

Sygn. akt I ACa 580/21

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 grudnia 2022r.

**Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny**

**w składzie następującym:**

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSA Artur Kowalewski (spr.)</b>
<b>Sędziowie:</b>	<b>SA Edyta Buczkowska – Żuk</b> <b>SA Zbigniew Ciechanowicz</b>
<b>Protokolant:</b>	<b>sekr. sądowy Ewa Zarzycka</b>

**po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2022r., na rozprawie, w Szczecinie**

**sprawy z powództwa Województwa (...)**

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

**o zapłatę**

**na skutek apelacji pozwanego**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie**

**z dnia 31 maja 2021r., sygn. akt I C 287/19**

**oddala apelację.**

**Edyta Buczkowska – Żuk Artur Kowalewski Zbigniew Ciechanowicz**

**Sygn. akt I ACa 580/21**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 31 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie, po ponownym rozpoznaniu sprawy, zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Województwa (...) kwotę 49.404,60 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 2 stycznia 2017 r. (pkt I); oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II) oraz ustalił, że koszty postępowania powód Województwo (...) ponosi w 45 %, a pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w 55% , przy czym ich szczegółowe rozliczenie pozostawia referendarzowi sądowemu (pkt III).

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne i ich ocena prawna.

Powód Województwo (...) – Urząd Marszałkowski Województwa (...) reprezentowany przez Marszałka Województwa O. G. jest jednostką sektora finansów publicznych. Działa na podstawie przyznanych kompetencji ustawowych

realizując min. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W związku z nowelizacją ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, od stycznia 2016 roku za pośrednictwem swojej komórki - Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej - Biura Świadczeń Rodzinnych – w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizuje również zadania w zakresie świadczeń rodzinnych i wychowawczych (tzw. Kosiniakowie oraz zasada złotówka za złotówkę). Zadania z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych oznaczone są w rozdziale 85212 klasyfikacji budżetowej, natomiast świadczenia wychowawcze w rozdziale 85211.

Na wykonywanie zadań zleconych powód otrzymuje środki finansowe, w formie dotacji celowych, które wpływają na jego konto. Procedura określania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego była jednolita dla wszystkich jednostek w kraju. Dotację celowe są rozliczane w ramach roku budżetowego. W roku poprzedzającym rok budżetowy jednostka sektora finansów publicznych otrzymuje informacje o wysokości dotacji na następny rok, podawana jest także klasyfikacja budżetowa dotycząca zadań, na podstawie, której wykonywanie jest księgowanie danej kwoty po stronie dochodów i wydatków.

W roku 2015 powód wystąpił do pozwanego z wnioskiem o zabezpieczenie w budżecie na 2016 r. prognozowanych przez powoda środków finansowych w kwocie 1.340.364 zł, niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z pełnieniem przez niego funkcji instytucji właściwej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych, a także kwoty 3.006.084 zł na prowadzenie i organizowanie pieczy zastępczej.

Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie planu dochodów i wydatków budżetu Wojewody (...) na 2016 rok przyznano powodowi dotacje celowe w wysokości: 1.267.000 zł.- w ramach świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w tym 1.199.371,00 zł na realizację zadania z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych w ramach rozdziału 85212 klasyfikacji budżetowej), kwotę 1.530.000 zł. – w ramach finansowania, monitorowania oraz kontroli realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a ponadto kwotę 48.000 zł w ramach wsparcia instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych samorządu województwa.

W 2016 roku wydatki z tytułu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wyniosły u powoda kwotę 1.282.683,34 zł, z czego 89.323,75 zł było wydatkowane ze środków własnych budżetu województwa.

W związku ze realizacją dodatkowych zadań zleconych w zakresie świadczeń rodzicielskich oraz wejściem w życie programu 500+, pracownicy Biura Świadczeń Rodzinnych byli obciążeni dodatkową pracą. Postępowania w przedmiocie zadań zleconych były długotrwałe, na co wpływ miało m.in. procedowanie wniosków z instytucjami zagranicznymi, które niejednokrotnie mając odmienne procedury niż obowiązujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, udzielały odpowiedzi na zapytania i wnioski powoda w różnych terminach. Zdarzało się, że pracownicy Biura Świadczeń pracowali po godzinach, a nawet przychodzili do pracy w soboty. Badanie obciążenia pracą pracowników merytorycznych wykazało, że jeden pracownik biura prowadzi od 450 do 700 spraw, w zależności od jego sprawności w realizowaniu powierzonych zadań. Sprawa konkretnej rodziny była prowadzona przez danego pracownika od momentu złożenia wniosku do momentu wydania decyzji. Miesięcznie pracownicy przyjmowali od 100-150 nowych wniosków. Dla zapewnienia prawidłowości i sprawności wykonywania tychże zadań powód planował zatrudnienie dwóch dodatkowych pracowników w drodze konkursu. Znalezienie odpowiednich osób było trudne. Pracownikami Biura Świadczeń Rodzinnych musiały być bowiem osoby o wysokich kwalifikacjach, w szczególności ze znajomością języków obcych: angielski, niemiecki, norweski, szwedzki. Wymagana była także znajomość procedur prawnych i administracyjnych. Ostatecznie Marszałek Województwa (...) w trybie pomocy skierował do pracy w Biurze Świadczeń Rodzinnych pracownika z innego działu, a nadto zatrudnił dodatkową osobę w oparciu o umowę zlecenie, której zadaniem było wprowadzanie danych osobowych do systemu.

Przyjęte przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) założenie, że w 2016 roku wpłynie 5.000 wniosków o wypłatę świadczeń rodzicielskich okazało się niedoszacowanie, albowiem do czerwca 2016 roku wniosków wpłynęło 8.500.

W dniu 12 lutego 2016 roku Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej wniósł do pozwanego o zwiększenie dotacji dla Samorządu Województwa o kwotę 115.000 zł na pokrycie wydatków związanych z zatrudnieniem dwóch osób oraz przygotowanie i wyposażenie ich stanowisk pracy.

**Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 8 marca 2016 roku została zwiększona Samorządowi dotacja celowa w dziale pomoc społeczna, rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego o łączną kwotę 57.500 zł w tym 51.500 zł w ramach §2210 w celu umożliwienia zatrudnienia jednej osoby oraz 6.000 zł w §6510 na przygotowanie zaplecza.**

Pismem z dnia 18 kwietnia 2016 roku Wojewoda (...) wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z informacją, iż dodatkowe środki finansowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń wychowawczych dla Samorządu Województwa (...) nie zostały zabezpieczone.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 25 kwietnia 2016 roku poinformowała Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż zwróciła się do wszystkich wojewodów z prośbą o zabezpieczenie środków finansowych na realizację przez marszałka województwa zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczeń wychowawczych.**

W połowie roku 2016 w Ministerstwie Rodzin, Pracy i Polityki Społecznej odbyło się spotkanie, na które zaproszono przedstawicieli Województw, na którym to przedstawiono dane z wszystkich województw o wysokości kosztów na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczeń wychowawczych. Środki przeznaczane przez poszczególne województwa wynosiły od 120 - 400 zł. Na spotkaniu tym Minister zaproponowała przyjęcie ujednoliconej stawki w wysokości 140 zł. Następnie w na przełomie roku 2016/2017 miał miejsce Konwent Marszałków, gdzie Wiceminister Ministerstwa Rodzin, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, iż Ministerstwo obecnie proponuje przyjęcie jednolitej stawki w wysokości 160 zł. Powyższe stanowiska prezentowane przez Ministrów, nie zostało wyartykułowane w żadnej formie pisemnej skierowanej do powoda.

W dniu 12 maja 2016 r. Wojewoda (...) zawnioskował do pozwanego o uruchomienie środków finansowych w kwocie 346.600 zł w tym 36.000 zł na wydatki inwestycyjne, które wyliczone zostały na podstawie średnich kosztów zatrudnienia pracownika Biura świadczeń Rodzinnych (...), cen wyposażenia stanowiska pracy, wynikających z zamówienia publicznego, prognozowanego zwiększenia kosztów najmu i eksploatacji pomieszczeń biurowych dotychczasowych kosztów korespondencji zagranicznej oraz koszty szkoleń pracowników, podanego przez firmę (...). W odpowiedzi w dniu 23 maja 2016r, pozwany wskazał, iż niezbędna jest aktualizacja potrzeb Samorządu Województwa.

Powód był poddawany kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powoda sprawozdania kwartalne (RB-50), które odzwierciedlały operacje dokonane w danym roku kalendarzowym. Obowiązujący w sektorze finansów publicznych system sprawozdawczości budżetowej nie pozwalał bez negatywnych sankcji dla jednostki samorządu terytorialnego, na ujmowanie rzeczywistych wydatków na zadanie zlecone w sprawozdaniu RB-50, ponad kwotę otrzymanej dotacji. Wydatki ponad kwotę dotacji wykazywane były jako łączne wydatki jednostki w sprawozdaniach o wydatkach w tym w sprawozdaniu RB-28.

W sprawie dofinansowania przychylnie wypowiedziała się również Regionalna Izba Obrachunkowa w S.. Celowość i gospodarność analogicznych kosztów poniesionych w 2015 potwierdziła pozaplanowa kontrola w trybie uproszczonym przeprowadzona w dniach od 21 do 24 czerwca 2016 roku w Urzędzie Marszałkowskim Województwa (...). Zakres kontroli dotyczył sposobu realizacji i finansowania zadania zleconego wykonywanego przez Marszałka

Województwa (...), związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych w 2015 roku. Działania kierownika jednostki oceniono pozytywnie z uchybieniami. Rozliczenia w zakresie przyznanej dotacji, wydatków w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wydatków osobowych, wydatków związanych z obrotem korespondencji, wynajmu i utrzymania lokalu oraz sfinansowania usług zewnętrznych w ramach środków dotacji, sprzęt komputerowy i informatyczny pracowników ROPS - Biura Świadczeń Rodzinnych a także udział w szkoleniach pracowników Biura został przyjęty bez z zastrzeżeń. Jedynym zaleceniem pokontrolnym było to, żeby w celu efektywniejszej realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, wdrożyć w miarę możliwości obsługę korespondencji oraz udostępnianie usług publicznych za pomocą platformy elektronicznej ePUAP. W 2015 roku przeciętne wynagrodzenie pracownika wraz z pochodnymi wynosiło 4.597,99 zł miesięcznie na pracownika. W ciągu roku w jednostce zatrudnionych było 18 osób, w tym 3 osoby na zastępstwo. Łączny wymiar etatów związanych z realizacją zadań w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2015 roku wyniósł 15 etatów.

Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 30 maja 2016 roku dokonano zmian w planie dotacji celowych w dziale pomoc społeczna, które polegały na: zmniejszeniu dotacji celowej w rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, § 2210 o kwotę 125.129 zł, która została przyznana na koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych oraz zwiększeniu dotacji celowej w rozdziale świadczenia wychowawcze § 2380 o kwotę 125.129 zł z przeznaczeniem na koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczenia wychowawczego. W reakcji na zmiany w zakresie planu dotacji celowych Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej wskazał, że zwiększenie dotacji celowej na 2016 rok konieczne jest w kwocie 196.700 zł. Kwota ta miała pozwolić pokryć zobowiązania wynikające z zatrudnienia pracowników, utrzymania bazy administracyjnej i wyposażenie stanowiska pracy dla nowo zatrudnionego pracownika.

W związku z aktualizacją potrzeb Samorządu Województwa (...) wynikających z zadań zleconych w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, powód skierował do Wojewody (...) ponowny wniosek o zwiększenie dotacji celowej o kwotę 129.300 zł, Kwota ta miała być w całości przeznaczona na pokrycie zobowiązań wynikających z zatrudnienia do końca grudnia 2016 roku pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących to zadanie. Z uwagi na brak odpowiedzi pozwanego, w dniu 2 listopada 2016 roku Zarząd Województwa (...) przychylił się do wniosku Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej i wyraził zgodę na zabezpieczenie kwoty 129.000 zł w budżecie województwa przewidzianym na 2016 rok ze środków własnych.

Odpowiadając w dniu 14 listopada 2016r. na pismo powoda z dnia 11 listopada 2016r. pozwany wskazał, iż nie przewiduje dokonania zmiany kwot dotacji z budżetu państwa na 2016r. w rozdziałach 85212 oraz 85211.

Zarządzeniem nr (...) Wojewody (...) z dnia 10 lutego 2017 roku zwiększono wydatki budżetowe z rezerwy celowej budżetu państwa w Wydziale Spraw (...) Urzędu Wojewódzkiego w S. w rozdziale świadczenia wychowawcze 85501§2380 o kwotę 345.000 zł z przeznaczeniem dla Samorządu Województwa na realizację zadań zleconych.

Zarządzeniem nr (...) Wojewody (...) z dnia 14 lutego 2017 roku zwiększono wydatki budżetowe z rezerwy celowej budżetu państwa w Wydziale Spraw (...) Urzędu Wojewódzkiego w S. w dziale rodzina, rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego 85502§2210 o kwotę 719.000 zł z przeznaczeniem dla Samorządu Województwa na realizację zadań zleconych.

W dniu 24 lutego 2017 roku powód skierował do Wojewody (...) wniosek o zwrot kwoty 89.323,75 zł wraz z odsetkami, wobec nieprzekazania przez pozwanego dotacji celowej we wnioskowanej przez niego wcześniej wysokości. W odpowiedzi z dnia 14 marca 2017 r. Wojewoda (...) wskazał, iż twa proces zmian opracowywania optymalnych rozwiązań w zakresie planowania i realizacji zadań zleconych realizowanych przez samorządy województwa. Naprowadził, iż potrzebna jest dłuższa analiza wykorzystania obu dotacji przekazanych na świadczenia rodzinne i wychowawcze. Wskazał, że korelacja między dotacjami na świadczenia wychowawcze, a świadczenia rodzinne kształtowała się na koniec 2016 roku w proporcji 20 % do 80% , niemniej to mniejsza dotacja na świadczenia

wychowawcze okazała się za wysoka, a na koordynację świadczeń rodzinnych zabrakło środków. Do czasu wyjaśnienia polecił zgłaszanie zapotrzebowania o środki finansowe na omawiane cele według faktycznego wykonania, a przyznane rezerwy środki będą dostosowywane do złożonych przez powoda potrzeb.

W związku z informacją otrzymaną od Wojewody (...) dotyczącą sfinansowania z rezerwy celowej środków w wysokości 89.323,75 zł, które zostały wydatkowane w 2016 roku na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych Ministerstwo wskazało, że z przeprowadzonych analiz wynika, że środki przeznaczone na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zarówno z zakresu świadczeń rodzinnych jak i świadczenia wychowawczego były w 2016 roku realizowane na wystarczającym poziomie i w związku z tym nie ma możliwości sfinansowania z rezerwy celowej dodatkowych środków, które były wydatkowane w województwie (...) na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych.

W celu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej powód w roku 2015 utworzył 15,125 etatów. W grudniu 2016 roku u powoda w Biurze Świadczeń Rodzinnych zatrudnionych było 21 osób na umowę o pracę wykonujących zadania związane z zakresem koordynacji systemów bezpieczeństwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych i rozporządzeń UE, którzy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Nie można było pomniejszyć ilości etatów chcąc utrzymać ich, jakość i terminowość. Określenie potrzeb etatowych nie było przez pozwanego kwestionowane.

**Wysokość wydatków brutto wypłaconych przez powoda w grudniu 2016 roku, na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone w Biurze Świadczeń Rodzinnych wyniosła 108.504.71 zł w tym: 75.204,71 z tytułu wynagrodzenia za prace, 27.300 zł z tytułu świadczeń świątecznych, 6.000 z tytułu nagród. Wysokość wynagrodzeń poniesionych przez powoda w odniesieniu do pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych mieściła się w przedziale średniego wynagrodzenia dla urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, realizujących zadania z zakresu administracji samorządowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji publicznej według województw w 2016 roku wynosiło 4632,10 zł. Nagrody Finansowe przyznane zostały zgodnie z regulaminem przyznawania nagród finansowych pracownikom Urzędu Marszałkowskiego WZ wprowadzony zarządzeniem nr (...) Marszałka Województwa (...) z dnia 15 czerwca 2009r. Organ ustawodawczy nie prowadził szczegółowych regulacji poziomu wynagrodzeń osób, które realizowały zadania w zakresie administracji rządowej w odniesieniu do poszczególnych zdań, co prowadziło do dużej dowolności jednostek w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń.**

**Nie jest możliwe określenie czasochłonności zadań wykonywanych przez pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych. Średnia ilość decyzji wydawanych miesięcznie przez Urząd Marszałkowski w S. dla okresu od 1 kwietnia 2016 roku do 31 maja 2017 roku wyniosła 311 decyzji. Ilość zrealizowanych zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących świadczeń rodzinnych w 2016 roku wyniosła 6080 spraw.**

W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2015 roku powód wydatkował kwotę 1.275.235,41 zł. Wydatki te obejmowały zadania klasyfikowane w dziale 85212 dot. koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2016 roku powód wydatkował kwotę 1.462.620,19 zł z czego na świadczenie rodzinne przeznaczył kwotę 1,198,052,19 zł. Z tytułu wydatków poniesionych z wprowadzeniem rozdziału klasyfikacji budżetowej „85211 świadczenia wychowawcze” dodanych przez Ministra Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r. powód poniósł koszt w wysokości 269.260,60 zł..

Ze względu na powiązanie zadań w Biurze Świadczeń Rodzinnych, ewidencja w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego, nie była prowadzona oddzielnie. Dokonany przez powoda (na podstawie pisma z dnia 14 czerwca 2016 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w ministerstwie Finansów) podział udziału procentowanego

kosztów, wynagrodzeń pracowników pomiędzy świadczenia rodzinne, a świadczenia wychowawcze w proporcji 75/25 % jest właściwy.

**Niezbędny do realizacji rozmiar potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy (ilości etatów) niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku z uwzględnieniem, że strona powodowa obowiązana jest wydatkować środki publiczne w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 49 ust 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - dotyczy 15 etatów pracowniczych. Wysokość stawki jednej roboczogodziny pracowników powoda wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w 2016 roku z uwzględnieniem zasad finansów publicznych wynosi 26,14zł/rh.**

**Wysokość dotacji przy założeniu wysokości środków finansowych na jedną sprawę w w kwocie 140 zł wyniosłaby 851.200 zł (6080\*140). Przedmiotowa kwota nie miała wpływu na planowanie dotacji celowej na 2016 rok i może być poddana analizie i przypisowi merytorycznemu w miesiącu po jej wprowadzeniu dokumentami urzędowymi.**

**Przyjęte przez powoda wskaźniki podziału kosztów rzeczowych poniesionych w 2016 roku na realizację zadań zleconych były prawidłowe i uprawniają powoda do dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych w związku z zatrudnieniem pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących zadania zlecone w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, w wysokości do 49.404,60 zł.(15 etatów\*0, 75 % wskaźnika kosztów dla świadczeń rodzinnych\* 26,14 zł stawka roboczogodziny \*168 godzin pracy w grudniu 2016r.)**

Dokonując oceny materiału dowodowego Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę ustaleń faktycznych stanowiły niekwestionowane przez strony dokumenty, zeznania przesłuchanych w sprawie świadków i przede wszystkim dowód z opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J., który Sąd ten uznał za w pełni wiarygodny. Podkreślił w tym kontekście, że prezentowane do kolejnych opinii biegłego zarzuty pozwanego, zostały przez biegłego wyczerpująco wyjaśnione, skutkiem czego nie mogły one stanowić dostatecznej podstawy do zażądania od biegłego dalszych wyjaśnień, czy też dopuszczenia dowodu z opinii innego biegłego lub zespołu.

W rozpoznawanej sprawie powód Województwo (...) domagał się zasądzenia kwoty 89.323,75 zł stanowiącej różnice pomiędzy faktycznie poniesionymi przez niego wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (którą zmuszony był pokrywać ze środków własnych), a przekazanymi mu na ten cel w 2016 roku przez Wojewodę (...) dotacjami celowymi. Sąd I instancji podkreślił, na wstępie, że spór między stronami, poza zagadnieniami sui generis materialnoprawnymi, sprowadzał się do następujących kwestii: zasadności i wysokości wydatków poniesionych przez powoda z rezerw własnych w roku 2016 r., braku uwzględnienia w sprawozdaniu RB-50 kwoty wydatkowanej ze środków własnych, uprawnienia powoda do samodzielnego zdecydowania o finansowaniu zadania ze środków własnych.

Podstawy prawną dochodzonego przez powoda roszczenia stanowił przepis art. 49 ust 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. (dalej: u.d.j.s.t.), który - wbrew pozwanemu - stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia z tego rodzaju żądaniem. Zgodnie z art. 49 ust. 1 wskazanej ustawy 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. Dalej, w myśl ust. 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. Zgodnie zaś z ust. 5 powołanego art. 49, dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych,

w postępowaniu sądowym (ust. 6 art. 49). Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych, a wysokością przekazanej dotacji. Stanowisko to wspiera treść ustępu 5, który nie stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1 ma być przekazana w pełni i w terminie, lecz stanowi, że ma być przekazana w taki sposób, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Roszczenie przyznane jednostce samorządowej nie ma zatem charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji (art. 417 k.c.) lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, 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. Oznacza to, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych. Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie I ACa 1827/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2015 r. o sygn. akt I ACa 1814/14).

Wobec przyjęcia, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez powoda z pozwem o zapłatę należnej mu kwoty, strona powodowa była obowiązana w oparciu o art. 6 k.c. do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów dla realizacji zadań zleconych w 2016 roku, wysokości przyznanych dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. Sąd Okręgowy 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. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie o sygn. akt V CSK 144/7). Jednostka samorządu terytorialnego ma przy tym obowiązek, zgodnie z art. 6 k.c., wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. akt V CSK 295/14). Zatem trafnie w rozpoznawanej sprawie wskazywał pozwany, że aby skutecznie dochodzić swych roszczeń powód musiałby wykazać, że wydatkując pieniądze z dotacji celowej gospodarował nimi celowo i oszczędnie, a mimo to przekazana dotacja celowa była w niewystarczającej wysokości i nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

W takich uwarunkowaniach prawnych Sąd Okręgowy stwierdził, iż zgromadzony materiał dowodowy wskazuje w sposób oczywisty na zwiększenie powodowi zakresu zadań zleconych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego poprzez prowadzenie świadczenia wychowawczego. Stanowisko to potwierdził także rozpoznający sprawę Sąd Apelacyjny w Szczecinie.

Schemat postępowania powoda w sytuacji uzyskania wiadomości o planowym zwiększeniu zakresu obowiązków w związku z wprowadzaniem nowych regulacji prawnych, dotyczących świadczenia rodzinnego oraz zmiany zasad przyznawania i wypłaty zasiłku rodzinnego w 2016 roku, pokazuje, iż chciał on uniknąć sytuacji, w której będzie musiał korzystać z rezerw własnych. Potrzeba zwiększenia dotacji celowych w powyższym zakresie sygnalizowana była pozwanemu jeszcze w sierpniu 2015 roku. Ponadto powód kilkakrotnie w trakcie realizacji zadania wnioskował o zwiększenie dotacji: w lipcu 2016 roku o kwotę 197.600 zł, a następnie w październiku 2016 r. o kwotę 129.300 zł. Różnicę we wnioskowanych kwotach wynikały z faktu, że organ ustawodawczy nie wprowadził szczegółowych regulacji poziomu wynagrodzeń osób, które realizowały zadania w zakresie administracji rządowej w odniesieniu

do poszczególnych zadań, co prowadziło do dużej dowolności jednostek w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń. Niezależnie od powyższego pozwany nie kwestionował środków wykorzystywanych przez powoda, o czym świadczy fakt zwiększenia dotacji na świadczenia rodzinne w dniu 12 lutego 2016 r. o 57.500 zł oraz 6.000 zł - choć oczywiście kwoty wnioskowane przez powoda były wyższe. O braku zastrzeżeń pozwanego do realizacji zadań zleconych, świadczyć może fakt poddawania powoda kontrolom ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się, co kwartał w oparciu o składane przez powoda sprawozdania kwartalne Rb-50. Wbrew twierdzeniom strony pozwanej, powód nie miał możliwości bez negatywnych sankcji na ujęcie w sprawozdaniu Rb-50 wydatków dokonanych ze środków własnych, co jednoznacznie potwierdził biegły z zakresu finansów publicznych. Ponadto, o braku nieprawidłowości w wykorzystywaniu dotacji celowych przez powoda i zwiększeniu zadań pozytywnie wypowiedziała się Regionalna Izba Obrachunkowa. Dodatkowo sam pozwany w piśmie z dnia 14 marca 2017r. polecił pozwanemu zgłaszać zapotrzebowanie o środki finansowane na wybrane zadania celowe, i zobowiązał się dostosować je do potrzeb Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej. Nadto, pozwany w piśmie z dnia 23 maja 2016r, wskazał, iż niezbędna jest aktualizacja potrzeb Samorządu Województwa (...).

Powyższe uwarunkowania podlegały uwzględnieniu w ramach oceny, czy poniesione przez powoda wydatki z rezerw własnych były niezbędne do realizacji zadań w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku w Biurze Świadczeń Rodzinnych z uwzględnieniem, że środki te strona powodowa zobowiązana jest wydatkować w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 49 ust 3 u.d.j.s.t.)

Niewątpliwie strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, głównie w drodze opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych, zasadność wydatków pracowniczych poniesionych w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ich wysokość - choć odmienna od dochodzonej w pozwie - została natomiast skonfrontowana z wnioskami opinii biegłego.

Niezależnie od powyższego z poczynionych ustaleń faktycznych wynika, iż zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w Biurze Świadczeń Rodzinnych wykonywało w roku 2015 - 15 pracowników, zaś w 2016 r. – 21 pracowników. Zeznania świadków D. J., oraz A. W., wskazywały, że w związku ze realizacją dodatkowych zadań zleconych w zakresie świadczeń rodzicielskich, pracownicy Biura Świadczeń Rodzinnych byli obciążeni dodatkową pracą, pracowali po godzinach, a nawet przychodzili do pracy w soboty. Ponadto, z uwagi na problemy z obsadzeniem 2 wakatów, powód zatrudnił do pomocy w BŚR jedną osobę na umowę zlecenie przy wypełnianiu danych oraz przeniósł swojego pracownika do pomocy z innego działu. Przeprowadzone przez powoda badanie obciążenia pracą pracowników merytorycznych w BŚR wykazało także, że jeden pracownik biura prowadził od 450 do 700 spraw, w zależności od jego sprawności w realizowaniu powierzonych zadań. Analizując zakresy obowiązków pracowników, osoby te były niewątpliwie zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadały wykonywanym przez nich zadaniom w ramach udzielania świadczeń rodzinnych (inspektor, podinspektor, specjalista, kierownik). Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych. Powódka nie miała możliwości niewypłacenia pracownikom wykonującym zadania zlecone należności zagwarantowanych im przepisami prawa. Zasady wynagradzania pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej uregulowane zostały bowiem w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, ustawie z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Wobec powyższego wypłacanie wynagrodzeń za wykonywaną pracę, bez różnicowania na zadania własne czy zlecone, było obowiązkiem powoda jako pracodawcy. Tym samym, skoro powód wykonywał zadania zlecone poprzez swoich pracowników, wydatki związane z utrzymaniem ich stanowisk pracy, w tym w szczególności związane z ich wynagrodzeniami, stanowią koszt obsługi zadania zleconego. W ocenie Sądu Okręgowego strona powodowa udowodniła poniesione wydatki na wynagrodzenia (a także koszty nagród jubileuszowych oraz świadczeń świątecznych przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty była



zobowiązana) przedłożonymi listami płac oraz paskami płacowymi pracowników oraz umowami. Wynagrodzenia te odpowiadały standardowym płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, co w swojej opinii potwierdził również biegły.

Sąd Okręgowy w pełni podzielił wnioski opinii biegłego z zakresu finansów publicznych, że kwoty na realizację zadania zleconego przez pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych 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.

W ślad za wnioskami opinii biegłego Sąd I instancji wyjaśnił, że kompetencje pracowników BŚR krzyżowały się wzajemnie. Ze względu na powiązanie zadań w Biurze Świadczeń Rodzinnych, ewidencja w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego, nie była prowadzona oddzielnie, a dokonanie przez powoda udziału procentowanego kosztów, wynagrodzeń pracowników pomiędzy świadczenia rodzinne, a świadczenia wychowawcze w proporcji 75/25 % było właściwe. Jak bowiem wskazał pozwany w piśmie z dnia 14 marca 2017 r. „korelacja między dotacjami na świadczenia wychowawcze, a świadczenia rodzinne kształtowała się na koniec 2016 roku w proporcji 20 % do 80% , to mniejsza dotacja na świadczenia wychowawcze okazała się za wysoka, a na koordynację świadczeń rodzinnych zabrakło środków”. Niewątpliwie świadczy to o dysproporcji w rozdzieleniu środków, i tym samym nieuwzględnieniu przez pozwanego prognozowanych przez powoda środków na rok 2016 w tym zakresie.

Idąc dalej za wnioskami opinii biegłego Sąd I instancji wskazał, że wysokość wydatków niezbędnych i wypłaconych przez powoda w grudniu 2016 roku, na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone w Biurze Świadczeń Rodzinnych wyniosła 108.504,71 zł w tym: 75.204,71 z tytułu wynagrodzenia za prace, 27.300 zł z tytułu świadczeń świątecznych, 6.000 z tytułu nagród. Kwoty przyznanego wynagrodzenia mieściły się w przedziale średniego wynagrodzenia dla urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, realizujących zadania z zakresu administracji samorządowej. Porównując natomiast wydatki niezbędne do realizacji zadań zleconych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego poniesione przez powoda w 2015 roku należy podkreślić, iż wówczas powód wydatkował kwotę łącznie w wysokości: 1.275.235,41 zł. Wydatki te obejmowały zadania klasyfikowane w dziale 85212- świadczenia rodzinne. W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2016 roku powód wydatkował natomiast kwotę 1.462.620,19 zł z czego na świadczenia rodzinne przeznaczył kwotę 1.198,052,19 zł, a z tytułu wydatków poniesionych z wprowadzeniem rozdziału klasyfikacji budżetowej „85211 świadczenia wychowawcze” dodanych przez Ministra Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r. poniósł koszt w wysokości 269.260,60 zł.

Przesądżając o kierunkowej zasadności powództwa Sąd Okręgowy odwołał się do końcowych wniosków opinii biegłego, który wskazał, że: „niezbędny do realizacji rozmiar potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy (ilości etatów) niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku z uwzględnieniem, że strona powodowa obowiązana jest wydatkować środki publiczne w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 49 ust 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczył 15 etatów pracowniczych. Wysokość stawki jednej roboczogodziny pracowników powoda wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w 2016 roku z uwzględnieniem zasad finansów publicznych wyniósł, a natomiast 26,14zł/rh.

W ślad za opinią biegłego, Sąd Okręgowy przyjął, że przyjęte przez powoda wskaźniki podziału kosztów rzeczowych poniesionych w 2016 roku na realizację zadań zleconych w BŚR były prawidłowe. Tym samym kwota dotacji przekazana w 2016 r. była niewystarczająca dla należytego, pełnego i terminowego ich wykonania, co uprawnia powoda do dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych w związku z zatrudnieniem pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących zadania zlecone w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych w kwocie 49.404,60 zł.(15 etatów\*0, 75 % wskaźnika kosztów dla świadczeń rodzinnych\* 26,14 zł stawka roboczogodziny \*168 godzin pracy w grudniu 2016r.) – i taką też kwotę Sąd zasądził w pkt I wyroku.

Sąd I instancji nie podzielił stanowiska 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 jednoznacznie przesądzona, wobec braku obiektywnych możliwości wykonania tego zadania, niemniej biegły dokonał porównania ilości decyzji wystawionych w zakresie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w okresie od 1 kwietnia 2016 do 31 maja 2017 r - przez różne organy administracji rządowej. Zaprezentowane przez biegłego wyliczenia (średnio: 311 decyzji miesięcznie) świadczyły o porównywalnych ramach czasowych na realizację procedur dotyczących koordynacji zabezpieczeń. Sąd I instancji wskazał dodatkowo, że ocena czasochłonności mogłaby być jedynie wysoce teoretyczna, nadto pozwany nie podał w jaki sposób miałyby wpływać na ocenę wydatkowania środków na realizację zadań. Nie bez znaczenia jest również fakt, na co zwrócił uwagę biegły, iż problemy z finansowaniem koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego występowały także przed i po przekazaniu zadań w 2018 r. Sytuacja wówczas była analogiczna, a powód po raz kolejny występował o zwiększenie dotacji, która w tym wypadku została przez pozwanego uwzględniona, mimo, tożsamości zleconych zadań. Niewątpliwie pokazuje to tylko pewną niedoskonałość pozwanego w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i utwierdza w przekonaniu o słuszności prezentowanego wyводу. Tym bardziej, że pozwany sam wielokrotnie w trakcie prowadzonej z powodem korespondencji w 2016 r. przyznał, iż potrzebna jest dłuższa analiza wykorzystania obu dotacji przekazanych na świadczenia rodzinne i wychowawcze w celu ich poprawy.

Wobec jednoznacznych wniosków opinii co do należytego, pełnego, celowego i oszczędnego wydatkowania środków, to pozwany winien przedstawić dowody przeciwne i wykazać ewentualną inicjatywę dowodową, czego jednak nie uczynił. Pozwany podnosił ponadto, 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. Nie można jednak uznać zasadności takiego stanowiska. Jak wynika to z ustalonego w sprawie stanu faktycznego, opartego na dokumentacji, zeznaniach świadków, opinii biegłego - 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. Wskazana na wstępie analiza przepisów nie pozwala zatem na przyznanie w tym zakresie racji pozwanemu.

Żądanie odsetek jak dla zaległości podatkowych znalazło uzasadnienie w treści 6 art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., a zatem winny być one naliczone od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności. Za taki dzień należało uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleconych, przez co należy rozumieć ostatni dzień każdego roku tj. odpowiednio 2016. Tym samym żądanie powoda zasądzenia odsetek od zasądzonej kwoty za rok 2016 od dnia 2 stycznia 2017 r. było uzasadnione.

Orzeczenie o kosztach Sąd oparł o przepis art. 100 k.p.c., ustalając, powód ponosi je w 45%, a pozwany w 55%, przy czym ich szczegółowe wyliczenie na podstawie art.108 k.p.c. pozostawił Referendarzowi Sądowemu.

Powyższy wyrok, w części uwzględniającej powództwo oraz w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach procesu, tj. co do jego punktów I i III, zaskarżył apelacją pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...), zarzucając:

I. naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.:

a) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej oceny materiału dowodowego, które w konsekwencji spowodowało dokonanie przez Sąd I instancji błędnych ustaleń faktycznych:

- przez błędne przyjęcie, że przedstawione przez stronę powodową dokumenty, zestawienia, wyciągi, wyliczenia, wykazy i metodologie dokonywania wyliczeń kosztów, a także przeprowadzona opinia M. J. oraz jego opinie uzupełniające, wyjaśnienia są dowodem poniesienia wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i uznanie powództwa za zasadne i udowodnione co do wysokości, podczas gdy strona powodowa nie przedstawiła żadnych dowodów wskazujących na celowości, zasadność i oszczędność ponoszonych

przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, podczas gdy pozwany zaprzeczał, jakoby przekazana stronie powodowej kwota dotacji celowej na realizację objętych pozwem zadań z zakresu administracji rządowej miały być niewystarczające dla ich pełnego i terminowego wykonania (w rozumieniu art. 49 ust. 1 i 5 u.d.j.s.t.), kwestionując tym samym potrzebę i zasadność zaangażowania w tym celu środków własnych przez stronę powodową oraz podnosząc konieczność wydatkowania przez stronę powodową środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów - zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 u.f.p., a także zgłosił zastrzeżenia i uwagi do opinii, opinii uzupełniającej a także wyjaśnień do opinii biegłego;

- przez błędną ocenę charakteru sprawozdania Rb - 50, podczas gdy Samorząd Województwa (...) w części A sprawozdania Rb - 50W powinien wykazać, iż w 2016 roku poniesiony został wydatek ze środków własnych na realizację przedmiotowego zadania;

b) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie przez Sąd I instancji dowolnej oceny materiału dowodowego, które w konsekwencji spowodowało dokonanie przez Sąd I instancji błędnych ustaleń faktycznych przez przyjęcie niepoprawnych wniosków w oparciu o środki dowodowe w postaci opinia biegłego M. J. oraz jego opinie uzupełniające, wyjaśnienia, podczas gdy:

- zdaniem pozwanego biegły w wyjaśnieniach do opinii z dnia 22 lutego 2021r. nie odniósł się do następujących kwestii zgłoszonych przez Skarb Państwa: zagadnienia czy strona powodowa znając wysokość przyznanej dotacji, powinna w odpowiedni sposób kształtować wysokości wynagrodzeń pracowników (i innych kosztów osobowych i rzeczowych), tak aby były możliwe do pokrycia z otrzymanej dotacji oraz zagadnienia dotyczące oceny biegłego jakoby przekazywane stronie powodowej kwoty dotacji celowych na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej były niewystarczające do terminowego i pełnego realizowania zadań zleconych w oparciu o przepis w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009r., zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wskazując, że strona pozwana kwestionuje taką ocenę biegłego, która zdaniem pozwanego nie została przez biegłego szczegółowo i przekonująco uzasadniona w opinii, opinii uzupełniającej, a także wyjaśnieniach do opinii z dnia 22 lutego 2021r.
- wnioski i twierdzenia ww. opinii były kwestionowane przez pozwanego, który wskazywał do nich zastrzeżenia i uwagi, w szczególności dotyczące kwestii celowości, zasadność i oszczędność ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które to zastrzeżenia i uwagi nie zostały przez biegłego wyjaśnione, wobec czego nie można ww. opinii uznać za wiarygodny i rzetelny materiał dowodowy;
- powyższe opinie, opinia uzupełniająca i wyjaśnienia nie określają ilości zadań zleconych wykonywanych przez pracowników strony powodowej, ilości czynności wykonywanych w związku z realizacją zadań zleconych i ich czasochłonności, liczby etatów realizujących dane zadanie;
- zarówno opinia, jak opinie uzupełniające, a także wyjaśnienia do opinii są niepełne, nie oddają rzeczywistego obrazu poniesionych kosztów strony powodowej niezbędnych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w latach objętych pozwem, opierają się na błędnie przyjętej metodologii, a sposób ich przeprowadzania przez biegłego (pozyskiwanie dokumentów od strony powodowej) należy uznać za niedopuszczalny zatem nie można przyjąć ww. opinii, jako rzetelnego dowodu sporządzonego w niniejszej sprawie;

- pozwany kwestionował twierdzenia opinii biegłego dotyczące rzekomej opinii Prokuraturii Generalnej o możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych ze środków własnych, a także twierdzenia opinii biegłego jakoby przekazywane stronie powodowej kwoty dotacji celowych na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej były niewystarczające do terminowego i pełnego realizowania zadań zleconych w oparciu o przepis art. w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009r., zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych

przeniesień i zgodnie z planowym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;

- strona pozwana wskazuje na pewną niespójność wewnętrzną w opinii z dnia 25 maja 2020r. dotyczącą uznania przez biegłego istnienia niedoboru środków dotacyjnych - z jednej bowiem strony biegły w swojej opinii odnosząc się do kwestii sprawozdawczości budżetowej podkreśla, że treść raportów budżetowych (Rb-50) z badanego okresu nie wykazuje ujęcia faktycznego wydatków wyższych niż otrzymane od Urzędu Wojewódzkiego w S.(str. 14,15 opinii), by następnie w dalszej części opinii wykazać istnienie takowych wyższych wydatków. Skoro sama jednostka samorządu terytorialnego na etapie realizowania zadań zleconych i otrzymywania dotacji w określonej wysokości nie wykazywała jakichkolwiek niedoborów, trudno jest przyjąć prawidłowość tego, że przekazane przez Skarb Państwa kwoty były niewystarczające dla realizacji zadań zleconych;
- zdaniem pozwanego opinia, opinie uzupełniająca i wyjaśnienia do opinii biegłego zostały sporządzone przez biegłego przy błędnie zastosowanej metodologii badania sprawy bowiem wykonywanie zadań zleconych przez stronę powodową zostało ustalone nie w oparciu o faktycznie wykonane zadania, a na podstawie dokumentacji osobowej, natomiast sam fakt przypisania w zakresie obowiązków poszczególnym pracownikom realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie odzwierciedla rzeczywistego stopnia realizacji zadania i wynikających z tego tytułu kosztów i jest on możliwy do ustalenia dopiero po szczegółowym wykazaniu liczby realizowanych spraw i wykonywanych czynności z nimi związanych, a także poświęconego na nie czasu;

c) art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. poprzez odstąpienie od utrwalonego w judykaturze poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego, która formułuje roszczenia w oparciu o art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t. zobowiązana jest wykazać, jaka powinna być wysokość dotacji, aby wystarczyła na pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, a także kwotę faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych, wysokości przyznanej dotacji przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów - zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt u.f.p.;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

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

b) art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. poprzez uznanie, że przepis ten może być podstawą dochodzenia zwiększenia dotacji celowej w związku z częściowym finansowaniem zadania zleconego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego, a także poprzez przyjęcie, że istnieje możliwość dochodzenia uzupełnienia dotacji po zakończeniu roku budżetowego podczas wykładnia systemowa i funkcjonalna sprzeciwiają się tego rodzaju interpretacji;

c) art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 126, art. 129, art. 149 ust.1, art. 168, art. 169, art. 242, art. 249 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 2 i 3 u.f.p. 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;

d) art. 481 § 1 k.c. poprzez zasądzenie odsetek w terminie wskazanym w pkt. I zaskarżonego wyroku i w wysokości ustalonej jak od zaległości podatkowych, podczas gdy roszczenie dochodzone pozwem nie może być roszczeniem

opartym na art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., a co najwyżej jest roszczeniem o zwrot środków własnych jednostki samorządu terytorialnego wydatkowanych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;

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

Na rozprawie apelacyjnej pełnomocnik powoda wniósł o oddalenie apelacji.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje;***

Apelacja pozwanego nie zasługiwała na uwzględnienie.

Tytułem uwagi ogólnej, w oparciu o art. 387 § 2<sup>1</sup> pkt 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny, dokonując własnej oceny przedstawionego pod osąd materiału procesowego stwierdził, że Sąd Okręgowy w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia faktyczne (zawarte w wyodrębnionej redakcyjnie części uzasadnienia zaskarżonego wyroku) nie są wadliwe i znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd odwoławczy ustalenia Sądu Okręgowego czyni częścią uzasadnienia własnego wyroku, nie znajdując potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania. W ten sam sposób, korzystając z bliźniaczej normy art. 387 § 2<sup>1</sup> pkt 2 k.p.c., Sąd Apelacyjny traktuje przedstawioną przez Sąd I instancji wykładnię relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy norm prawa materialnego oraz ich subsumcję do ustalonej uprzednio podstawy faktycznej.

Analiza przedstawionych w apelacji zarzutów, których sposób weryfikacji samoistnie wyznaczał kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd odwoławczy wskazuje, że dotyczyły one w istocie dwóch zasadniczych grup zagadnień. Po pierwsze pozwany kwestionował – w zakresie podstawy faktycznej – skuteczność stanowiska Sądu I instancji w zakresie przyjęcia za udowodnione przesłanek dochodzonego roszczenia, co w szczególności miało przejawiać się w niewłaściwej ocenie dowodu z opinii biegłego. Po drugie, zdaniem skarżącego, materialnoprawnej podstawy tego roszczenia nie może stanowić norma art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t, a jego ocena możliwa jest wyłącznie na płaszczyźnie przepisu art. 417 k.c. Dalej idący charakter zarzutów materialnoprawnych uzasadniał dokonanie ich oceny w pierwszej kolejności.

Wbrew pozwanemu, za w pełni ugruntowany w judykaturze uznać należy pogląd, zgodnie z którym art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do występowania przez jednostki samorządu terytorialnego z roszczeniem o zapłatę, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewniała pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań (wyroki Sądu Najwyższego: z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18; z 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Biuletyn SN - IC 2013, Nr 6; z 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14; z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18). Syntetyzując wyrażane w tym zakresie zapatrywania wskazać trzeba, że 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. 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 u.d.j.s.t. 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 (tak min. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r., I ACa 1193/19). Zasadność roszczenia dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. oceniać należy przez pryzmat przewidzianych właściwymi przepisami prawa finansowego zasad planowania,

obliczania, wypłaty i wydatkowania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (wyroki Sądu Najwyższego: z 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17; z 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15). Przedstawiony charakter dotacji określonej w art. 49 u.d.j.s.t. nie wyłącza więc stosowania zasad jej wydatkowania zgodnie z regułami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności zasad celowości, oszczędności i gospodarności (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18).

Przedstawione wyżej stanowisko czyni oczywiście nieskuteczną nadzwyczaj obszerną, abstrahującą od zaprezentowanych wyżej poglądów, argumentację pozwanego przedstawioną w tym aspekcie w uzasadnieniu apelacji. Całkowicie abstrahuje ona bowiem od opisanej wyżej jednolitej linii orzeczniczej, posiadając w istocie walor wyłącznie postulatyczny, de lege ferenda. Odnoszenie się do niej uznać należy za zbędne, w kontekście ugruntowanego poglądu, zgodnie z którym, sąd drugiej instancji jest obowiązany zamieścić w swoim uzasadnieniu wyłącznie takie elementy, które ze względu na treść apelacji i zakres rozpoznania są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy, ale nie ma zarazem obowiązku wyrażania szczegółowego stanowiska do wszystkich poglądów prezentowanych przez strony, jeżeli nie mają już one istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2012 r., sygn. IV CSK 373/11, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1998 r., sygn. II UKN 282/98, OSNP 1999/23/758). Z art. 378 § 1 k.p.c. nie wynika przy tym konieczność osobnego omówienia w uzasadnieniu wyroku każdego argumentu podniesionego w apelacji, ale wystarczające jest odniesienie się do tych z nich, które posiadają walor istotności w sposób wskazujący, że zostały one przez Sąd drugiej instancji rozważone (vide wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt V CSK 269/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 127; z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt III CSK 300/11, OSNC 2012, nr 12, poz. 144).

Dodatkowo wskazać w tej materii należy, że tożsamy co do zasady pogląd prawny zaprezentował Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt I ACa 411/18, który przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd odwoławczy wywoływał skutek określony w art. 386 § 6 zd. 1 k.p.c.

W konsekwencji za nieuzasadnione należało uznać podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia art. art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz art. 49 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 126, art. 129, art. 149 ust.1, art. 168, art. 169, art. 242, art. 249 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 2 i 3 u.f.p.

Nieskutecznie w tym kontekście zarzuca pozwany Sądowi I instancji naruszenie art. 481 § 1 k.c., skoro oparty on został na przyjętej przez skarżącego koncepcji w zakresie dopuszczalnej materialnoprawnej podstawy dochodzonego pozwem roszczenia. W sytuacji zatem, w której podstawę tą stanowi art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., przyjęcie przez Sąd I instancji odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, tj. wprost wynikającej z tego przepisu nie może podlegać – podobnie jak data wymagalności tego roszczenia – skutecznemu zakwestionowaniu.

Z kolei wyłącznie niezbyt starannym zapoznaniem się z uzasadnieniem zaskarżonego wyroku wyjaśnić można zarzut naruszenia art. 6 k.c. w zw. z art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., co miałyby się przejawiać w wadliwym zwolnieniu powoda z obowiązku wykazania, że poniesione przez niego wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności. Na stronie 21 uzasadnienia (k. 584) Sąd Okręgowy wprost wyraził bowiem w tej materii pogląd w całości zgodny ze stanowiskiem skarżącego. Zupełnie niezrozumiałą jest również ściśle powiązany z tym zarzutem, procesowy zarzut naruszenia art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c., także w tej części, w jakiej wskazuje on na odstąpienie przez Sąd I instancji od poglądu, zgodnie z którym powód zobowiązany był do wykazania, jaka powinna być wysokość dotacji, aby wystarczała na pełne terminowe wykonanie zadań zleconych. Dotyczy ono bowiem istoty dochodzonego roszczenia, wprost oddziałując na kierunek rozstrzygnięcia sprawy. Innymi słowy uznanie przez ten Sąd, że roszczenie powoda było uzasadnione w kwocie określonej w punkcie I zaskarżonego wyroku było tożsamy z przyjęciem, że w taka właśnie kwota stanowiła różnicę pomiędzy dotacją wypłaconą, a niezbędną dla wykonania zleconych zadań.

Przechodząc do oceny pozostałych zarzutów procesowych, dotyczących w całości dokonanej przez Sąd Okręgowy oceny materiału procesowego przypomnieć na wstępie należy, że dla uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. konieczne jest wskazanie przez stronę skarżącą przyczyn dyskwalifikujących postępowanie Sądu I instancji, w szczególności pozwana winna wskazać, jakie kryteria oceny sąd naruszył przy ocenie konkretnych dowodów,

uznając brak ich wiarygodności i mocy dowodowej lub niesłusznie im je przyznając (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2006 r., VI ACA 567/06, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29 listopada 2016 r., I ACA 643/16). Skarżący powinien wykazać, posługując się argumentami wyłącznie jurydycznymi, że sąd rażąco naruszył zasady logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego i że uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2004 r., II CK 369/03). Jeżeli z zebranego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i musi się ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego samego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne. Tylko w przypadku, gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami lub gdy wnioskowanie sądu wykracza poza schematy logiki formalnej, albo wbrew zasadom doświadczenia życiowego nie uwzględnia jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo-skutkowych, to przeprowadzona przez sąd ocena dowodów może być skutecznie podważona (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2002 r., II CKN 817/00).

Odnosząc powyższe rozważania do stanowiska skarżącej, stwierdzić należy, że sposób sformułowania zarzutów w tej kwestii (uwzględniając dodatkowo specyficzne zasady oceny dowodu z opinii biegłego, o czym mowa niżej), uchyła się w istocie od możliwości dokonania ich merytorycznej kontroli. Skarżący poprzestał bowiem na ogólnikowym zakwestionowaniu wiarygodności dowodów, na podstawie których Sąd Okręgowy dokonał ustaleń faktycznych. Brak wskazania, na czym konkretnie polegało uchybienie przez Sąd I instancji regułom wnioskowania przewidzianym w art. 233 § 1 k.p.c., w oczywisty sposób nie odpowiada opisanym wyżej zasadom, określającym sposób skutecznego sformułowania zarzutu w tym aspekcie, samoistnie czyniąc je tym samym nieuzasadnionymi

Za całkowicie pozbawione doniosłości prawnej uznać należało twierdzenie skarżącego, kwestionujące przydatność dowodową dokumentów pochodzących od powoda, a stanowiących nie tyle – jak sugeruje skarżący - bezpośrednią podstawę uzewnętrznionych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku ustaleń faktycznych, lecz materiał procesowy podlegający przetwarzaniu przez biegłego M. J. na użytek sporządzonych przez niego opinii. Nie wydaje się wymagać pogłębionych wyjaśnień profesjonalnemu pełnomocnikowi to, że zgodnie z art. 227 k.p.c. przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Fakty te mogą zostać wykazane przez stronę dowodami w postaci m.in. dokumentów czy zeznań świadków. Dowód z dokumentu może mieć postać dokumentu urzędowego (art. 244 k.p.c.) lub prywatnego (art. 245 k.p.c.). Każdy z przewidzianych procedurą, a wykorzystanych przez sąd środków dowodowych, podlega ocenie wedle reguł określonych w art. 233 § 1 k.p.c. Zasady te dotyczą również dowodów z dokumentów prywatnych. Sam zatem fakt, że kwestionowane przez pozwanego dokumenty pochodzą od powoda, nie pozbawia ich a limine wartości dowodowej, a w konsekwencji możliwości poczynienia na ich podstawie relewantnych ustaleń faktycznych.

Co więcej, formułując zarzut z pkt (i) lit a tiret pierwszy skarżący dokonał pomieszania dwóch różnych, odmiennych w ujęciu dowodowym, kwestii. Czym innym jest bowiem wykazanie przez powoda wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, czym innym zaś ocena tych wydatków z punktu widzenia ich celowości, zasadności i oszczędności. O ile pierwsza z nich była możliwa do określenia przy wykorzystaniu pełnego spektrum środków dowodowych, co – w wyniku realizacji wniosków dowodowych powoda – stało się udziałem Sądu Okręgowego, o tyle druga wymagała skorzystania z wiadomości specjalnych co oznaczało, że kluczowe znaczenie w tym przedmiocie posiadała opinia biegłego sądowego. Stawianie między nimi znaku równości jest oczywistym nadużyciem.

Nie sposób dociec doniosłości zarzutu dotyczącego błędnej oceny charakteru sprawozdania Rb - 50, w szczególności nieuwzględnienia, że powód w części A sprawozdania Rb - 50W powinien wykazać, iż w 2016 roku poniesiony został wydatek ze środków własnych na realizację przedmiotowego zadania. Pozwany nie wyjaśnił bowiem w żaden sposób, jak to rzekome uchybienie przełożyło się na wadliwość dokonanych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych. Umknęło przy tym skarżącemu, że jak wskazał biegły M. J. w podstawowej opinii pisemnej (k. 454), że (...) obowiązujący w badanym okresie system sprawozdawczości budżetowej nie pozwalał bez sankcji negatywnych dla jednostki samorządu terytorialnego, na ujmowanie rzeczywistych wydatków na zadania zlecone w sprawozdaniu Rb-50 (wydatków ponad kwotę dotacji) (...).

Odnosząc się w dalszej kolejności do argumentacji skarżącego, w której kwestionował on walor dowodowy opinii sporządzonych w sprawie przez biegłego M. J. wskazać wstępnie należy, że w zasadniczej części oparta ona została na zarzutach, co do których pozwany trwale utracił prawo ich zgłoszenia. Analiza akt wskazuje, że po sporządzeniu przez biegłego drugiej pisemnej opinii uzupełniającej, Przewodniczący w Sądzie I instancji zarządzeniem z dnia 1 marca 2021 r. zobowiązał pełnomocników stron do złożenia ewentualnych zarzutów do tej opinii, pod rygorem utraty prawa ich powoływania i pominięcia w toku dalszego postępowania (k. 539). Odpis tego zarządzenia doręczono PGRP w dniu 10 marca 2021 r. (k. 548v). W określonym terminie 14 dni pozwany złożył pismo procesowe datowane na dzień 24 marca 2021 r., w którym zarzucił, że biegły w opinii uzupełniającej nie odniósł się wyłącznie do dwóch kwestii, literalnie powtórzonych w zarzucie (i) lit b tiret pierwszy apelacji (k. 549 – 550). Oznacza to w konsekwencji, że jako oczywiście spóźnione uznać należało wyartykułowane w tym zakresie w apelacji pozostałe odnoszące się do tego zagadnienia uwagi, w szczególności dotyczące ilości zadań zleconych wykonanych przez pracowników powoda, ilości czynności związanych z realizacją tych zadań i ich czasochłonności, niewłaściwej metodologii przyjętej dla celów opinii (na marginesie: skarżący nie dostrzegł, że tym właśnie kwestiom biegły poświęcił zasadniczą część pisemnej opinii uzupełniającej z lutego 2021 r.), rzekomej niespójności wewnętrznej opinii z maja 2020 r., powiązanej z omówioną wyżej kwestią sposobu sporządzenia przez powoda sprawozdania RB – 50, czy też istnienia korzystnej dla powoda opinii prawnej PGRP, bez podjęcia choćby próby wyjaśnienia, jak choćby nawet wadliwe przyjęcie przez biegłego istnienia takiej opinii wpłynęło na treść zasadniczych konkluzji jego stanowiska w sprawie.

Kontynuując wywód, ograniczony – w świetle przedstawionych wyżej uwag – do zastrzeżeń zawartych w zarzucie (i) lit b tiret pierwszy apelacji, Sąd Apelacyjny wskazuje, że opinia biegłego, zgodnie z art. 278 k.p.c. służy stworzeniu sądowi możliwość prawidłowej oceny materiału procesowego w wypadkach, kiedy ocena ta wymaga wiadomości specjalnych w rozumieniu art. 278 k.p.c. (a więc wiedzy wykraczającej poza objętą zakresem wiedzy powszechnej). Zadaniem biegłego zasadniczo nie jest więc poszukiwanie dowodów i okoliczności mających uzasadniać 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, w orzecznictwie wypracowano szczególne kryteria jego oceny. Wskazuje się jednolicie, że 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 wyводу 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 i to, że Sąd nie ma kompetencji do czynienia ustaleń pozostających w sprzeczności ze stanowiskiem biegłego zwłaszcza w sytuacji gdy opinia jest jednoznaczna, przekonująca i odpowiednio umotywowana. Zdyskredytowanie opinii biegłego sporządzonej w sprawie jest możliwe tylko wówczas, gdy ta zawiera istotne luki, nie odpowiada na postawione tezy dowodowe, jest niejasna, nienależyte uzasadnia i nieweryfikowalna, tj. gdy przedstawiona przez eksperta analiza nie pozwala organowi orzekającemu skontrolować jego rozumowania co do trafności jego wniosków końcowych.

Kontrola odwoławcza sporządzonych przez biegłego M. J. trzech opinii pisemnych nie wykazała, aby były one dotknięte jakimikolwiek opisanymi wyżej mankamentami. Zostały one sporządzone w sposób rzetelny, prawidłowy, wyczerpujący, a nadto zgodnie z postawioną tezą postanowienia dowodowego. Co istotne, opinie te zostały wydane przez biegłego posiadającego odpowiednie wykształcenie, a zatem przez osobę kompetentną i posiadającą stosowną wiedzę specjalistyczną.

Jako stanowiący wyłącznie wyraz przyjętej przez pozwanego taktyki procesowej ocenić należało zarzut braku wyjaśnienia przez biegłego, czy strona powodowa znając wysokość przyznanej dotacji, powinna w odpowiedni sposób kształtować wysokości wynagrodzeń pracowników, tak aby były możliwe do pokrycia z otrzymanej dotacji. Brak



wskazania przez skarżącego, na czym konkretnie działania powoda w tym zakresie miałyby polegać, uniemożliwia merytoryczne odniesienie się do tego rodzaju, nieskonkretyzowanego argumentu. Jeśli bowiem pozwany nawet nie twierdzi, aby wynagrodzenia wypłacane pracownikom wykonującym były zawyżone, nieadekwatne do rodzaju wykonywanych przez nich zadań, wykształcenia, doświadczenia zawodowego i kompetencji tych pracowników, czy też naruszały obowiązujące w tym zakresie regulacje, to nie sposób dociec, na jakich empirycznie weryfikowalnych, a nie mających wyłącznie charakter spekulatywny przesłankach, możliwe byłoby odniesienie się do tak jedynie hasłowo zgłoszonego zarzutu. Skarżący nie dostrzega przy tym, że w niniejszej sprawie istota sporu sprowadzała się nie do tego, czy polityka płacowa powoda była nieodpowiednia i wypłacał on zawyżone wynagrodzenia (symptomatyczne, że także do ustaleń biegłego w tym aspekcie skarżący nie zgłosił jakichkolwiek merytorycznych zarzutów), lecz do kwestii przekazania przez powoda środków finansowych w zakresie wydatków osobowych w wysokości nieadekwatnej w stosunku do rozmiaru realizowanych zadań zleconych. Innymi słowy rzecz była nie w tym, ile płacono pracownikom, lecz w liczbie pracowników wykonujących te zadania. W tym zaś aspekcie opinii biegłego nie była ostatecznie przez pozwanego kwestionowana.

Oczywiście nie spełnia opisanych kryteriów skutecznego podważenia dowodu z opinii biegłego, także bliżej nieuzasadniony w uzasadnieniu apelacji, ogólnikowy zarzut braku odniesienia się przez biegłego do (...) zagadnienia dotyczącego oceny biegłego jakoby przekazywane stronie powodowej kwoty dotacji celowych na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej były niewystarczające do terminowego i pełnego realizowania zadań zleconych w oparciu o przepis w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009r., zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wskazując, że strona pozwana kwestionuje taką ocenę biegłego, która zdaniem pozwanego nie została przez biegłego szczegółowo i przekonywująco uzasadniona w opinii, opinii uzupełniającej, a także wyjaśnieniach do opinii z dnia 22 lutego 2021r. Tego rodzaju teza stanowi wyłącznie wyraz niezadowolenia pozwanego z treści pisemnych opinii biegłego i nie sposób jest do niej się merytorycznie odnieść w sytuacji, gdy główną sferą zainteresowania biegłego, a tym samym zasadniczym elementem jego opinii była właśnie ocena czy przekazane przez powoda dotacje były wystarczające do prawidłowego, celowego i oszczędnego wykonania przez powoda zleconych jemu zadań. Dalsze uwagi w tym zakresie, z uwagi na sposób sporządzenia apelacji w tym aspekcie, sprowadzającej się do sformułowania (powielonego w uzasadnieniu apelacji) ogólnikowego zarzutu, uznać należy za zbędne.

Dla wyczerpania krytyki stanowiska pozwanego w tej materii godzi się wskazać że w sytuacji, w której kluczowe dla rozstrzygnięcia wnioski oparte jest na wiadomościach specjalnych, których dostarczyć może sądowi wyłącznie dowód z opinii biegłego, jego skuteczne zakwestionowanie, wymaga uprzedniego podważenia wniosków opinii biegłego, na których Sąd I instancji oparł swoje stanowisko. To zaś nastąpić może wyłącznie, w drodze kolejnego dowodu z opinii biegłego (choćby z opinii uzupełniającej). Tymczasem w niniejszej sprawie jakikolwiek wniosek w tym aspekcie nie został w apelacji zgłoszony. Co więcej wniosek taki nie był również przez pozwanego zaoferowany w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (vide: treść wskazanego wyżej pisma pozwanego z dnia 24 marca 2021 r., czy też jego pismo z dnia 29 kwietnia 2021 r. k. 558 – 561). Słusznie wskazał przy tym Sąd Okręgowy, że jednoznacznie w swojej wymowie opinii biegłego M. J. nakładały na pozwanego powinność podjęcia stosownej inicjatywy dowodowej, ukierunkowanej na podważenie wniosków tych opinii. Nie oznaczało to oczywiście odwrócenia zasad rozkładu ciężaru dowodu, a wymóg aktywności wynikał jedynie z zaistniałej w konkretnych uwarunkowaniach sytuacji procesowej. Pozwany nie mógł zasadnie oczekiwać, że skuteczna linia obrony sprowadzać się może wyłącznie do zgłaszania kolejnych, bliżej nieumotywowanych zastrzeżeń do opinii biegłego i oczekiwania, że Sąd I instancji z własnej inicjatywy – niezależnie od merytorycznej zawartości tych zarzutów – podejmować będzie kolejne czynności z udziałem tego biegłego lub nowych biegłych.

Konkludując powyższe rozważania stwierdzić należy, że zaskarżony wyrok w całości odpowiada prawu i dlatego Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 385 k.p.c.

Wobec braku wniosku wyłącznie uprawnionego do domagania się kosztów postępowania apelacyjnego powoda - z uwagi na wynik sprawy – o zasądzenie tych kosztów, Sąd Apelacyjny nie zamieścił rozstrzygnięcia w tym przedmiocie (art. 109 § 1 k.p.c.).

E. Buczkowska-Zuk A. Kowalewski Z. Ciechanowicz