

Sygn. akt I CSK 1200/22

POSTANOWIENIE

Dnia 12 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa Gminy Miasta K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 12 kwietnia 2022 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5 400 (pięć tysięcy czterysta) zł, tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

W związku ze skargą kasacyjną strony powodowej Gminy Miasta K. od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt I ACa (...) Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność

postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej nie może ograniczać się do ich ogólnikowego powołania czy przytoczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1780/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 52). Sąd Najwyższy nie ma obowiązku zastępowania skarżącego i poszukiwania argumentów przemawiających za przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2007 r., I UZ 47/06, OSNP 2008, nr 7-8, poz. 118). Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania stanowi jej element samodzielny - wyodrębniony w oddzielnej jednostce normatywnej i nie może być utożsamiany z innymi wymogami formalnymi skargi kasacyjnej, w tym jej podstawami i ich uzasadnieniem (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, nie publ., z dnia 10 marca 2016 r., II CSK 10/16, nie publ., z dnia 8 stycznia 2019 r., IV CSK 243/18, nie publ.).

Dopuszczenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej ustrojowo i procesowo jest uzasadnione jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne. Zatem nie w każdej sprawie, skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania. Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy, a jedynie skargę, będącą szczególnym środkiem zaskarżenia. W judykaturze Sądu Najwyższego, odwołującej się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jeszcze w okresie obowiązywania kasacji zostało utrwalone stanowisko, że ograniczenie dostępności i dopuszczalności kasacji nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, ani z wiążącymi Polskę postanowieniami konwencji międzynarodowych (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, Nr 4, poz. 53).

Podstawowym celem postępowania kasacyjnego jest ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego

w rozwój prawa i jurysprudencji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 147).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej skarżąca oparła na przesłance uregulowanej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Przesłanka ta nie została jednak spełniona.

Według ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na przesłankę istotnego zagadnienia prawnego polega na sformułowaniu tego zagadnienia i wskazaniu argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Musi przy tym chodzić o zagadnienie nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, które zarazem ma znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001, II CZ 35/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 11, z dnia 11 stycznia 2002, III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151, z dnia 21 czerwca 2016 r., V CSK 21/16, nie publ., z dnia 15 czerwca 2016 r., V CSK 4/16, nie publ.).

W ocenie strony powodowej w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, na gruncie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące sposobu ustalania wynagrodzenia pracowników jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

W uzasadnieniu wniosku powodowa Gmina podnosi, że Sądy obu instancji rozstrzygając to zagadnienie powołały się na art. 49 ust. 3 tej ustawy (oraz podobnie brzmiący art. 129 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), który stanowi, że kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Jako wydatki podobnego rodzaju, do wydatków powoda na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone, wskazano wydatki pozwanego na wynagrodzenia pracowników jego urzędu (tj. (...) Urzędu Wojewódzkiego), a w konsekwencji ustalając jaka powinna być wysokość dotacji na pokrycie wydatków powoda na wynagrodzenia jego pracowników, którzy wykonywali zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zastosowano przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w

państwowej sferze budżetowej i siatkę płac funkcjonującą w (...) Urzędzie Wojewódzkim. Tymczasem wysokość wynagrodzeń pracowników jednostek samorządu terytorialnego, zarówno tych wykonujących zadania własne, jak i tych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej kształtowały w sporym okresie (2011 r.) przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, a zwłaszcza rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Kwestia zasad ustalania wynagradzania pracowników jednostek samorządu terytorialnego za wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ma istotne znaczenie, gdyż wydatki w tym przedmiocie stanowią największą wartościowo część - nawet do 80-90%.

Formułując wskazane wyżej wątpliwości natury prawnej skarżący pomija podstawę faktyczną rozstrzygnięcia opartą na opinii biegłej sądowej. Sąd zakwestionował potrzebę zatrudniania w Urzędzie Stanu Cywilnego (USC) aż 12 osób na stanowisku zastępcy kierownika USC. W celu zbadania zasadności zatrudniania tak dużej liczby zastępców kierownika USC, biegła sądowa dokonała analizy porównawczej danych statystycznych, które kształtują ilość zdarzeń wymagających wydania dokumentu podpisanego przez kierownika USC lub jego zastępcę. Do zdarzeń tych biegła przyjęła liczby statystyczne cech: ludność, urodzenia, zgony i studenci. Analizie poddano wybrane dane statystyczne z następujących miast Polski: Ł., P., W. i G.. Biegła wskazała, że po uwzględnieniu danych uzyskanych z Urzędu Statystycznego za rok 2011 dla miast K. wystarczające było zatrudnienie 5,63 etatu dla zastępców kierownika USC w K., która zabezpieczyłaby potrzeby administracyjne wykonania zleconych zadań. W związku z tym w dalszej części wyliczeń, w miejsce dotychczasowego stanowiska „zastępcy kierownika USC” biegła przyjęła stanowisko inspektora. Następnie za podstawę wysokości wydatków osobowych przyjęto wydatki za podobnego rodzaju czynności wykonywane przez pracowników w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (...) Urzędu Wojewódzkiego w K., stosując siatkę płac obowiązującą w tym Urzędzie dla stanowisk charakteryzujących się podobną realizacją zadań w Urzędzie Miasta K.. Ustalone wynagrodzenie zawiera dodatek stażowy, a składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy zostały naliczone

w wersji podstawowej - bez ulg i zwolnień. Ponadto ustalono do wykorzystania do dyspozycji kierownictwa fundusz nagród w wysokości 3% wynagrodzeń osobowych oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia rocznego. Podobne zasady zostały zastosowane w odniesieniu do wydatków osobowych w Wydziale Spraw Administracyjnych.

Przed wszystkim jednak należy wyeksponować, że przy ustalaniu wysokości wydatków osobowych jednostek samorządu terytorialnego za wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, na pokrycie których jednostki te otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa, trzeba mieć na uwadze szczególne regulacje w tym względzie. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem między innymi zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zgodnie zaś z art. 129 tej ustawy kwoty dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dla jednostek samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (por. też art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który nakazuje ustalanie kwoty dotacji, na zadania z zakresu administracji rządowej, według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków takiego samego rodzaju). Także art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że na wykonanie tego rodzaju zadań gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonywania.

W świetle tych przepisów, które ze względu na to, że dotyczą finansów publicznych, wymagają ścisłej, a nie rozszerzającej wykładni, nie ulega wątpliwości, że wydatki na wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej podlegają innym zasadom aniżeli wydatki na wykonywanie przez te jednostki zadań własnych, co do których nie ma tego typu ustawowych ograniczeń. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami prawa publicznego i w wypadkach przewidzianych w ustawie są zobowiązane do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i

w sytuacji gdy w tej materii obowiązują uregulowania ustawowe co do refundacji wydatków z tym związanych nie mogą mieć zastosowania takie zasady jak przy wykonywaniu zadań własnych.

Ustalenie spornej między podmiotami prawa publicznego wysokości dotacji celowej na wykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ma charakter ocenny, identyfikowany przez sąd na kanwie okoliczności faktycznych danej sprawy i w związku z tym nie jest możliwe wypracowanie skonkretyzowanych i zarazem jednolitych schematów poddającym się obiektywnym działaniom matematycznym. Dlatego w tej materii sąd *meriti* korzysta z przysługującej mu swobody judykacyjnej wyznaczonej zasadami wynikającymi z powołanych wyżej przepisów. Ingerencja w postępowaniu kasacyjnym, w kontekście podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania możliwa byłaby, gdyby sąd przekroczył granice dyskrecjonalnej władzy, a w konsekwencji wydał oczywiście nieprawidłowe rozstrzygnięcie, co podpadałoby pod przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej w postaci oczywistej jej zasadności.

Przewidziana w art. 398⁹ § 1 pkt. 4 k.p.c. oczywista zasadność skargi kasacyjnej zachodzi wówczas, gdy z jej treści, bez potrzeby głębszej analizy oraz szczegółowych rozważań, wynika, że przytoczone podstawy kasacyjne uzasadniają uwzględnienie skargi. Chodzi więc o kwalifikowaną postać naruszenia prawa materialnego i procesowego, polegającą na jego oczywistości *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004, nr 3, poz. 49, z dnia 14 lipca 2005 r., III CZ 61/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 75, z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 28/06, nie publ., z dnia 29 kwietnia 2015 r., II CSK 589/14, nie publ.). Przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2015 r., IV CSK 189/15 nie publ. i przywołane tam orzecznictwo).

Lektura uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozwala na postawienie tezy, że jest on wynikiem oczywistej obrazy wskazanych w podstawach kasacyjnych przepisów prawa materialnego.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c. oraz w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz. U. z 2020, poz. 762) w zw. z § 2 pkt 7, § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm., w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. z 2016 r. poz. 1668).