

UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym do Sądu Okręgowego z dniem 1 lipca 2018 roku (uzupełnionym następnie pismem złożonym w dniu 13 sierpnia 2018 roku) strona powodowa – Gmina Miejska Z. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym:

a. kwoty 133.471,06 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2005 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia zapłaty;

b. kwoty 85.822,95 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2006 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia zapłaty;

c. kwoty 152.780,70 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2007 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia zapłaty;

d. kwoty 203.603,56 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2008 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty;

e. kwoty 213.324,95 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2009 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty;

f. kwoty 205.449,58 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2010 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty;

g. kwoty 198.532,68 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2011 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty;

h. kwoty 201.060,37 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2012 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością

pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;

i. kwoty 253.356,34 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2013 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty;

j. kwoty 202.121,27 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2014 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty;

wraz z kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W razie rozpoznania sprawy w postępowaniu zwykłym lub w razie skutecznego wniesienia przez pozwanego sprzeciwu od nakazu zapłaty powód wniósł o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz:

a. kwoty 133.471,06 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2005 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia zapłaty;

b. kwoty 85.822,95 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2006 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia zapłaty;

c. kwoty 152.780,70 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2007 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia zapłaty;

d. kwoty 203.603,56 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2008 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty;

e. kwoty 213.324,95 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2009 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty;

f. kwoty 205.449,58 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2010 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty;

g. kwoty 198.532,68 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2011 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty;

h. kwoty 201.060,37 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2012 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;

i. kwoty 253.356,34 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2013 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty;

j. kwoty 202.121,27 zł tytułem przekazania przez pozwanego w roku 2014 dotacji celowej w wysokości uniemożliwiającej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i koniecznością pokrycia przez powoda ze środków własnych różnicy pomiędzy niezbędnymi wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych, a kwotą otrzymanej na ten cel dotacji wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty;

wraz z kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu powód wskazał, iż w latach 2005-2014 otrzymał od pozwanego dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 3.132.592 zł, podczas gdy dla ich pełnego i terminowego wykonania niezbędna była kwota 4.982.115,46 zł. W konsekwencji powód zobowiązany był do pokrycia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji ze środków własnych w kwocie 1.849.523,46 zł.

Powód podniósł, iż w celu odpowiedniego wykonania powierzonych zadań zobligowany był do utworzenia oraz utrzymywania w strukturach Urzędu Miasta odpowiedniej ilości etatów pracowniczych zapewniających prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych komórek organizacyjnych wyznaczonych do realizacji tych zadań. Powód wskazał, iż powyższa okoliczność wiązała się z koniecznością ponoszenia przez niego wydatków obejmujących wynagrodzenie pracowników, jak również składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na fundusz pracy. W ocenie strony powodowej jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadanie z zakresu administracji rządowej powinna otrzymać z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Tymczasem, przekazana przez pozwanego wysokość dotacji celowej była niewystarczająca na pokrycie niezbędnych i uzasadnionych wydatków, wobec czego powodowa Gmina, z uwagi na ciężące na niej obowiązki, zobowiązana była do ich finansowania ze środków własnych. Powód podnosił, iż dotację celową uniemożliwiającą pełne wykonanie zadań zleconych należy uznać za przekazaną niezgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym za uzasadniającą, zgodnie z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, dochodzenie przez jednostkę

samorządu terytorialnego różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego wykonania zleconych zadań, a wysokością przekazanej dotacji.

Nadto powód wskazał również, iż zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w przypadku niedotrzymania terminów przekazywania dotacji celowych, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, wobec czego dochodzi on odsetek za każdy kolejny rok od dnia 1 stycznia roku następującego po roku budżetowym, w czasie którego winien był on otrzymać dotację celową na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

(pozew, k.4-51, pismo, k.2257 – 2257v.)

Zarządzeniem z dnia 28 września 2018 roku sprawa została skierowana do rozpoznania w postępowaniu zwykłym, z uwagi na stwierdzenie braku podstaw do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym.

(zarządzenie, k.2262-2264)

W odpowiedzi na pozew, która wpłynęła do Sądu w dniu 15 listopada 2018 roku pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa- Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany zakwestionował istnienie dochodzonego roszczenia, zarówno co do samej zasady, jak i ich wysokości wskazując, iż wbrew twierdzeniom powoda nie wszystkie opisane w pozwie czynności wykonywane przez jego pracowników zaliczały się do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Co więcej, Wojewoda (...) nie miał wpływu na decyzję władz powodowej Gminy w zakresie liczby etatów oraz wysokości wynagrodzeń przyznawanych pracownikom realizującym w Gminie zadania z zakresu administracji rządowej, których utrzymanie finansowane jest z dotacji celowej. Do obliczania dotacji przyjęto liczbę kalkulacyjną etatów w danej gminie przy jednakowym dla wszystkich gmin koszcie jego utrzymania. Pozwany podał, iż w okresie 2005-2014 powód nie występował do Wojewody (...) o przekazanie dodatkowych środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z przeznaczeniem na utrzymanie stanowisk pracy ani w żaden inny sposób nie sygnalizował braku możliwości pełnego i terminowego wykonania poszczególnych zadań zleconych w tym okresie w ramach otrzymywanych dotacji.

Pozwany wskazał, iż w przekazywanych do Wydziału Finansów i Budżetu w latach 2005 -2014 kwartalnych informacjach opisowych w zakresie wykorzystania otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa, Gmina Z. nigdy nie zgłaszała uwag, jakoby dotacje celowe uruchamiane w w/w okresie uniemożliwiały pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W sprawozdaniach Rb-50 za lata 2005-2014 nie ujawniono, zgodnie z informacjami pozwanego, żadnych wydatków ponoszonych przez powoda ze środków własnych, które to w przypadku zgłoszenia przez gminę stosownego zapotrzebowania mogły zostać pokryte w kolejnym roku budżetowym z rezerwy celowej (gmina, sporządzając sprawozdania nie wypełniała pola A zatytułowanego „wydatki podlegające refundacji poniesione w bieżącym roku ze środków własnych j.s.t. a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa”, a tym samym pola B zatytułowanego „wydatki poniesione przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym, a zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym”).

Pozwany podkreślił również, iż na uzasadnione wnioski powoda przyznano Gminie Miejskiej Z. dodatkowe środki z tytułu dotacji celowych w zakresie nieobejmującym utrzymania stanowisk pracy: w kwocie 19.884 zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-introligatorskie ksiąg USC, 29.044 zł – z przeznaczeniem na pokrycie kosztów wydawania dowodów osobistych, 15.244 zł – na uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku z podniesieniem od dnia 1 lutego 2012 r. wysokości składki rentowej.

Strona pozwana zaprzeczyła twierdzeniom powoda, jakoby pracownicy wymienieni w treści pozwu realizować mieli wyłącznie czynności objęte zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, co wynikać ma ze złożonych do pozwu załączników „zakresu czynności i obowiązków” poszczególnych pracowników (m.in. co do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane na poziomie gminnym czy związanych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i

przeciwdziałaniu alkoholizmowi), wobec czego część roszczeń powoda obejmuje zadania inne niż zlecone z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie co najmniej w tej części powództwo winno być oddalone.

Pozwany zaprzeczył, jakoby kwota dotacji przyznanych Gminie i wypłaconych w latach 2005-2014 miała być niewystarczająca dla pełnego i terminowego wykonania opisanych w pozwie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Przyznane środki wyliczone i ustalone zostały w sposób umożliwiający realizację zadań bez konieczności ponoszenia wydatków własnych przez Gminę w przypadku ich wydatkowania w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Pozwany wskazywał, iż nie miał wpływu na ustalenia powoda co do liczby etatów, nie miał również możliwości ingerencji w wysokość wypłacanych im wynagrodzeń (m.in. zasadność przyznania i wypłacania kierownikowi i zastępcą kierownika Urzędu Stanu Cywilnego dodatków funkcyjnych, żądanie w zakresie kwot nagród uznaniowych przyznawanych pracownikom). Dodatkowo, średni poziom wynagrodzeń pracowników strony powodowej zatrudnionych w wydziałach realizujących zadania zbliżone do zadań zleconych był niższy od wynagrodzeń otrzymywanych przez wymienionych pozwem pracowników powodowej Gminy, co świadczy o tym, iż powód miał możliwość minimalizacji tych kosztów.

Pozwany podniósł ponadto, że wysokość dotacji dla poszczególnych gmin ustalana jest według jednolitych kryteriów, natomiast o sposobie realizacji zadań, w ramach udzielonej dotacji, w tym również o ilości osób zatrudnionych do wykonywania poszczególnych zadań, decyduje właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Strona powodowa nie była zobligowana do obsadzenia takiej liczby etatów, miała możliwość zatrudnienia mniejszej ilości pracowników i tym samym zrationalizować ponoszone wydatki. Pozwany wskazał, iż przy wydatkowaniu środków z dotacji celowej jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do uwzględnienia zasady wydatkowania tych środków określonej w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, 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.

Pozwany zakwestionował również możliwość oparcia roszczenia dochodzonego przez stronę powodową na art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, iż przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. daje możliwość wystąpienia z powództwem o zapłatę kwoty dotacji ustalonej lecz nieprzekazanej we właściwym terminie, natomiast nie jest możliwe dochodzenie na podstawie ww. przepisu zwrotu kwot dobrowolnie wydatkowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego z jej własnych środków na wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej. Powodowa gmina była terminowo informowana o kwotach dotacji, nie zgłaszając jakichkolwiek zastrzeżeń co do jej wysokości. Pozwany, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, iż z przepisów nie wynika obowiązek realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przyznane dotacje celowe uniemożliwiają pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, a w takich przypadkach gmina samorządu terytorialnego nie może kosztów tych uzupełniać własnymi środkami, lecz powinna dostosowywać wykonywanie zleconych zadań do wysokości tych środków.

Pozwany w treści pisma podniósł zarzut przedawnienia roszczenia majątkowego powoda w części obejmującej żądanie zapłaty za rok 2005 wobec faktu, iż wraz z załączonym do pozwu wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej datowanej na dzień 30 grudnia 2015 roku nie został załączony żaden dokument z którego wynikałoby, iż wniosek ten w istocie wpłynął do Sądu i został w nim zarejestrowany. W tej sytuacji, zdaniem pozwanego, powód nie wykazał, iż doszło do skutecznego przerwania biegu przedawnienia roszczenia wskazanego w pozwie.

Nadto pozwany podniósł również zarzut przedawnienia roszczenia majątkowego powoda o zapłatę odsetek od żądanych kwot należności głównej za okres poprzedzający 3 lata od daty wystąpienia przez powoda z niniejszym powództwem. Pozwany wskazał, iż roszczenie to ulegało przedawnieniu w terminie przewidzianym dla świadczeń okresowych, a skierowanie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej już po upływie terminu jego biegu nie przerywa biegu przedawnienia. Dotacja celowa dla gminy Z. kalkulowana była w latach 2005-2014 dla 13 etatów, jednak o rzeczywistej liczbie pracowników oraz strukturze wydatków decydował Zarząd i Rada Miasta Z..

(odpowiedź na pozew, k.2281-2305)

Pismem złożonym do Sądu w dniu 28 grudnia 2018 roku powód podtrzymał twierdzenia w zakresie podstawy prawnej żądania wskazując, iż z literalnej treści art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, iż gminie przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia w przypadku niedotrzymania zasady, zgodnie z którą dotacje celowe winny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. W zakresie podnoszonego przez pozwanego zarzutu przedawnienia powód wskazał, iż w niniejszej sprawie właściwe jest przyjęcie 10-letniego terminu przedawnienia w odniesieniu do zgłoszonych roszczeń, a więc wg stanu prawnego sprzed nowelizacji przepisów dotyczących terminów przedawnienia. Co do zarzutów pozwanego braku przerwania biegu terminu przedawnienia powód wniósł o przeprowadzenie dowodu z protokołu posiedzenia ugodowego przed Sądem Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi. W odniesieniu do zarzutu, iż sprawozdania Rb-50 nie zawierają danych dotyczących rozliczenia dochodów własnych poniesionych na realizację zadań zleconych wskazał powód, iż wymogiem przyjęcia przedmiotowych sprawozdań jest obowiązek zgodności kwoty wydatków i wysokości otrzymanej dotacji, wobec czego nie jest możliwe odpowiednie wykazanie za jego pośrednictwem kwoty poniesionych wydatków nie znajdujących pokrycia w dotacji celowej. Powód podniósł, iż sposób interpretacji przepisów, na jaki powoływał się pozwany w odpowiedzi na pozew jest błędny, jeśli bowiem prawo do dochodzenia należnej kwoty, związanej z wykonywaniem przez gminę zadań zleconych, ogranicza się do momentu poprzedzającego przystąpienie do ich wykonywania, to zbędne byłoby umieszczenie w treści przepisu możliwości dochodzenia od żądanej kwoty odsetek. Odnosząc się do twierdzeń w zakresie braku uznania niektórych z czynności wskazanych w pozwie, jako zadań zleconych powód wskazał na fakt nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która weszła w życie z dniem 6 marca 2018 roku i określa, iż wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych włączone zostało do zadań własnych gminy. Powód wskazał, iż roszczenie jego poprzedza moment wejścia w życie przepisu w znowelizowanym brzmieniu oraz zarzucił pozwanemu brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutów o nieproporcjonalnie dużej liczbie pracowników powoda, nie wskazał on bowiem jaka ich liczba jest zdaniem strony pozwanej usprawiedliwiona i pozwala na terminową i pełną realizację zadań zleconych.

(pismo procesowe, k.2554-2559)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Z. wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (oznaczone jako dział 750 – administracja publiczna, rozdz. 75011 – urzędy wojewódzkie).

Powyższe zadania zlecone powodowa Gmina realizuje w oparciu o ustawy, m.in. ustawę z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 29 września 1986r. prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964r., ustawę z dnia 17 października 2008r. o zmianie imienia i nazwiska. Do zadań zleconych na podstawie ustaw szczególnych zalicza się czynności związane z aktami stanu cywilnego (np. sporządzanie aktów, wydawanie odpisów aktów, wydawanie decyzji administracyjnych, udzielanie ślubów, wydawanie zaświadczeń, przyjmowanie oświadczeń o uznaniu ojcostwa), wydawanie dowodów osobistych i prowadzenie ewidencji ludności.

(okoliczności bezsporne)

Na wykonywanie zadań zleconych Gmina Z. otrzymuje środki finansowe, w formie dotacji celowych, które wpływają na jej konto stając się jej dochodem. Środki te rozliczane są w ramach roku budżetowego. Dotacje celowe kalkulowane są dla wszystkich gmin jednocześnie, przy uwzględnieniu liczby tzw. etatów kalkulacyjnych i kosztu jednostkowego wyliczonego w oparciu o zasady opracowane przez Ministerstwo Finansów. Powód kwotę przyznaną tytułem dotacji mógł przeznaczyć na dowolnie przez niego obraną liczbę etatów. O przewidywanej wysokości dotacji celowej gmina informowana była do dnia 25 października roku poprzedzającego rozpoczęcie roku budżetowego, natomiast

ostateczna kwota stawała się jej wiadoma na przełomie stycznia oraz lutego roku, którego dotacja dotyczyła. Zmiany w planie dotacji mogły być dokonywane do dnia 15 listopada roku budżetowego.

(okoliczności bezsporne, zeznania świadka D. Ś., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 04:07:49 do 04:17:26 oraz 04:45:53 k.2629-2630, zeznania świadka Z., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 01:39:42 k.2624v-2625)

W celu wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powodowa Gmina zobligowana była do utworzenia w ramach struktur Urzędu Gminy odpowiedniej liczby etatów pracowniczych. W 1998 r. Wojewoda (...) ustalił, iż do wykonywania zadań zleconych Gminie Z. niezbędnych jest 13 tzw. etatów kalkulacyjnych wyliczonych na podstawie ogólnie obowiązujących wytycznych. Liczba ta nie ulegała aktualizacji w latach kolejnych.

(zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:30:45 k.2623, zeznania świadka D. Ś., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 04:07:49 k.2629, podział na gminy województwa (...) dotacji celowych, k.1748-1753)

Z biegiem czasu, na skutek rosnącej złożoności przepisów administracyjnych oraz zmian w sposobie przechowywania i przetwarzania danych (cyfryzacja, jednolita baza PESEL, jednolita baza (...)), zwiększył się zakres czynności wykonywanych przez pracowników w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności w aspekcie jego pracochłonności.

(opinia biegłego P. L.-M., k.2841-2854, zeznania świadka J. M., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 03:38:09 k.2628, opinia biegłego P. L.-M., k.2841-2854)

Powodowa Gmina w okresie objętym pozwem nigdy nie złożyła do Urzędu Wojewódzkiego wniosku o zwiększenie dotacji z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracownicze. Dotacje wypłacane Gminie zużywane były przez nią w pełnej ich wysokości.

(zeznania świadka D. Ś., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 04:17:26 k.2629v, zeznania świadka I. Z., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 01:39:42 k.2624v-2625)

Zadania zlecone powodowa Gmina wykonywała poprzez zatrudnionych w tym celu pracowników (dział 750), przy czym niektórzy z nich wykonywali wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych, zaś inni jedynie w ramach części etatu.

(wykazy pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wraz z umowami o pracę i dokumentacją zatrudnienia , k.1776-2100)

Zatrudnieni pracownicy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Zmniejszenie ilości etatów pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej nie było możliwe bez uszczerbku dla jakości oraz terminowości wykonywania zadań przekazanych do realizacji Gminie.

(zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:30:45 k. 2623)

Pracownicy zatrudnieni przez powoda do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej świadczyli pracę w ramach obsługi petentów Urzędu Stanu Cywilnego, obsługi przedsiębiorców, przeciwdziałania alkoholizmowi, ewidencji ludności i wydawania dowodów osobistych oraz obrony cywilnej i obronności. Z uwagi na mnogość tych zadań oraz liczbę petentów Urząd niejednokrotnie pozostawał dostępnym w wymiarze nadgodzin.

Do obowiązków pracowników powoda zatrudnionych w Urzędzie Stanu Cywilnego należało m.in. dokonywanie czynności materialno-technicznych związanych z prowadzeniem aktów stanu cywilnego, sporządzanie aktów urodzenia oraz ich uzupełnianie w przypadku zmiany danych, tworzenie aktu zgonu, współdziałanie w nadaniu imienia i nazwiska w przypadku porzucenia dziecka, prowadzenie rejestru wyborców. Działania te wymagały

od pracowników weryfikacji poprawności wprowadzanych danych, wypełniania kart statystycznych oraz ich wysyłkę do urzędu statystycznego. Szczególnie czasochłonnymi były czynności związane z rejestracją zawarcia małżeństwa. Procedura prowadząca do rejestracji małżeństwa cywilnego obejmowała m.in. przyjęcie zapewnień nupturientów o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa, wprowadzanie aktów stanu cywilnego do bazy danych, wprowadzenie informacji do rejestru ślubów cywilnych, wyznaczenie terminów ślubów realizowanych w urzędzie miasta, sporządzanie i przesyłanie zawiadomień o zdarzeniu stanu cywilnego do innych urzędów.

W przypadku interesantów będącymi osobami starszymi lub niedołącznymi, pracownicy powoda dodatkowo zmuszeni byli do udzielania stosownych pouczeń, pomagali petentom w odpowiednim wypełnianiu formularzy. Średnia roczna pracochłonność tych czynności kształtuje się na poziomie 9.722 godzin, co przekłada się na 4,8 etatu.

W skład zadań osób odpowiedzialnych za obsługę przedsiębiorców w Urzędzie Gminy powoda wchodziło wprowadzanie danych związaną z rozpoczęciem, zmianą lub zawieszeniem podmiotów ujawnionych w ewidencji oraz informacji o wykreśleniu z niej. Do szczególnie czasochłonnych czynności należało sporządzenie wpisu do rejestru (...), w którego to ramach pracownicy przyjmowali formularze składane przez petentów, sprawdzając ich integralność i poprawność oraz niejednokrotnie udzielali czynnej pomocy przy ich uzupełnianiu. Do obowiązków urzędników należało również legitymowanie interesantów, wprowadzenie danych z wniosku do systemu oraz pomoc z odpowiednim doborem kodu (...) do działalności prowadzonej przez petenta. Czynność ta wiązała się również z koniecznością wydania zaświadczenia o wpisie. Komórka niniejsza odpowiadała również za prowadzenie korespondencji z organami publicznymi, udzielanie im informacji, sprawowanie kontroli nad przedsiębiorcami, zgodnie z harmonogramem kontroli celem uzyskania informacji, czy dana działalność w istocie jest aktywnie prowadzona. Roczna czasochłonność tego typu operacji kształtuje się na poziomie 2.108 roboczogodzin, co odpowiada 1 etatowi.

W zakresie działań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi pracownicy powoda odpowiedzialni byli za prowadzenie działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz odpowiadali za wydawanie koncesji na sprzedaż wyrobów alkoholowych. Proces uzyskania koncesji wiązał się dla pracowników z koniecznością ustalenia poprawności wniosku wypełnionego przez petenta, przeprowadzeniem wizji lokalnej i sporządzeniem z niej notatki, wystosowaniem wniosku o wydanie opinii przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych co do zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady Miasta, sporządzaniem odpisu decyzji i dostarczaniem jej petentom wraz z pouczeniem o możliwym terminie odbioru zezwolenia, przygotowywaniem naliczania opłat koncesyjnych. Pracownicy zatrudnieni w tej komórce organizacyjnej odpowiedzialni byli również za prowadzenie odpowiedniego rejestru zezwoleń na terenie gminy oraz analizę oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Roczna czasochłonność tych zadań przekłada się na jeden pełny etat.

Działania prowadzone przez Gminę w zakresie zadań zleconych administracji rządowej związane z profilaktyką w zakresie zapobiegania problemom alkoholowych wiązały się m.in. z zawieraniem umów na przekazywanie dotacji celowych dla stowarzyszeń abstynenckich oraz ich rozliczaniem, sporządzaniem umów z nauczycielami w zakresie prowadzenia świetlic środowiskowych i świetlic z elementami socjoterapii, sporządzaniem umów w zakresie prowadzenia warsztatów profilaktycznych, szkoleń, spektakli teatralnych w zakresie profilaktyki wczesnodziecięcej, prowadzeniem przetargów na realizację kolonii letnich oraz organizowaniem półkolonii. Również w tym przypadku wymiar zadań odpowiada konieczności zapewnienia jednego etatu dla ich prawidłowej realizacji.

Powód mocno obciążony jest również zadaniami zleconymi z zakresu ewidencji ludności oraz wydawania dowodów osobistych. Do zadań jego pracowników należało m.in. przyjmowanie zgłoszeń o zameldowaniu, udostępnianie informacji ze zbiorów meldunkowych, wydawanie zaświadczeń, wprowadzanie informacji do bazy danych oraz nadawanie numerów PESEL, organizacja jubileuszy, przyjmowanie zgłoszeń o utracie dowodu osobistego i wydawanie zaświadczeń o jego zaginięciu. Sam proces wydania dowodu osobistego obejmował takie czynności jak np. przekazanie interesantowi druku wniosku i poinstruowanie go o sposobie jego wypełnienia, weryfikację złożonych dokumentów, kontrolę prawidłowości wniosku (na podstawie danych USC), wprowadzenie wniosku do systemu obsługi obywatela, wykonanie skanu formularza, zdjęcia oraz podpisu, sprawdzanie zgodności danych na dowodzie z

danymi wynikającymi z systemu, załączenie dokumentów do teczki dowodowej. W okresie obowiązywania Gminnej Ewidencji Ludności na pracownikach powoła ciężył również obowiązek występowania o przekazanie kart w przypadku zmiany miejsca zameldowania interesanta poza obszar gminy, przekazywanie informacji do (...) oraz szkół. Karty KOM podlegały w tamtym okresie wypełnieniu na maszynie do pisania, a następnie wprowadzeniu danych do systemu komputerowego. Aktualnie, okres ważności dowodów osobistych określona została na 10 lat, co wiąże się z obowiązkiem jego okresowej wymiany i przekłada się na większe obciążenie urzędu. Czasochłonność tych zadań odpowiada 6.700 roboczogodzinom, a więc 3 etatom.

Pracownicy powodowego Urzędu Gminy wykonujący zadania z zakresu obrony cywilnej oraz obronności na terenie Gminy odpowiedzialni byli za sporządzanie oraz aktualizację planów i strategii działań na wypadek zagrożeń, czuwanie nad sprawnością systemów alarmowych na obszarze gminy, talkowanie masek przeciwgazowych, konserwacje mundurów, kontrolę wilgotności w magazynach, opracowanie dokumentacji planu Akcji Kurierskiej oraz jego stałą aktualizację, jak również nadzór nad jednostkami OSP, współpracę z Policją oraz Strażą Miejską, wydawanie decyzji w zakresie imprez masowych, udział w spotkaniach w Powiatowej Komisji Poborowej, wysyłkę zawiadomień o kwalifikacji wojskowej, prowadzenie odpowiednich rejestrów. W ramach akcji kurierskiej pracownicy Urzędu Miasta ustalali trasy oraz listę kurierów, organizowali ich przeszkolenie. W ramach przedsięwzięcia konieczne było również rozliczanie kosztów transport. Przygotowanie jednej akcji kurierskiej zamykało się w granicach ok. 120 godzin pracy, a mapy tras aktualizowane były co dwa lata. Wymiar tych zadań pozwala przyjąć za zasadne zaangażowanie w jego prowadzenie pracowników w wymiarze wynoszącym 1,75 etatu.

(opinia biegłego P. M., k.2841-2865, zeznania świadka M. K., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019r. 02:37:45 k. 2625-2626, zeznania świadka L. P. , protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 02:50:57 k.2626v-2627, zeznania świadka A. D., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 03:10:00 do 03:17:28 k.2627-2627v, zeznania świadka M. R., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 03:27:42 k.2627v-2628, zeznania świadka H. B. 03:43:9 do 03:56:11 k.2628-2628v, zeznania świadka D. L., protokół rozprawy z dnia 18 stycznia 2022 roku 00:06:20 do 00:39:17 k.2947v. – 2948v.)

Przyznane powodowi, w okresie objętym żądaniem pozwu, dotacje kształtowały się następująco:

- w 2005 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 315.814 zł;
- w 2006 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 296.933 zł;
- w 2007 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 311.061 zł;
- w 2008 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 300.935 zł;
- w 2009 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 309.950 zł;
- w 2010 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 310.845 zł;
- w 2011 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 311.046 zł;
- w 2012 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 331.074 zł;
- w 2013 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 317.827 zł;
- w 2014 r. powód otrzymał dotacje w łącznej wysokości 327.107 zł.

Łączna kwota przyznanych powodowi w latach 2005-2014 przez Wojewodę (...) dotacji celowych wyniosła 3.132.592 zł.

W okresie 2005-2014 łączne wydatki Gminy poniesione na realizację zadań zleconych wyniosły w sumie kwotę 5.073.830,69 zł. W poszczególnych latach kształtowały się one następująco:

- 2005 rok – 429.552,72 zł;
- 2006 rok – 390.826,93 zł;
- 2007 rok – 479.771,74 zł;
- 2008 rok – 511.263,49 zł;
- 2009 rok – 497.518,93 zł;
- 2010 rok - 543.425,53 zł;
- 2011 rok – 547.497,98 zł;
- 2012 rok – 507.126,18 zł;
- 2013 rok – 628.629,36 zł;
- 2014 rok – 538.217,83 zł.

Biorąc pod uwagę poniższe rozbieżności w zakresie rzeczywiście poniesionych przez powoda kosztów oraz wysokości uzyskanych dotacji wskazać należy, iż w latach 2005-2014 był on zobowiązany do pokrycia tych różnic w następujących wysokościach:

- 113.738,72 zł w roku 2005;
- 93.893,93 zł w roku 2006;
- 168.710,74 zł w roku 2007;
- 210.328,49 zł w roku 2008;
- 187.568,93 zł w roku 2009;
- 232.580,53 zł w roku 2010;
- 236.451,98 zł w roku 2011;
- 176.052,18 zł w roku 2012;
- 310.802,36 zł w roku 2013;
- 211.110,83 zł w roku 2014.

We wskazanym powyżej okresie więc powód z własnych środków pokrył należności o łącznej wysokości 1.941.238,69 zł.

Na wydatki płacowe składały się koszty wynagrodzeń, w tym za wysługę lat i dodatki funkcyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy i Świadczeń Pracowniczych, a także koszty odpraw, nagród jubileuszowych oraz premii przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty powódka była zobowiązana.

(opinia biegłego P. L.-M., k.2841-2854, okoliczności bezsporne)

W zakresie utrzymania stanowisk, dotacje były wykorzystywane i rozliczane w pełnej wysokości, nie zdarzyło się, by kwoty uzyskane przez powódkę z tego tytułu w ramach dotacji były zwracane. Inaczej w przypadku dotacji celowych, różnicę między kwotą dotacji a wydatków musiała być zwrócona, nie mogła być wykorzystana na inny cel.

(sprawozdania z wykonywania dochodów, k.2406-2407, zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:26:27 k.2623)

Poza dotacjami celowymi, powodowa Gmina otrzymywała dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, m.in. na renowację i oprawę ksiąg stanu cywilnego, prace konserwatorskie, uzupełnienie składek ZUS pracowników.

(zeznania świadka D. Ś., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 04:17:26 k.2629v, opinia biegłego P. L.-M., k.2841-2854)

Powodowa Gmina, mimo braku pełnego pokrycia wydatków z uzyskiwanych dotacji, nałożone na nią zadania z zakresu administracji rządowej wykonywała i wykonuje terminowo. Rozliczając się z dotacji powód składał sprawozdania Rb-50. Wykorzystywanie dotacji nigdy nie było kwestionowane przez pozwanego. Powodowa Gmina poddawana była kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który to bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powoda oświadczenia (Rb-50). Pozwany nigdy nie stawiał powodowi zarzutów dotyczących niegospodarności bądź niecelowości w przedmiocie czynionych przez niego wydatków. Kontrole nie wykazywały istnienia znaczących nieprawidłowości w zakresie wydatkowania przekazanych środków.

(zeznania świadka D. Ś., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 04:17:26 k.2629v, kwartalne sprawozdania Rb-50, k.593-692, zeznania świadka A. D., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 03:10:00 k.2627, zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:42:00 k.2623v., zeznania świadka D. L., protokół rozprawy z dnia 18 stycznia 2022 roku 00:06:20 do 00:39:17 k.2947v. – 2948v.)

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów w zakresie zasad prezentowania danych w sprawozdaniach Rb-50 dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, na finansowanie których przekazywane są dotacje przeznaczone na zwrot wydatków, Ministerstwo Finansów poinformowało, iż sprawozdania te należy sporządzać zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz.279) oraz generalną zasadą – określoną w ww. rozporządzeniu – by sprawozdania Rb-50 odzwierciedlały operacje dokonane w danym roku budżetowym i by jednostki samorządu terytorialnego nie wykazywały w nich środków własnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach powinny więc być wykazane dotacje otrzymane w danym roku budżetowym, zaś w sprawozdaniach o wydatkach powinny być wykazane rzeczywiste wydatki poniesione na realizację zadań w danym roku budżetowym z dotacji otrzymanej w danym roku budżetowym

(pismo, k.2190-2192, zeznania świadka I. Z., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 01:21:08 do 1:31:35 k.2624v, zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:53:56 k.2624)

W 2014 roku strona powodowa podjęła próbę wykazania ponoszonych w ramach zadań zleconych wydatków ponad kwotę dotacji, wysyłając sprawozdanie Rb-50 obejmujące faktycznie poniesione wydatki na realizację zadań zleconych. Na żądanie dysponenta środków powód dokonał korekty sprawozdania tak, aby wysokość wykazywanych wydatków odpowiadała poziomowi otrzymanej dotacji (mimo tego, iż faktycznie poniesione wydatki opiewały na kwotę wyższą).

(zeznania świadka M. J., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 00:26:27 do 00:30:45 k.2623)

Gmina wykonywała zadania zlecone przeznaczając każdego roku w tym celu od 13 do 15 etatów kalkulacyjnych. Osoby zatrudnione na wskazanych etatach w zakresie swoich obowiązków miały wykonywać wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych lub wyliczano im część etatu przeznaczoną na wykonywanie tych zadań.

Wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Z., tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy. Powód miał ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy. Dotacje były kalkulowane dla 13 etatów ; przyznawane dotacje nie pokrywały kosztów utrzymania pracowników na 13 etatach kalkulacyjnych.

Kwoty wypłaconych przez stronę powodową wynagrodzeń znajdują oparcie w przedłożonych przez powódkę listach płac oraz paskach płacowych pracowników. Odpowiadały one standardowym płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych. Analizując zakresy obowiązków pracowników, osoby te były zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadają wykonywanym przez nich zadaniom (kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, inspektorzy lub podinspektorzy). Powód nie miał możliwości wyeliminowania niektórych etatów, bowiem praca na określonych stanowiskach nie mogła być łączona z innymi obowiązkami, np. kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Przy otrzymywanej przez powoda kwocie dotacji nie istniała możliwość wypłacania pracownikom wynagrodzeń w standardowej wysokości przy angażowaniu do tego celu wyłącznie kwot przekazywanych przez pozwanego.

(zeznania świadka Z., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 1:31:35 k.2624v, zeznania świadka M. K., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 1:52:37 do 2:37:45 k.2625-2626v, zeznania świadka L. P., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 2:50:57 k.2626v-2627, zeznania świadka A. D., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 3:10:00 k.2627, zeznania świadka M. R., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 3:27:42 do 3:36:56 k.2627v-2628, zeznania świadka J. M., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 3:38:09 do 3:43:17 k.2628, zeznania świadka H. B., protokół rozprawy z dnia 22 stycznia 2019 r. 3:49:03 do 3:56:11 k.2628)

Rzeczywista liczba etatów niezbędnych do odpowiedniego realizowania przez powoda zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, biorąc pod uwagę ilość czynności realizowanych przez pracowników, ich czasochłonność oraz popyt związany z liczbą mieszkańców objętych działaniami jednostki wynosiła 15 etatów.

(opinia biegłego P. L.-M., k.2841-2854)

Pismem z dnia 30 grudnia 2015 roku skierowanym do Wojewody (...) powód wskazał, iż dotacje przekazane na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie umożliwiały mu pełnego i terminowego wykonywania zadań zleconych z uwagi na ich niedostateczną wysokość, wobec czego wezwał on do zapłaty kwoty 1.849.523,46 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Kwota ta stanowić miała kwotę niezbędną do pokrycia różnicy pomiędzy wysokością faktycznie poniesionych wydatków na ich realizację, a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji ze środków własnych gminy w latach 2005-2014.

(pismo, k.2101-2104)

Wnioskiem złożonym do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi w dniu 31 grudnia 2015 roku powód wystąpił z zawezwaniem pozwanego do podjęcia próby ugodowej w zakresie przysługującego mu roszczenia obejmującego zapłatę na jego rzecz kwoty 1.849.523,46 zł wraz z odsetkami. W treści pisma pozwany wskazał, iż zobligowany był do utworzenia oraz utrzymania w strukturach urzędu odpowiedniej ilości etatów pracowniczych zapewniających prawidłowe funkcjonowanie komórek organizacyjnych wyznaczonych do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Posiedzenie pojednawcze odbyło się w dniu 25 lutego 2016 roku, jednak nie doprowadziło do zawarcia między stronami ugody.

(zawezwanie do podjęcia próby ugodowej, k.2107-2119, akta sprawy sygn. III Co 4/16).

Powyższy stan faktyczny ustalono na podstawie powołanych dowodów, w szczególności w oparciu o załączone do akt sprawy dokumenty, których wiarygodność nie budziła wątpliwości, ani nie była przez strony kwestionowana, zeznania świadków oraz opinie sporządzone w sprawie przez biegłego sądowego P. M..

Specyfika dowodu z opinii biegłego wyraża się w tym, że sfera merytoryczna opinii kontrolowana jest przez Sąd, który nie posiada wiadomości specjalnych, tylko w zakresie zgodności z zasadami logicznego myślenia, doświadczenia życiowego i wiedzy powszechnej. Kryteria oceny tego rodzaju dowodu stanowią również poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego w niej stanowiska oraz stopień stanowczości wyrażonych tez. Sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Opinia biegłego podlega ocenie zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c., ale na podstawie właściwych dla jej przymiotu kryteriów. Gdyby w rezultacie tej oceny wnioski biegłego nie przekonały sądu, instrumentem pozwalającym na wyjaśnienie kwestii wymagających wiadomości specjalnych może być zażądanie od biegłego dodatkowych informacji, bądź dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego lub zespołu biegłych (wyrok S.A. w Szczecinie z 19.01.2016r., III AUa 385/15, LEX nr 2026197). Złożona w rozpoznawanej sprawie opinia biegłego sądowego specjalisty z zakresu ekonomii, księgowości oraz finansów P. M., w sposób dostateczny wyjaśnia konieczne do rozpoznania niniejszej sprawy kwestie. Sporządzona została w sposób staranny, rzetelny oraz opiera się o obszerny materiał dowodowy, uzupełniony o oględziny dokumentacji dokonane w siedzibie powoda, w związku z czym uznać należy, iż spełnia wszystkie stawiane jej wymogi. Biegły w sposób nie budzący wątpliwości przedstawił sposób dokonywanych przez siebie wyliczeń oraz tok swego rozumowania prowadzący do uzyskanych przez biegłego wniosków.

Czyniąc ustalenia faktyczne, w zakresie wysokości dotacji za rok 2005 Sąd oparł się na twierdzeniach pozwu, określających wysokość tego świadczenia na kwotę 315.814 zł. które, mimo odmiennych wniosków opinii biegłego (286.395 zł.), nie zostały zmienione – nie wychodząc ponad żądanie, natomiast ustalając wysokość poniesionych w tym roku wydatków, Sąd kierował się wynikami postępowania dowodowego, tj. opinią biegłego, zgodnie z którą wyniosły one łącznie 429.552,72 zł., bowiem strona powodowa nie udowodniła twierdzeń pozwu w myśl których wydatkowana w 2005r. kwota na realizację zadań zleconych wniosła łącznie 449.285,06 zł. Podobnie za nieudowodnione, w świetle wniosków opinii biegłego należało uznać twierdzenia pozwu o wysokości wydatków w roku 2009r. (523.274,95 zł.), podczas, gdy zgodnie z opinią biegłego, przyjętą za podstawę ustaleń faktycznych, wyniosły one 497.518,93 zł., i odpowiednio w roku 2012 – przyjęto, za opinią biegłego, wydatki w wysokości 507.126,18 zł., uznając za nieudowodnione twierdzenia pozwu określające je na kwotę 532.134,37 zł. W pozostałych latach wysokość przyznanych dotacji wskazana w pozwie znalazła potwierdzenie we wnioskach opinii biegłego sądowego P. M.. Z kolei wysokość wydatków, w poszczególnych latach (z wyjątkami o których jest mowa w powyżej), ustalono, w świetle wniosków opinii biegłego, na poziomie wyższym niż wynikająca z twierdzeń pozwu, natomiast rozstrzygając o żądaniu pozwu, Sąd kierował się normą art. 321 k.p.c. o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Sąd nie uznał zarzutów pozwanego co do braku ustalenia w treści opinii ilości etatów przeznaczonych przez powoda na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, ten bowiem został przez niego zdaniem Sądu wskazany. Biegły wskazywał w niej czasochłonność określonych zadań z zakresu administracji rządowej dokonując ich przeliczenia odpowiadającego roboczogodzinie, a następnie wymiarowi niezbędnych etatów koniecznych dla jej realizacji. W toku tych ustaleń Sąd bazował również na załączonej do pozwu dokumentacji pracowniczej opisującej czynności wykonywane przez poszczególnych pracowników w zakresie ich stanowisk oraz zeznaniach świadków – pracowników powoda.

W tym stanie rzeczy pominięciu podlegał wniosek strony pozwanej o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego, na podstawie art. 235² § 1 pkt 5. k.p.c.

Natomiast, w uwzględnieniu zarzutów strony pozwanej do opinii biegłego sądowego R. P., Sąd pominął wnioski powołanej opinii, uznając przedmiotowy dowód za nieprzydatny do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy (art. 235² §1 pkt 3).

Sąd Okręgowy zważył co następuje :

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w przeważającej części.

W rozpoznawanej sprawie Gmina Z. domagała się zasądzenia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi przez nią wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (które częściowo zmuszona była pokrywać ze środków własnych), a przekazanymi jej przez Wojewodę (...) na ten cel dotacjami za lata 2005-2014.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywane są m.in. jako instrument finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (na mocy ustaw lub porozumień) oraz innych zadań zleconych tym jednostkom na podstawie ustaw. Bezsprzeczne w niniejszej sprawie jest, że strona powodowa w okresie wskazanym w pozwie realizowała nałożone na nią ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na których wykonywanie otrzymywała dotacje celowe z budżetu państwa.

Na wstępie rozważań wskazać należy, iż roszczenie strony powodowej ma charakter cywilnoprawny, a zatem nie ulega wątpliwości dopuszczalność dochodzenia w niniejszej sprawie przez powodową Gminę roszczeń na drodze sądowej (tak SN w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835).

Postawy prawnej dochodzonego przez powodową Gminę roszczenia należy poszukiwać w art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 z późn. zm., dalej: u.d.j.s.t.)

Zgodnie z dyspozycją 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. W myśl ust. 4 ustawy 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 ww. ustawy).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych widoczne jest ugruntowane stanowisko w tym przedmiocie (wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Legalis nr 478731, wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835, wyrok SA w Krakowie z dnia I ACa 1827/15, wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015r. o sygn. akt I ACa 1814/14, Legalis nr 1360639). Przytoczyć tutaj należy chociażby stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11 (Legalis nr 478731), zgodnie z którym art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stwarza samodzielną podstawę dla 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. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwi pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (Legalis nr 1231835), wskazując, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę prawną roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu

administracji rządowej nie pokrytych przez dotację celową, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, bez potrzeby odwołania się do art. 417 k.c.

Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. 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. Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji zleconych ustawami do wykonywania 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. 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 stanowi on 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 charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela powyższe stanowisko, a tym samym za niezasadny należało uznać prezentowany przez stronę pozwaną pogląd, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. kreuje jedynie możliwość wystąpienia z powództwem o zapłatę kwoty dotacji ustalonej lecz nieprzekazanej we właściwym terminie.

Konkludując, należało przyjąć, iż powodowej Gminie przysługiwało roszczenie o zwrot świadczeń, wypłaconych ze środków własnych, na pokrycie różnicy między środkami przekazanymi w drodze dotacji, a faktycznie wydatkowanymi na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Przekazanie dotacji w wysokości nieadekwatnej do zakresu zadań zleconych spowodowało bowiem konieczność wyasygnowania własnych środków powódki na umożliwienie pełnej realizacji zadań zleconych.

W tej sytuacji, wobec przyjęcia, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez powódkę z pozwem o zapłatę należnej kwoty, nie było potrzeby rozważania, czy podstawę powództwa mógł stanowić przepis art. 417 k.c., a co za tym idzie ustalania poniesionej przez powodową Gminę szkody. Mając na uwadze powyższe rozważania poczynione w szczególności w oparciu o dyspozycję przepisu art. 49 ust. 5 i 6 u.d.j.s.t., wywieść należy, iż w niniejszej sprawie strona powodowa była obowiązana w oparciu o art. 6 k.c. do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów realizacji zadań zleconych w latach 2005- 2013 r., wysokości przyznanych dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.

Wbrew twierdzeniom strony pozwanej, powódka nie musiała zatem udowadniać, że ponoszone przez nią wydatki były realizowane zgodnie z zasadami celowości, efektywności i oszczędności. To na stronie pozwanej spoczywał obowiązek udowodnienia tych kwestii, skoro twierdziła ona, że wydatki powodowej Gminy były zbyt wysokie i wystarczającym

byłoby zatrudnienie mniejszej ilości pracowników lub dokonanie innej racjonalizacji ponoszonych wydatków (tak SN w wyroku z dnia z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835).

Powodowa Gmina miała obowiązek wykonania nałożonych na nią ustawami zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, niezależnie od wysokości środków na ten cel przeznaczonych. Zadania zlecone stanowią co do zasady obowiązek Państwa i tym samym to organy Państwa powinny wykonywać je w ramach środków budżetowych, zaplanowanych w sposób umożliwiający wykonanie ich należycie w stosunku do obywatela. Zasada ta obowiązuje również przy zleceniu ich jednostce samorządu terytorialnego. Jak już zostało wyżej wskazane, dotacja powinna być przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadania. Tym samym, w ocenie Sądu, za niezasadne należało uznać zarzuty strony pozwanej, w myśl których powodowa Gmina nie mogła dochodzić w niniejszym postępowaniu zwrotu środków na wykonane zadań zleconych, ponad kwotę przyznanych dotacji, i finansowanych z własnego budżetu, gdyż środki były przekazane w takiej wysokości jaką przewidywał budżet, ich wysokość była obliczana w oparciu o jednolite kryteria stosowane w odniesieniu do poszczególnych gmin, w zobiektywizowanej wysokości. Nie ulega wątpliwości, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, że przekazane przez pozwanego środki nie umożliwiały pełnej realizacji zadania, wobec czego powodowa Gmina zmuszona była pokrywać różnicę w wydatkach z dochodów własnych.

W rozpoznawanej sprawie strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, także w drodze opinii biegłego sądowego, wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, poniesione w związku z tym koszty oraz ich zasadność. Analizując zakresy obowiązków pracowników, osoby te były zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadały wykonywanym przez nich zadaniom (kierownik USC, zastępca Kierownika USC, inspektorzy lub podinspektorzy). Jak wynika z ustalonego w sprawie stanu faktycznego pełna i terminowa realizacja przez powodową Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymagała przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, która została przekazana stronie powodowej, gdyż uzyskane środki wystarczyły na pokrycie zaledwie części tych zadań.

Powodowa Gmina musiała wykonywać nałożone na nią ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, co pociągało za sobą konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników celem realizacji zadań z tego wynikających. Z poczynionych przez Sąd ustaleń faktycznych wynika, iż liczba pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w latach 2005-2014 wahała się pomiędzy 13, a 15. Jak ustalono w toku postępowania dowodowego, za uzasadnione okolicznościami należy uznać ilość etatów w łącznym wymiarze odpowiadającym 15. Nie ulega wątpliwości, iż powód miał możliwość powierzenia tych zadań mniejszej ilości osób, jednak odbyłoby się to kosztem jakości oraz terminowości świadczonych usług. Liczba etatów kalkulacyjnych, na których bazował pozwany przy wyliczeniu kwoty należnej dotacji określona została na 13, a wielkość ta nie ulegała aktualizacji od ponad 20 lat. Nie ulega wątpliwości, iż obecny zakres zadań wykonywanych przez pracowników powoda jest szerszy niż pod koniec XX wieku. W spornym okresie (lata 2005-2014), w ramach realizacji zadań zleconych administracji rządowej, nie było w powodowej Gminie przerostów zatrudnienia; nadto osoby zatrudnione w USC, obsłudze przedsiębiorców oraz komórce odpowiedzialnej za ewidencję ludności i dowody osobiste, były przeciążone ilością zadań bieżących oraz wprowadzanymi reformami (wymiana dowodów osobistych, tworzenie ogólnopolskich baz danych PESEL, (...))

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy, tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Z.. Powód miał ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy. Nadto wysokością wynagrodzenia te odpowiadały standardowym płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, nie miały charakteru wygórowanego; były bliższe wynagrodzeniom minimalnym, niż przeciętnym, nie odbiegały istotnie od wynagrodzeń w sferze publicznej w województwie (...).

Ustawodawca przekazując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej musiał liczyć się z kosztami pracy, jakie będą się wiązać z koniecznością zatrudnienia przez gminę w swoich strukturach pracowników w celu ich wykonania. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż otrzymywane przez powodową Gminę dotacje były corocznie

kalkulowane na 13 etatów. Taką ilość za konieczną do wykonywania zadań zleconych przyjął pozwany i nie dokonywał jej zmiany od ponad dwudziestu lat. Pozwany przyznawał przez cały okres objęty niniejszym postępowaniem dotację na wykonywanie zadań zleconych w ramach ustalonych wcześniej 13 etatów, a następnie rozliczał, kontrolował i akceptował jej wydatkowanie. Wprawdzie powód we wskazanych w pozwie latach zatrudniał większą liczbę pracowników, jednak część z nich wykonywała zadania zlecone w dziale 750 jedynie w ramach części etatu.

Nadto, i co najistotniejsze, powódka wypłacając pracownikom, w tym także wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynagrodzenia związana jest regulującymi to zagadnienie ustawami a ponadto obowiązującym u niej Regulaminem Wynagradzania.

Zasady wynagradzania pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej uregulowane są m.in. w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, ustawie z dnia 12 grudnia 1997r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Powódka nie miała możliwości niewypłacenia pracownikom wykonującym zadania zlecone należności zagwarantowanych im przepisami prawa. Wypłacanie wynagrodzeń za wykonywaną pracę, bez różnicowania na zadania własne, czy zlecone, było obowiązkiem powódki jako pracodawcy. Tym samym podzielić należy pogląd prezentowany przez powodową Gminę, iż skoro wykonuje ona 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.

Z kolei podkreślić raz jeszcze należy, że to na pozwanym spoczywał ciężar wykazania, że powódka wykonała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, że możliwym było wykonanie zleconych zadań za niższe kwoty, bądź że zlecone zadania można było wykonać terminowo i właściwie zatrudniając mniejszą liczbę pracowników.

W ocenie Sądu strona pozwana nie sprostала spoczywającemu na niej obowiązkowi na gruncie art. 6 k.c. Nie wykazała, by zasadne były jej twierdzenia co do braku celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Wskazując, iż nie ma wpływu na sposób realizacji przez powodową Gminę zadań, w ramach udzielonej dotacji, w tym również na ilości osób zatrudnionych do wykonywania poszczególnych zadań, co pozostaje w gestii gminy – burmistrza, pozwany nie sprecyzował w tym zakresie zarzutów, poprzestając jedynie na gołosłownych twierdzeniach o możliwości zracjonalizowania ponoszonych wydatków poprzez zatrudnienie mniejszej liczby pracowników. Podnoszone przez stronę pozwaną zarzuty nie znalazły odzwierciedlenia w inicjatywie dowodowej. Nie wnosił o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wydajności etatów, uznając, że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na stronie przeciwnej.

Proces cywilny rządzi się określonymi prawami, a przede wszystkim oparty jest na zasadzie kontrydiktoryjności. Stosownie do treści art. 6 k.c. art. 3 k.p.c. i art. 232 k.p.c. to na stronach spoczywa ciężar dowodu, które są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Postawa strony w toku procesu rodzi zatem określone konsekwencje, z którymi strona ta musi się liczyć. Jeżeli więc strona pozostaje bierna, naraża się na skutek w postaci przegrania procesu. Skoro pozwany twierdził, że powódka wykonała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, a możliwym było wykonanie zleconych zadań terminowo i właściwie zatrudniając mniejszą liczbę pracowników, powinien udowodnić ich zasadność.

Norma art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w sposób stanowczy określa źródło finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jako dotację celową w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są objęte dotacjami obligatoryjnymi a ich wysokość gwarantowana jest zasadą adekwatności (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835). Tym samym środki na ich realizację powinny być przekazywane przez pozwanego w wysokości umożliwiającej wykonanie zadań zleconych w sposób pełny i terminowy.

Ponoszone przez powodową Gminę wydatki uzasadnione realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły: w 2005 roku – 429.522,72 zł, w 2006 roku – 390.826,93 zł, w 2007 roku – 479.771,74 zł, w 2008 roku – 511.263,49 zł, w 2009 roku – 497.518,93 zł, w 2010 roku – 543.425,53 zł, w 2011 roku – 547.497,98 zł, w 2012 roku – 507.126,18 zł, w 2013 roku – 628.629,36 zł, w 2014 roku – 538.217,83 zł.; łącznie 5.073.830,69 zł., podczas, gdy suma przyznanych w tym okresie dotacji wyniosła 3.132.592,00 zł.

Natomiast, zgodnie z żądaniem pozwu, ponoszone przez powodową Gminę wydatki w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły: w 2005 roku – 449.285,06 zł, w 2006 roku – 382.755,95 zł, w 2007 roku – 463.841,70 zł, w 2008 roku – 504.538,56 zł, w 2009 roku – 523.274,95 zł, w 2010 roku – 516.294,58 zł, w 2011 roku – 509.578,68 zł, w 2012 roku – 532.134,37 zł, w 2013 roku – 571.183,34 zł, w 2014 roku – 529.228,27 zł.

Reasumując, Skarb Państwa – Wojewoda (...) pomimo zobowiązania ustawowego nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Rozstrzygając o wysokości należnych powodowej Gminie świadczeń za lata 2006 – 2008, 2010-2011 oraz 2013-2014, Sąd, zgodnie z normą art. 321 k.p.c., przyjął wysokość poniesionych przez powoda wydatków w kwotach zgodnych z żądaniem pozwu, uznając, iż mimo ustaleń faktycznych wskazujących na wyższe kwoty wydatków w powołanych latach, brak jest podstaw do orzekania ponad żądanie pozwu. Podobnie należało uznać, że wysokość dotacji przyznanej w roku 2005 była zgodna z twierdzeniem pozwu, mimo, że wyniki postępowania dowodowego wskazywały na kwotę niższą. Natomiast w przypadku roszczeń przypadających na lata 2005, 2009 oraz 2012 zasądzeniu podlegały świadczenia wynikające z różnicy wysokości wydatków (ustalonych w oparciu o wyniki postępowania dowodowego - wnioski opinii biegłego P. M., niższych niż zgłoszone w pozwie) i przyznanych dotacji - udowodnionych na poziomie zgodnym z twierdzeniem pozwu (z zastrzeżeniem dotyczącym roku 2005); w zakresie roszczeń przekraczających ww. kwoty powództwo podlegało oddaleniu, jako nieudowodnione.

Powodowa Gmina żądała odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonych w następujący sposób: od kwoty 133.471,06 zł od dnia 1 stycznia 2006 roku, od kwoty 85.822,95 zł od dnia 1 stycznia 2007 roku, od kwoty 152.780,70 zł od dnia 1 stycznia 2008 roku, od kwoty 203.603,56 zł od dnia 1 stycznia 2009 roku, od kwoty 213.324,95 zł od dnia 1 stycznia 2010 roku, od kwoty 205.449,58 zł od dnia 1 stycznia 2011 roku, od kwoty 198.532,68 zł od dnia 1 stycznia 2012 roku, od kwoty 201.060,37 zł od dnia 1 stycznia 2013 roku, od kwoty 253.356,34 zł od dnia stycznia 2014 roku, od kwoty 202.121,27 zł od dnia 1 stycznia 2015 roku.

W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5 art. 46 u.d.j.s.t., a więc nie przekazania dotacji celowych, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych.

Istotą dotacji na gruncie ustawy o finansach publicznych jest jej roczny charakter. Przykładowo można przytoczyć tutaj art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, zgodnie z którym zasadniczo dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku, w tym również w przypadku dotacji przyznanej j.s.t. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, przy czym w myśl ust. 6 w/ w ustawy dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane, w terminie określonym w ust. 1. (ustawa o finansach publicznych. Komentarz, pod red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, dr Rafał Bucholski).

Zważywszy na uregulowania powołanej ustawy, dotacje są przyznawane i rozliczane w ramach roku budżetowego na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji w danym roku, tym samym termin wymagalności dotacji przypada na koniec roku kalendarzowego, na który dana dotacja została przyznana (takie stanowisko zaakceptował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia V CSK 295/14).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż odsetki jakich domagała się strona powodowa znajdują oparcie w przepisie art. 49 ust. 6. u.d.j.s.t., są to odsetki jak dla zaległości podatkowych i są należne od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności. Za taki dzień należy uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleconych, przez co należy rozumieć ostatni dzień roku, na który dana dotacja została przekazana, zatem żądanie powoda zasądzenia odsetek od dnia 1 stycznia roku następnego było zasadne.

Na zakończenie rozważań należało odnieść się do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia strony powodowej, w zakresie w jakim dotyczy ono kwoty głównej za rok 2005 oraz kwot żądanych odsetek za okres poprzedzający 3 lata od daty wystąpienia przez powoda z niniejszym powództwem. Sąd rozpoznający sprawę podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w powołanym wcześniej wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (Legalis nr 1231835), iż roszczenie określone w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) ulega przedawnieniu w terminie 10 lat (art. 118 k.c.). Strona powodowa pozwem złożonym w dniu 1 lipca 2018 roku dochodziła zapłaty szczegółowo wskazanych w nim kwot za lata 2005-2014, przy czym już pismem złożonym dnia 31 grudnia 2015 roku wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.849.523,46 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo we wniosku określonych, co skutkowało przerwaniem biegu przedawnienia ww. roszczenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej, spełniający wymagania formalne, jest równoznaczny z wezwaniem do zapłaty przewidzianym w art. 455 k.c., jeżeli zawiera oznaczenie przedmiotu i wysokości żądania oraz tytułu z jakiego ma wynikać (wyr. SN z 5.8.2014 r., I PK 20/14, OSNP 2016, Nr 1, poz. 4). Złożenie wniosku o zawezwanie do próby zalicza się do czynności przedsięwziętych bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia przed sądem w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. W konsekwencji jego złożenie powoduje przerwanie biegu przedawnienia (tak m.in. orz. SN z 18.5.1938 r., C.I. 1050/37, OSP 1938, Nr 10–12, poz. 467, wyr. SN z 3.6.1964 r., II CR 675/63, OSNCP 1965, Nr 2, poz. 34; uchw. SN z 28.6.2006 r., III CZP 42/06, OSNC 2007, Nr 4, poz. 54; wyr. SN z 16.4.2014 r., V CSK 274/13, Legalis oraz post. SN z 17.6.2014 r., V CSK 586/13, Legalis). Skutek w postaci przerwy biegu przedawnienia następuje niezależnie od tego, czy ugoda została zawarta, a więc także wtedy, gdy postępowanie zakończyło się stwierdzeniem sądu, że do ugody nie doszło (wyr. SN z 16.4.2014 r., V CSK 274/13, Legalis).

Wobec tego, że w praktyce instytucja zawezwania do próby ugodowej stała się przedmiotem nadużyć (wnioski składane są wyłącznie w celu przerwania biegu przedawnienia, a nie w celu zawarcia ugody), orzecznictwo SN wprowadziło bardziej restrykcyjne wymogi dotyczące wniosku o zawezwanie do próby ugodowej. Ukształtował się pogląd, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej nie stanowi czynności bezpośrednio zmierzającej do dochodzenia roszczenia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c., gdy jego celem jest tylko wydłużenie okresu zaskarżalności wierzytelności przez doprowadzenie do przerwy biegu przedawnienia. Zawezwanie do próby ugodowej jest czynnością przerywającą bieg przedawnienia, jeżeli stanowczo nie ustalono, że przedsięwzięto ją bezpośrednio w innym celu niż wskazany w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (wyr. SN z 28.1.2016 r., III CSK 50/15, Legalis).

Należy natomiast podzielić pogląd, że pierwsze zawezwanie do próby ugodowej zawsze zmierza bezpośrednio do zaspokojenia roszczenia, w związku z czym powoduje przerwanie biegu przedawnienia. Ponadto, zdaniem Sądu orzekającego, w procesie o roszczenie objęte wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, nie ma miejsca na badanie celu, którym kierował się wierzyciel, gdy wystąpił z tym wnioskiem. Skoro sąd przeprowadzając postępowanie pojednawcze, potraktował wniosek o zawezwanie do próby ugodowej zgodnie z jego funkcją, tj. jako czynność procesową, która zmierzała do podjęcia próby ugodowej, i uznał go za dopuszczalny, zawezwanie wywołało wszelkie skutki prawne, w tym w postaci przerwania biegu przedawnienia. Ocena celu zawezwania do próby ugodowej wymaga oceny nie w postępowaniu, w którym dochodzone jest roszczenie objęte wcześniej wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, lecz w postępowaniu pojednawczym, prowadzonym na skutek tego wniosku (zob. szerzej wyr. SN z 27.7.2018 r., V CSK 384/17, Legalis).

Wobec powyższego, podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia w okolicznościach niniejszej sprawy nie zasługiwał na uwzględnienie.

Niniejszym pozwem powód dochodził zapłaty na jego rzecz łącznej kwoty 1.849.523,46 zł. Orzeczeniem kończącym postępowanie Sąd uznał częściową zasadność powództwa i zasądził na jego rzecz kwoty w łącznej wysokości 1.779.026,91 zł. Biorąc pod uwagę wynik niniejszego postępowania uznać należy wygraną powoda w zakresie odpowiadającym 96,2%.

O kosztach procesu orzeczono w oparciu o przepis 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę jest obowiązana zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, w związku z art. 100 k.p.c.

Całkowity koszt poniesiony przez stronę powodową w związku z wytoczeniem powództwa wyniósł 111.132,21 zł., i objął: 92.477 zł. tytułem opłaty od pozwu, 10.800 zł. – koszty zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych oraz kwotę 7.855,21 zł tytułem wydatków poniesionych na rzecz sporządzenia opinii przez biegłych powołanych w sprawie. Natomiast pozwany poniósł koszty procesu w łącznej wysokości 10.800 zł. obejmujące wynagrodzenie pełnomocnika.

Ponieważ powód wygrał proces w 96,2 %, w takim też stosunku, odpowiadającym kwocie 106.909,18 zł. przysługuje mu zwrot od pozwanego, faktycznie wyłożonych kosztów procesu; natomiast strona pozwana wygrała w 3,8 %, co odpowiada kwocie 410,40 zł. z poniesionych przez pozwanego kosztów procesu. Różnicę, stosownie do przepisu art. 100 zd.1 k.p.c., Sąd zasądził na rzecz powoda od strony pozwanej, jako odpowiedzialnej, we wskazanym wyżej stosunku, ze wynik sporu.

Na podstawie art. art. 80 w zw. z art. 84 ust. 2 u.k.s.c. należało orzec o zwrocie na rzecz strony powodowej kwoty stanowiącej różnicę między kosztami pobranymi, na poczet zaliczki z tytułu wynagrodzenia biegłego sądowego, a kosztami należnymi z tego tytułu.

Z/

Odpis wyroku wraz z odpisem uzasadnienia doręczyć powodowi przez pełnomocnika (PI), informując, że termin na sporządzenie uzasadnienia wyroku został przedłużony.

2022/03/24