórczą (niewszechstronną) analizę opinii biegłego Ł. Ż. skutkującą niezasadnym przyjęciem przez Sąd Okręgowy, że wydatki faktycznie poniesione przez PINB w latach 2007 — 2010 były niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonywania zadań zleconych, a co za tym idzie — kwoty dotacji przekazane przez pozwanego były niewystarczające, podczas gdy wniosku takiego nie można logicznie wyprowadzić z tej opinii, bowiem przedmiotem badania przez biegłego był jedynie „wycinek” spraw należących do właściwości PINB w S., na podstawie czego nie jest możliwym wyprowadzenie zakwestionowanych wniosków Sądu Okręgowego;

6. naruszenie przepisu postępowania mające wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia tj. art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. poprzez pozbawioną przymiotu wszechstronności (wybiórczą) ocenę opinii oraz opinii uzupełniającej biegłego Ł. Ż., skutkującą przyjęciem nieuprawnionych w świetle treści tych opinii wniosków o tym, że:

a) liczba pracowników zatrudnionych w PINB w S. w latach 2007 - 2010 nie była adekwatna ze względu na zakres oraz ilość zadań wykonywanych przez tę jednostkę,

b) pozwany przekazał na rzecz powodowej Gminy dotację celową w niewystarczającej wysokości i to w świetle kryteriów wynikających z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych tj. pomimo wydatkowania przekazanych środków w sposób celowy i oszczędny, a także z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, podczas gdy ww. biegły, zarówno w treści samej opinii, jak i w odpowiedzi na zastrzeżenia pozwanego do tej opinii wskazał, że nie posiada wiadomości specjalnych i doświadczenia zawodowego związanego z oceną bądź bezpośrednią realizacją zadań w zakresie działalności merytorycznej inspektoratów nadzoru budowlanego i czasochłonności poszczególnych rodzajów zadań, a co za tym idzie — biegły nie powinien był wypowiadać się merytorycznie w tym przedmiocie (a mimo to Sąd Okręgowy uznał opinię za wiarygodną i wyczerpującą podstawę do zasądzenia całej kwoty dochodzonej pozwem wniesionym w niniejszej sprawie);

7. naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 328 § 2 k.p.c. poprzez brak poczynienia przez Sąd Okręgowy jakichkolwiek ustaleń faktycznych w zakresie zasadności i celowości wydatkowania przez PINB w S. dochodzonej w niniejszej sprawie kwoty wydatków rzeczowo – funkcjonalnych, które miały być związane z zapewnieniem ciągłości pracy jednostki, w tym realizacji jej zadań, co całkowicie uniemożliwia dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania korzystnego dla strony powodowej rozstrzygnięcia (w tym zakresie);

8. naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 118 k.c. poprzez jego niezastosowanie pomimo podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia strony powodowej w sytuacji, gdy ani z treści naruszonego przepisu ani z orzecznictwa sądowego nie wynika, by skuteczność podniesionego zarzutu przedawnienia miała wynikać z jego określonego uzasadnienia;

9. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako: „u.d.j.s.t”) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1-2, art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1, art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. e, art. 100 ust. 5, art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 108 pkt 1, art. 125 ust. 1 pkt 2, art. 128 ust. 3, art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189, art. 147 oraz art. 186 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. (dalej jako: „u.f.p.2005”), poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, w wyniku uznania, że ocena zasadności roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę, dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. może zostać dokonana w oderwaniu od przepisów prawa budżetowego, określających zasady planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego - pomimo zawartego w art. 49 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t. odesłania do tych zasad;

10. naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 49 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprzez jego zastosowanie w odniesieniu do nagród wypłacanych pracownikom PINB w S. w latach 2007 - 2010 (łącznie 103.968,85 zł - por. Tabela nr 15 na str. 24 opinii biegłego Ł. Ż.) w sytuacji, gdy nagroda ma charakter uznaniowy, a decyzja o jej przyznaniu leży wyłącznie w gestii pracodawcy (pозwany nie ma żadnego wpływu na decyzje powoda w tym zakresie), a ponadto brak jest podstaw do przyjęcia, że wypłata nagród jest niezbędna dla realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez PINB w S..

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego za I instancję według norm prawem przepisanych; zasądzenie od strony powodowej na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powódka wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego. W uzasadnieniu przedstawiła aprobatę zaskarżonego orzeczenia, dokonanych ustaleń i ocen prawnych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje

Sąd II instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (por. przede wszystkim uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, Nr 6, poz. 60).

Po dokonaniu ponownej oceny materiału procesowego w ramach postępowania apelacyjnego w granicach wniesionej apelacji w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że Sąd Okręgowy prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia faktyczne (zawarte w wyodrębnionej redakcyjnie części uzasadnienia zaskarżonego wyroku) znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd odwoławczy czyni je częścią uzasadnienia własnego wyroku, nie znajdując potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania. Sąd odwoławczy nie dopatrzył się też nieważności postępowania.

Trafna też jest w przeważającym zakresie kwalifikacja prawna dochodzonego roszczenia. Odmienne oceny, które w rezultacie doprowadziły do zmiany powództwa, zostaną przedstawione niżej.

Odnosząc się bliżej do zarzutów apelacji zacząć trzeba od zarzutu błędu w ustaleniach faktycznych, bowiem dopiero pełne ustalenie stanu faktycznego sprawy pozwolić może na subsumpcję materialnoprawną, w tym ocenę zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Ustalenia faktyczne są wynikiem stosowania reguł (norm) prawa procesowego. Fakty przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia stanowią wynik procesowej weryfikacji twierdzeń stron, co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, ewentualnie uzupełnianych o fakty znane powszechnie i znane sądowi z urzędu (art. 228 k.p.c.).

Fakty przytaczane przez strony zasadniczo wymagają dowodu i to na stronach (zgodnie z art. 232 k.p.c.) spoczywa ciężar ich wykazania dowodami, oczywiście tych, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Bez przeprowadzenia postępowania dowodowego sąd może czynić ustalenia faktyczne jedynie co do faktów przyznanych przez stronę przeciwną (w sposób wyraźny – art. 229 k.p.c. lub w sposób dorozumiany - art. 230 k.p.c.), faktów objętych domniemaniami faktycznymi (art. 231 k.p.c.) lub prawnymi (art. 234 k.p.c.). Ocena dowodów i uznanie ich wiarygodności oraz mocy dowodowej odbywa się na podstawie kompetencji określonych w art. 233 § 1 k.p.c. Na podstawie tej oceny sąd uznaje określone fakty za udowodnione (czyni je podstawą rozstrzygnięcia) lub uznając za niewykazane pomija przy rozstrzyganiu.

Formułując zarzut „błędu w ustaleniach faktycznych” strona skarżąca winna wykazać, które z przytoczonych reguł procesowoprawnych sąd I instancji naruszył, uznając za udowodnione (względnie bezsporne lub z innych przyczyn nie wymagające dowodu) fakty kwestionowane w apelacji. Brak odniesienia argumentacji do właściwych przepisów powoduje, że zarzuty apelacyjne pozostają polemiką z ustaleniami tego sądu, polegającą (jak w niniejszej sprawie) na ponownej prezentacji własnego stanowiska strony co do przebiegu zdarzeń.

Tezę o błędnych ustaleniach faktycznych skarżący opiera np. na treści opinii biegłego, tej samej, którą w kolejnych zarzutach podważa twierdząc, że biegły nie powinien się merytorycznie wypowiadać w tym przedmiocie. W kwestii zarzucanego przez skarżącego „pomijania” Wojewody (...) przy podejmowaniu przez Gminę decyzji o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych należy zauważyć, że z dokumentacji, która została załączona do pozwu wynika, że wielokrotnie powódka zwracała się bezpośrednio do pozwanego, zgłaszając problem i wnosząc o dofinansowanie, co jednak pozostawało bez właściwej odpowiedzi. Dofinansując Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (PINB) ze środków własnych powoda powodowa Gmina kierowała się celem zapewnienie sprawnego działania PINB, realizującego zadania określone w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Zarzut pozwanego, że w jego ocenie takie działanie jest niedopuszczalne, sprzeczne z obowiązującymi zasadami planowania budżetu państwa wynikającymi z ustawy o finansach publicznych i wbrew rzeczywistości gospodarczej kraju, pomija to, że ustawa o finansach publicznych, na którą się powołuje, w art. 44 ust. 3 stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Ponadto nie można zgodzić się z apelującym, który twierdzi, że z opinii biegłego wynika, iż liczba zadań stanowiących kompetencje wskazane w ustawie Prawo budowlane wykonywanych przez PINB w S. była mniejsza niż 31 zadań. W przedmiotowej opinii biegły sądowy wyraźnie wskazał, że liczba zadań jednostki, wynikających z ustawy Prawo budowlane, to 31 pozycji, którą biegły określił jako „stosunkowo dużą” (k. 327, 350). Biegły obliczył, że łączna liczba rozpatrywanych spraw wyniosła 33.576 (k. 327).

Nie naruszył też Sąd Okręgowy normy art. 233 § 1 k.p.c. Stanowi ona zasadniczą podstawę prawną określającą kompetencje Sądu w zakresie oceny materiału procesowego. Zarzut naruszenia tej normy, jako dotyczący poprawności ustalenia faktów istotnych dla orzeczenia o żądaniach pozwu, musi prowadzić do podważenia podstaw dokonanej oceny dowodów z wykazaniem, że jest ona rażąco wadliwa lub oczywiście błędna (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 2004 r. IV CK 274/03). Konieczne jest przy tym wskazanie przez skarżącego konkretnych przyczyn

dyskwalifikujących wywody sądu I instancji w tym zakresie. W szczególności strona skarżąca powinna wskazać, jakie kryteria oceny naruszył sąd analizując materiał dowodowy, uznając brak wiarygodności i mocy dowodowej poszczególnych dowodów lub niesłusznie im ją przyznając (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 stycznia 2001 roku, IV CKN 970/00; z 12 kwietnia 2001 roku, II CKN 588/99; z 10 stycznia 2002 roku, II CKN 572/99). Jako zasadnicze kryteria tej oceny wyróżnia się więc zgodność wniosków sądu z zasadami logiki i doświadczenia życiowego oraz komplementarność (spójność) argumentacji, polegającą na wyprowadzaniu poprawnych wniosków z całokształtu materiału procesowego. Spójność ta będzie naruszona w przypadku nieuzasadnionego pominięcia przez sąd wniosków przeciwnych wynikających z części dowodów.

W myśl normy art. 233 § 1 k.p.c. sąd w ramach swoich kompetencji prawnych posiada przypisaną przez ustawę swobodę w ocenie wiarygodności i mocy dowodów. Sąd dokonuje tej oceny według własnego przekonania powziętego w wyniku bezpośredniego zetknięcia się z dowodami. Sąd porównuje wnioski wynikające z poszczególnych dowodów przy uwzględnieniu zasad logiki i doświadczenia życiowego i w efekcie ocenia ich wiarygodność. Jeżeli więc z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z zasadami doświadczenia życiowego, to taka ocena dowodów nie narusza art. 233 § 1 k.p.c. i musi być uznana za prawidłową, choćby nawet w równym stopniu, na podstawie tego samego materiału dowodowego (np. po uznaniu innych z wykluczających się dowodów za wiarygodne), dawały się wysnuć spójne logicznie wnioski odmienne.

W związku z tym, dla skutecznego postawienia zarzutu naruszenia normy art. 233 § 1 k.p.c. nie wystarcza samo twierdzenie strony skarżącej o wadliwości dokonanych ustaleń faktycznych, odwołujące się do stanu faktycznego, który jej zdaniem odpowiada rzeczywistości (przedstawienie przez skarżącego własnej, odmiennej od sądowej, oceny materiału procesowego i poszczególnych dowodów).

W kontekście zarzutów naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny stwierdza, że argumentacja skarżącego sprowadza się do polemiki z oceną dowodów dokonaną przez Sąd I instancji. Strona skarżąca upatrywała naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisu art. 233 § 1 k.p.c. przede wszystkim poprzez wybiórczą analizę opinii biegłego, skutkującą niezasadnym przyjęciem przez Sąd Okręgowy błędnych wniosków.

Kontynuując powyższe rozważania i odnosząc je także do zarzutu naruszenia art. 278 k.p.c., należy zauważyć, że opinia biegłego służyć ma z założenia stworzeniu sądowi możliwości prawidłowej oceny materiału procesowego w wypadkach, kiedy ocena ta wymaga wiadomości specjalnych, a więc wykraczających poza objętą zakresem wiedzy powszechnej. Zadaniem biegłego zasadniczo nie jest więc poszukiwanie dowodów i okoliczności mających uzasadnić argumentację stron procesu, lecz dokonanie oceny przedstawionego materiału z perspektywy posiadanej wiedzy naukowej, technicznej lub branżowej i przedstawienie sądowi danych (wniosków) umożliwiających poczynienie właściwych ustaleń faktycznych i właściwą ocenę prawną znaczenia zdarzeń, z których strony wywodzą swoje racje. Dowód z opinii biegłego podlega ocenie na podstawie art. 233 § 1 k.p.c., przy czym z uwagi na swoistość tego środka dowodowego, opinia nie może podlegać ocenie sądu w warstwie dotyczącej przedstawionych poglądów naukowych lub dotyczących wiedzy specjalistycznej (naukowej lub technicznej) nawet jeśli członkowie składu orzekającego taką wiedzę posiadają. Ocenie podlega wyłącznie zgodność z materiałem procesowym przyjętych założeń faktycznych, podstawy metodologiczne, transparentność, kompletność, spójność wywodu i wreszcie zgodność wniosków opinii z zasadami logiki, wiedzy powszechnej i doświadczenia życiowego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2000 r., I CKN 1170/98). Odwołanie się przez sąd do tych kryteriów oceny stanowi wystarczające i należyte uzasadnienie przyczyn uznania opinii za rzetelną. Oznacza to również, że sąd nie ma kompetencji do czynienia ustaleń pozostających w sprzeczności ze stanowiskiem biegłych specjalistów, zwłaszcza w sytuacji gdy opinia jest jednoznaczna, przekonująca i odpowiednio umotywowana. Zdyskredytowanie opinii biegłego sporządzonej w sprawie jest możliwe tylko wówczas, gdy zawiera ona istotne luki, nie odpowiada na postawione tezy dowodowe, jest niejasna, nienależycie uzasadniona i nieweryfikowalna, tj. gdy przedstawiona przez eksperta analiza nie pozwala organowi orzekającemu skontrolować jego rozumowania co do trafności jego wniosków końcowych.

Kwalifikacje biegłego Ł. Ż. są poza sporem, gdyż podlegały weryfikacji przy wpisaniu na listę biegłych sądowych. Jasno trzeba też powiedzieć, że Sąd Apelacyjny nie ma jakichkolwiek zastrzeżeń do rzetelności i uczciwości biegłego

– w szczególności nie istnieją żadne realne przesłanki, które pozwoliłyby stwierdzić że biegły Ł. Ż. mógł sprzyjać którejkolwiek ze stron.

Opinia biegłego podlega ocenie pod względem fachowości, rzetelności i logiczności. Pozwany nie wykazał, aby którekolwiek z ww. kryteriów nie zostało spełnione. Oceniając opinię biegłego, sąd powinien uwzględnić także takie kryteria jak: poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego stanowiska, stopień stanowczości wyrażonych w niej ocen, zgodność z zasadami logiki i wiedzy powszechnej. Konkluzja biegłego jest stanowcza i odpowiednio umotywowana. Pozwany nie odwołał się do poglądów z literatury fachowej, które mogłyby wzbudzić wątpliwości odnośnie trafności tez postawionych przez biegłego, zatem nie ma podstaw do przyjęcia, że opinia nie jest przydatna dla rozstrzygnięcia i że nie mogła stanowić podstawy ustaleń faktycznych sądu I instancji. Dla obalenia twierdzeń biegłego specjalisty nie wystarczy samo przeświadczenie strony, że fakty wyglądają inaczej, lecz koniecznym jest rzeczowe wykazanie, iż wystawiona przez biegłego opinia jest niespójna bądź merytorycznie błędna. Zauważyć należy, że w istocie wywód uzasadnienia apelacji w tym zakresie stanowi polemikę, zarzucając z jednej strony wybiórczą analizę opinii biegłego, by z drugiej zarzucać Sądowi Okręgowemu, że niezasadnie przyjął określony wniosek opinii w ślad za biegłym. Będzie jeszcze na ten temat mowa przy odniesieniu się do innych zarzutów apelacji.

Nieskuteczny okazał się również zarzut pozwanego naruszenia przepisów postępowania poprzez dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów dołączonych przez powoda na wniosek biegłego sądowego. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w oparciu o zarządzenie z dnia 19 lipca 2018 r. (k. 284) biegłemu przekazano akta wraz z załącznikami celem sporządzenia pisemnej opinii, wskazując m.in., że o ile do wydania opinii niezbędne będą inne dokumenty należy niezwłocznie o tym poinformować Sąd, wymieniając, o jakie dokumenty chodzi. W związku z powyższym pismem z dnia 8 października 2018 r. (k. 287-288) biegły zwrócił się z wnioskiem do Sądu Okręgowego o uzupełnienie materiału źródłowego, mającego stanowić podstawę opracowania opinii w przedmiotowej sprawie. Na zarządzenie z dnia 11 października 2018 r. (k. 290) powódka została zobowiązana do przedłożenia wskazanych dokumentów, czego pozwany w toku postępowania pierwszoinstancyjnego nie kwestionował, a w szczególności nie zarzucał naruszenia równości stron, choć przecież otrzymał pismo strony powodowej z załącznikami obejmującymi dokumenty wskazane przez biegłego jako potrzebne do wydania opinii. Tym samym obecny zarzut jest spóźniony, w kontekście art. 162 k.p.c.

Niezależnie od powyższego, wskazane działanie w toku postępowania sądowego było usprawiedliwione. Ani sąd, ani strony postępowania, nie są w stanie do końca przewidzieć, nie posiadając wiedzy specjalistycznej, jakie dokumenty mogą być potrzebne biegłemu do udzielenia odpowiedzi na postawione mu pytania. Pozwany nie przedstawił zarzutu nieprawidłowości wniosków biegłego, odnoszonych właśnie tych dowodów, których przyjęcie pozwany obecnie kwestionuje, ani tego, że ocena biegłego jest bardziej miarodajna. Pozwany przecież popierał wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, postulując przy tym, by opinia ta obejmowała rozszerzenie materiału dowodowego przez dowody, o których wezwanie pozwana wniosowała w odpowiedzi na pozew (k. 122-123).

Nie sposób też zgodzić się ze skarżącym, że biegły był stronniczy, bowiem jest to jedynie wyraz niezgody z wnioskami biegłego, mającej charakter niemerytoryczny, bowiem nie powołujący się na pogłębioną analizę materii, czy wyciągnięte na jej podstawie wnioski. Jeżeli pozwany powziął wątpliwości co do bezstronności biegłego, to miał uprawnienie by w trybie art. 281 § 1 k.p.c. wnieść o jego wyłączenie. Pozwany mógł również wnieść w trybie art. 286 k.p.c. o sporządzenie dodatkowej opinii przez tego biegłego lub innych biegłych. Pozwany z tych uprawnień nie skorzystał.

Za chybiony należało uznać zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 328 § 2 k.p.c. Powołanie się na tę podstawę naruszenia prawa procesowego jest usprawiedliwione tylko wówczas, gdy z uzasadnienia orzeczenia nie daje się odczytać, jaki stan faktyczny lub prawny stanowił podstawę rozstrzygnięcia, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie posiada wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera tak oczywiste braki, które uniemożliwiają kontrolę instancyjną (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 marca 2008 roku, III CSK 315/07; z dnia 21 lutego 2008 roku, III CSK 264/07, OSNC-ZD 2008, nr 4, poz. 118). Zarzut więc wadliwego sporządzenia uzasadnienia

zaskarżonego orzeczenia może okazać się zasadny tylko wówczas, gdy z powodu braku w uzasadnieniu elementów wymienionych w art. 328 § 2 k.p.c. zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli, czyli gdy treść uzasadnienia orzeczenia sądu uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do jego wydania. Niewątpliwie taka sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła.

Sąd rozpoznający sprawę jest obowiązany zamieścić w swoim uzasadnieniu wyłącznie takie elementy, które ze względu na treść apelacji i zakres rozpoznania są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy, nie ma więc obowiązku wyrażania szczegółowego stanowiska co do wszystkich poglądów prezentowanych przez strony, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla tego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2012 roku, IV CSK 373/11; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1998 roku, II UKN 282/98).

Przechodząc do rozważań merytorycznych w pierwszej kolejności należy wskazać, że nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 49 ust. 1, 3 - 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – nota bene już zgłoszony przed Sądem I instancji. Skarżący prezentował już pogląd, że przywołana powyżej regulacja nie może stanowić podstawy żądania przez powoda zapłaty kwot przeznaczonych z jej własnych środków na wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej. Pozwany podnosząc ponownie ten zarzut właściwie nie odniósł się do wykładni tej regulacji, przeprowadzonej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, poprzestając na ponownym przywołaniu własnej wykładni.

Oczywiście bezzasadne jest kwestionowanie przez skarżącego, że roszczenie powódki zostało sprecyzowane. Na ową bezzasadność wskazują przywołane w apelacji przytoczenia treści stanowiska powoda. Niewątpliwie wynika z nich, że powódka dochodziła kwoty wskazanej w pozwie tytułem dotacji na zadania zlecone, realizowane przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o dotację, która ma służyć przyszłym działaniom realizacyjnym, czy refundację środków, które zostały udostępnione przez powoda, a więc uzupełnienie dotacji, której nie zapewniono wcześniej, mimo istnienia takiego obowiązku. Powódka wszak nie świadczyła na rzecz realizacji zadań zleconych, które winny być finansowane dotacjami z budżetu państwa, w sposób zastępujący obowiązkowe dotacje pozwanego, lecz po to, by zapewnić ciągłość działania, za które odpowiadał organizacyjnie. Nie można czynić powodowej Gminie zarzutu, że zapewniała ciągłość działania jednostki organizacyjnej mieszczącej się w strukturze podlegającej jej organizacyjnie. Stało się tak jedynie z tego względu, że dotacja zapewniona przez pozwanego nie była wystarczająca, a przy tym nie została uzupełniona stosownie do zakresu wykonywanych zadań zleconych.

Reasumując tą część rozważań należy stwierdzić, że Sąd Okręgowy właściwie zidentyfikował żądanie pozwu. Jest to o tyle oczywiste, że powód nie poprzestał na jego nazwaniu, bowiem jednoznacznie wskazał, że domaga się zapłaty dotacji celowej na podstawie art. 49 powołanej wyżej ustawy, który w ust. 1 stanowi, 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. Z kolei prawo do „należnego świadczenia”, o którym mowa w art. 49 ust. 6 tej ustawy stanowi element treści stosunku cywilnoprawnego łączącego Skarb Państwa oraz jednostkę samorządu terytorialnego, taki sam charakter przypisując prawu do świadczenia odsetkowego.

Całkowicie niezrozumiałe są argumenty skarżącego, w których powołuje się na normy prawne, które nie mają zastosowania w niniejszym postępowaniu. Skarżący podnosi, że ocena zasadności roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę, dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., nie może zostać dokonana w oderwaniu od przepisów prawa budżetowego, określających zasady planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego - pomimo zawartego w art. 49 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t. odesłania do tych zasad. Należy podkreślić, że okoliczność, iż dotacja celowa przekazywana jest na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości niezapewniającej realizacji zadań zleconych. Dotacja celowa ma charakter obligatoryjny, jest jedną z niewielu, do których ustawodawca sformułował zasadę adekwatności, przyjmując w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi. Żaden przepis rangi

ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych. Jednym z fundamentów funkcjonowania jednostek samorządu jest zapewnienie tym jednostkom, także na poziomie konstytucyjnym (art. 167 Konstytucji RP), udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i prawa do zmian w podziale tych dochodów w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. 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 obligatoryjna, a zaniechanie lub ograniczenie wykonania przekazanego zadania do pułapu zapewnionych środków finansowych z budżetu państwa naraża taką jednostkę choćby na ryzyko postawienia zarzutu bezczynności organu, przewlekłości toczącego postępowania lub odpowiedzialności odszkodowawczej w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2018 r., I ACa 953/17; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18; z 28.03.2019 r., I CSK 94/18).

Odnośnie argumentu skarżącego, że spod kontroli sądowej wymyka się wysokość kwot przeznaczonych w budżecie państwa na dotacje celowe oraz przyjęte w tym budżecie zasady określania wydatków podobnego rodzaju, należy zauważyć, że powołany już wyżej art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., służy właśnie zapewnienia gwarancji ochrony interesów finansowych gmin realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, poprzez przyznane jednostce samorządu terytorialnego „prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami”. W sytuacji, gdy dla wykonania zleconych jednostce samorządu terytorialnego zadań nie wystarczyłyby środki przekazane tej jednostce 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. Przepis ten stanowi przy tym 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 (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2018 roku, I ACa 953/17; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 marca 2019 roku, I CSK 94/18; z dnia 18 stycznia 2018 roku, V CSK 144/17; z dnia 20 lutego 2015 roku, V CSK 295/14).

Jak widać, 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. Co do wykazania wysokości kwoty należnego uzupełnienia dotacji za poszczególne lata należy stwierdzić, że powodowa Gmina wnioskuje w pozwie o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego w celu ustalenia na podstawie ksiąg rachunkowych oraz dokumentów źródłowych kwoty uzasadnionych wydatków na realizację zadań z zakresu nadzoru budowlanego wykonywanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w S. w latach 2007-2010.

Trzeba dodać, że powódka formułując żądanie co do zasady i co do wysokości powołała się na wykazy wydatków na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń w poszczególnych latach podanego okresu, wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia oraz wykazy wydatków rzeczowo-funkcjonalnych. Pozwany w odpowiedzi na pozew poparł wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego wskazując, że opinia powinna obejmować „weryfikację zasadności zaangażowania powołanej w pozwie określonej ilości etatów pracowniczych realizujących objęte pozwem zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz ustalenia wysokości rzeczywiście niezbędnych, uzasadnionych i koniecznych wydatków wymaganych do zrealizowania przez powoda objętych pozwem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, finansowanych z budżetu państwa”. Jednocześnie należy zauważyć, że pozwany nie podważył wliczeń strony powodowej, nota bene nie podważano też ich w toku korespondencji przedprocesowej.

Postanowieniem z dnia 19 lipca 2018 roku Sąd Okręgowy dopuścił dowód z opinii biegłego Ł. Ż. formułując tezę dowodową adekwatnie do złożonych wniosków stron. Strona pozwana, mając świadomość danych biegłego, a więc także jego specjalności (biegły z zakresu ekonomii i zarządzania), nie wnioskuje o zmianę biegłego, np. przez wezwanie biegłego o innej specjalności, czy też uzupełnienia składu biegłych o inną jeszcze osobę. Późniejsze zarzuty pozwanego do treści opinii stanowiły podstawę wystąpienia do biegłego o odniesienie się do nich, co nastąpiło, między innymi poprzez udzielenie przez biegłego odpowiedzi na pytania pozwanego. Biegły nadto wskazał, że o ile niezbędne

byłoby badanie czasochłonności wykonywanych zadań przez PINB, to właściwym byłby biegły z zakresu budownictwa. Pozwany nie wnioskował, także tym razem, o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego o takiej specjalności, nie jest przy tym tak, jak twierdził w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, że to na powódce spoczywał w opisanych warunkach procesowych obowiązek wnioskowania o taki dowód. To pozwany wyraził wątpliwości (nie zastrzeżenia) co do poświęcenia właściwego czasu przez inspektorów PINB na wykonywanie poszczególnych czynności z zakresu zadań zleconych, a zatem winien był najpierw przedstawić rzeczowe stanowisko wskazujące na fakty przekroczenia niezbędnych ram czasowych tych czynności, a przez to podwyższenia ich kosztów, a w celu ewentualnego wykazania swoich twierdzeń, o ile spotkałyby się one z odmienną merytoryczną odpowiedzią, złożyć odpowiedni wniosek dowodowy, zakładający zasięgnięcie wiadomości specjalnych.

Spośród zarzutów apelacji częściowo zasadnym okazał się zarzut przedawnienia roszczenia. Roszczenie powodowej Gminy w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa ma charakter cywilnoprawny, toteż do jego regulacji zastosowanie znajdowały przepisy Kodeksu cywilnego, również o przedawnieniu roszczeń, w tym art. 118 k.c. Należy zaznaczyć, że Sąd Okręgowy trafnie przyjął, iż roszczenie główne dochodzone w niniejszym postępowaniu ulega przedawnieniu w terminie dziesięcioletnim, o którym mowa w art. 118 k.c., (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 roku, V CSK 295/14), co jednak nie przekłada się na termin przedawnienia roszczenia z tytułu odsetek, których termin przedawnienia jest inny, co wynika także z powołanego już art. 118 k.c. Istotną kwestią jest jednakże ustalenie dni wymagalności roszczeń za poszczególne lata, a tym samym początku biegu przedawnienia roszczeń o zapłatę dotacji celowych za te lata.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, charakter dotacji, której zasądzenia, jako stanowiącej uzupełnienie dotacji należnej, domaga się powodowa Gmina, wskazuje, że winna być ona udzielona przed czasem wykonywania zleconych zadań, których wykonaniu ma służyć. Wskazuje na to treści art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t., zgodnie z którym dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Dotacja jest wykonywana na wykonanie zleconych zadań, a nie za ich wykonywanie.

Oczywiście zadania są realizowane na przestrzeni roku, do którego odnoszona jest przyznawana dotacja, jednak nie uzasadnia to przyjęcia, jak to przyjął Sąd Okręgowy, że wymagalność dotacji następuje dopiero w roku następnym. Realizacja zadań zleconych następuje sukcesywnie w trakcie roku i stosownie do tego winno postępować wykładanie środków przeznaczonych na wykonanie poszczególnych zadań, a pokrywanych z pozyskiwanych stopniowo z biegiem roku wpływów budżetu państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 roku, I CSK 94/18).

Trzeba zauważyć, że pozew w niniejszej sprawie został wniesiony w dniu 18 grudnia 2017 roku. Żeby przyjąć, że nie jest przedawnione roszczenie z tytułu dotacji na rok 2007 należałoby stwierdzić, że wymagalność dotacji na ten rok przypadła nie wcześniej niż w dniu 18 grudnia 2017 roku. Powódka nie wskazała żadnego argumentu za takim rozumowaniem, w szczególności nie wykazała, że żądanie zwiększenia dotacji na zadania realizowane w tym roku nie mogło być złożone wcześniej niż dopiero z tą datą (art. 120 § 1 k.c.). Choć więc nie jest wykluczone, że termin świadczenia dotacji na określone zadanie będzie upływał w końcu roku, to jednak z charakteru tych zadań i konieczności ich sukcesywnego finansowania wynika, że zasadą pozostanie powstawanie w trakcie roku prawa do dotacji należnej na konkretne cele, a w razie nieprzekazania dotacji w sposób pełny i terminowy - także powstawanie stanu jej wymagalności i roszczenia o zapłatę odsetek, wymagalnego po upływie terminu jego płatności. Powyższe wskazuje, że dotacja na zadania roku 2007 była wymagalna wcześniej niż 18 grudnia 2007 roku. Powódka nie wykazała, jakoby jakkolwiek część dotacji na zadania w roku 2007, skorelowanej z konkretnymi zadaniami wykonywanymi w poszczególnych miesiącach tego roku (w niniejszej sprawie w II połowie ostatniego miesiąca), była wymagalna dopiero w tej, albo późniejszej dacie. Tym samym należało uznać, że roszczenie powódki, dotyczące dotacji na zadania zlecone wykonywane w 2007 roku, jest przedawnione.

Powyższe rozważania w sprawie terminu wymagalności dotacji należnej na zadania w poszczególnych latach nie są bez znaczenia w sprawie terminu przedawnienia roszczenia o odsetki od zasądzonych kwot za poszczególne lata objęte żądaniem pozwu. Co prawda w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. odrębnie uregulowana została kwestia prawa do odsetek i ich wysokości, jednakże z uwagi na to, że prawo to jest elementem treści stosunku cywilnoprawnego, to nie jest wyłączone

zastosowanie do niego przepisów kodeksu cywilnego, w tym o przedawnieniu. Są one więc świadczeniem, o które roszczenie przedawnia się w świetle art. 118 k.c. z upływem 3 lat (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 roku, III CK 619/04).

Mając na uwadze powyższe, dochodzone pozwem roszczenie o odsetki od zasądzonych kwot dotacji za lata 2008-2010, biegnące do dnia 17 grudnia 2014 roku, uległo przedawnieniu. Wysokość odsetek zasądzonych od dnia następnego znajduje podstawę w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Reasumując powyższe rozważania, wobec częściowo zasadnej apelacji, należało na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienić zaskarżony wyrok poprzez obniżenie zasądzonej przez Sąd Okręgowy kwoty o kwotę dotacji żądanej na wykonanie zadań w 20017 roku oraz zasądzenie od zasądzonej na skutek tej zmiany kwoty odsetek jedynie za okres nieprzedawniony, przy oddaleniu powództwa w pozostałej części.

Wskazana zmiana wyroku co do istoty sprawy skutkowałą nową oceną stopnia wygrania sprawy pomiędzy stronami. Biorąc pod uwagę wartość żądania oddalonego (556.344,8 zł) do wartości objętej pozwem, a następnie zaskarżeniem (2.726.017,27 zł), przyjmując trzeba że powód wygrał proces w 80% i w takiej części ma prawo żądania zwrotu kosztów postępowania przed Sądem I instancji, zaś pozwany może żądać zwrotu 20% tych kosztów. Koszty powoda to wynagrodzenie pełnomocnika (15.000 zł) oraz opłata od pozwu (100.000 zł). Wartość 80% tej kwoty to kwota 92.000 zł. Koszty pozwanego to wynagrodzenie pełnomocnika (15.000 zł). Należne pozwanemu 20% tej kwoty to 3.000 zł. Po wzajemnym rozdzieleniu kosztów zgodnie z art. 100 k.p.c. należało na rzecz powoda uwzględnić różnicę w kwocie 89.000 zł.

W pozostałej części apelację pozwanego należało oddalić na podstawie art. 385 k.p.c. jako bezzasadną, o czym orzeczono w pkt II. wyroku.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 100 k.p.c., stosując zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy i stosunkowego rozdzielenia kosztów. Biorąc pod uwagę że pozwany wygrał proces w 20%, w takiej części ma prawo żądania zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, zaś powód może żądać zwrotu 80% kosztów wywołanych apelacją pozwanego. Koszty powoda to wynagrodzenie zawodowego pełnomocnika (11.250 zł). Wartość 80% tej kwoty to kwota 9.000 zł. Koszty pozwanego to wynagrodzenie pełnomocnika (11.250 zł). Należne pozwanemu 20% tej kwoty to 2.250 zł. Po wzajemnym obrachunku należało na rzecz powoda uwzględnić różnicę w kwocie 6.750 zł, o czym orzeczono w pkt III. sentencji.

O wynagrodzeniu profesjonalnych pełnomocników stron w odniesieniu do obu instancji orzeczono na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), a co do kosztów pozwanego także w związku z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W pkt IV. zasądzono od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Szczecinie kwotę 27.818,00 złotych tytułem kosztów sądowych na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, tytułem kosztów sądowych od których pozwany był zwolniony.

Artur Kowalewski Leon Miroszewski Zbigniew Ciechanowicz