

UZASADNIENIE

Gmina M. Ł. pozwem z dnia 28 grudnia 2016r. wniosła o orzeczeniem nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym, aby pozwany Skarb Państwa Wojewoda (...) zapłacił na jej rzecz kwotę 2 375 147, 14 zł z odsetkami jak od zaległości podatkowych od dnia 10 listopada 2016 r. tytułem zadań zleconych wykonywanych na rzecz pozwanego w latach 2005-2015 r.

W uzasadnieniu żądania powód wyszczególnił przepisy zlecające jednostkom samorządu terytorialnego wykonane zadań zleconych, liczbę zatrudnionych pracowników do ich wykonania i poświęcony przez nich czas, a także przekazane na ten cel w poszczególnych latach dotacje, które nie pokryły w całości poniesionych przez powoda kosztów.

W szczególności powód wskazał, że składane sprawozdania RB-50 nie wykazują nadpłaty dlatego, że zadaniem tych sprawozdań jest jedynie wykazanie, że cała dotacja została wykorzystana. Sprawozdanie to nie bierze pod uwagę środków własnych, które są księgowane odrębnie.

Dopiero w 2015 r. wprowadzono kalkulację czynności wykonywanych przy zadaniach zleconych jednak nie uwzględniono wszystkich wykonywanych zadań (wykaz czynności pominiętych wskazano na karcie 12 pozwu – karta 13 akt sprawy) oraz nie uwzględniono niezbędnych czynności pomocniczych, gotowości pracowników do pracy, oraz czasu niezbędnego do podnoszenia kwalifikacji. Z kolei w latach 2005-2014 dotacja wyliczana była arbitralnie w dużo niższej wysokości niż i tak zaniżona dotacja za rok 2015 r.

Na karcie 38 pozwu (39 akt sprawy) powód wskazał sumarycznie wydatki rzeczowe i osobowe poniesione w poszczególnych latach na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Suma tych wydatków 5 063 869,13 pomniejszona o otrzymaną dotację 2 688 721,99 zł stanowi żądanie pozwu: 2 375 147, 13 zł

(pozew – k. 2-68)

W dniu 12 stycznia 2017 r. wydany został nakaz zapłaty zgodnie z żądaniem pozwu.

(nakaz zapłaty – k. 420)

W ustawowym terminie Skarb Państwa reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na rzecz Prokuratorii kosztów procesu.

Pozwany zakwestionował żądanie pozwu co do zasady i wysokości.

Dodatkowo pozwany podniósł, że dotacja wskazana w pozwie za rok 2011 została zaniżona o 5000 zł, pracownicy powodowej gminy, zwrotu wynagrodzeń których żąda powód, nie wykonywali tylko zadań z zakresu administracji rządowej, podobnie wydatki na pokrycie kosztów najmu pomieszczeń na Urząd Stanu Cywilnego w Ł. przy ul. (...) - 413 412, 48zł - nie dotyczyła tylko i wyłącznie zadań zleconych. W paragrafie 2 umowy najmu wskazano bowiem oprócz wykorzystywania sali na zawieranie małżeństw, posiedzenia Zarządu, komisji Rady, konferencje, szkolenia itp. Do tego, zatrudnienie Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie było obligatoryjne dla gminy wielkości Ł..

Pozwany zakwestionował wykazaną w pozwie liczbę czynności objętych zadaniami zleconymi wskazując na niezłączenie do pozwu dokumentów źródłowych, na których oparto wyliczenia. Podniósł nadto brak sygnalizacji przez powoda w kolejnych latach budżetowych przyznania niewystarczającej dotacji.

W ocenie pozwanego przyznane dotacje byłyby wystarczające, gdyby powód respektował zgodnie z art. 44 ust 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885) zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Wskazał też, że wszystkie jednostki samorządowe otrzymują dotacje według jednolitych kryteriów i identycznych wskaźników. W latach 2005-2014 były to tzw. etaty kalkulacyjne (ilość etatów i jednostkowy koszt utrzymania 1 etatu w danym roku identyczny dla całej Polski). Od 1 stycznia 2015 r. rozliczenie było w części parametryczne (sprawy obywatelskie, ewidencja ludności i dowody osobiste) czyli oparte na liczbie czynności wykonanych przez daną gminę w 2013 r., ujednoczonym czasie realizacji poszczególnych czynności i ujednoczonej stawce roboczogodziny 22,92zł, w której uwzględniono wszystkie koszty rzeczowe, a co do pozostałych zadań wg liczby ludności.

Pozwany podniósł, że powodowa gmina nie mogła sama zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych nawet tymczasowo, a jeżeli zrobiła to dobrowolnie nie może żądać ich zwrotu. Art. 49 ust 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego może być bowiem jedynie podstawą żądania sfinansowania wydatków przyszłych, a nie zwrotu już poniesionych.

(sprzeciw od nakazu zapłaty – k. 423-435)

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w latach 2005-2015 r. w Urzędzie Gminy Ł. wykonywało 8 pracowników:

M. K. (1) (wcześniej O.) – kierownik USC

(powołanie – k. 180, umowa o pracę – k. 162, zakres czynności – k. 163-164, określenie wynagrodzenia – k. 165,167,169-174, nagrody jubileuszowe – k. 166,168)

J. J. - zastępca kierownika USC

(umowa o pracę – k. 150, zakres czynności – k. 151, określenie wynagrodzenia – k. 152-153, 155-158, 160-161, nagrody jubileuszowe – k. 154,159)

M. B. – podinspektor Wydziału Spraw Obywatelskich

(umowa o pracę – k. 176, zakres czynności – k. 177,178,181,182, określenie wynagrodzenia – k. 183,184,186-189, 191,192, nagrody jubileuszowe – k. 185,190)

E. F. (1) Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich i Pełnomocnik d/s ochrony informacji niejawnych

(umowa o pracę – k. 197, powierzenie stanowiska – k. 196, zakres obowiązków – k.193-195, określenie wynagrodzenia – k. 198,199, 201-205,207, nagrody jubileuszowe – k. 200, zmiana dodatku funkcyjnego – k. 206)

W. P. – młodszy referent

(umowa o pracę – k. 208, zakres czynności – k. 209-211, określenie wynagrodzenia – k.212, 214, 217-222, nagrody jubileuszowe – k. 213, dodatek specjalny – k. 215,216)

L. W. - inspektor Wydziału Spraw Obywatelskich

(umowa o pracę – k. 230, zakres czynności – k. 223-228, przeniesienie do Wydziału Spraw Obywatelskich – k. 229, określenie wynagrodzenia – k. 231, 233, 235-240, nagrody jubileuszowe – k. 232, 234)

J. W. – podinspektor Wydziału Spraw Obywatelskich

(umowa o pracę – k. 241, zakres obowiązków – k.242-244, określenie wynagrodzenia – k. 245-246, 248-255, 257-259 , nagrody jubileuszowe – k 247,256)

E. W. - podinspektor Wydziału Spraw Obywatelskich

(umowa o pracę – k. 260, zakres obowiązków – k. 261-262, określenie wynagrodzenia – k. 263-264,266-267,269, nagrody jubileuszowe – k . 265, dodatek specjalny – k. 268)

Urząd Stanu Cywilnego w Ł. znajduje się w budynku stanowiącym własność (...) Ośrodka (...) przy ul. (...).

Zgodnie z umową najmu z 30 listopada 2002 r. najemca zobowiązał się wykorzystywać lokal na cele użyteczności publicznej, administracyjno-dydaktyczne (sala zawierania małżeństw, posiedzenia zarządu, komisji Rady, konferencje, szkolenia itp.)

Najem lokalu o powierzchni 168 m2 za okres objęty pozwem stanowił dla Gminy koszt 413 412 zł.

(umowa najmu wraz z aneksami – k. 277–283, faktury – k. 284-418)

W Urzędzie Stanu Cywilnego w Ł. pracują 2 osoby – kierownik i zastępca, 3 osoba zatrudniona jest w ramach robót publicznych, ale ona tylko realizuje zlecenia, nie podpisuje dokumentów i niedoliczona do wyliczenia żądania pozwu. W urzędzie wykonywane są tylko czynności związane z obsługą interesantów i rejestracją zdarzeń. Od 2014 roku funkcjonuje przekazany przez Urząd Wojewódzki katalog wykonywanych zadań. Katalog ten nie obejmuje jednak wszystkich czynności np. związanych z archiwizowaniem dokumentów, czynności przy obsłudze interesantów, odbieraniu telefonów, dojazdu do zakładu karnego po odbiór przyjmowanych tam oświadczeń. W katalogu nie są też ujęte zestawienia statystycznego dla GUS i dla (...).

Urząd Stanu Cywilnego nie wykonuje żadnych zadań własnych gminy, wszystkie są zlecone. Pomieszczenia sali ślubów, oraz biuro i wszystkie pomieszczenia USC wynajmowane są od podmiotu trzeciego - Miejskiego Ośrodka (...). Tych pomieszczeń nie wykorzystuje żadna inna jednostka Gminy.

W latach 2005-2015 ilość zadań USC i ilość etatów była na tym sam poziomie. Od 1 marca 2015 jest system elektroniczny. Śluby poza urzędem obsługiwane są od 1 marca 2015 roku za ustawową opłatą 1000 zł. Urząd organizuje też 2-3 razy w roku jubileusze dotyczące długoletniego pożycia małżeńskiego.

(zeznanie świadka M. K. (2) na rozprawie 17 maja 2017 r. – protokół skrócony – k. 649-odwrot)

W wydziale spraw obywatelskich w Ł. na stanowisku dowodów osobistych oraz na stanowisku ewidencji ludności zatrudnione są po 2 osoby. Na stanowisku spraw wojskowych, obronności i ochrony informacji niejawnych zatrudniona była 1 osoba, która wykonywała sprawy z zakresu zadań zleconych z wyjątkiem ochrony informacji niejawnych.

W katalogu czynności opracowanym przez Ministerstwo jako zadania zlecone nie uwzględniono sporządzania w oparciu o ustawę o systemie oświaty wykazów dzieci dla szkół i przedszkoli. Wykazy te są jednak udzielane na podstawie informacji z rejestru ludności, co już jest zadaniem zleconym. Podobnie jest ze sprawozdaniem do GUS z pobyków czasowych. W katalogu ministerialnym nie uwzględniono także archiwizacji kopert dowodowych.

(...) interesanta często trwa dłużej niż średnia wyliczona w ministerialnych medianach czasowych. Ilość czynności w wydziale spraw obywatelskich w latach 2005-2015 zmieniała się. W 2007 roku była akcja wymiany dowodów osobistych. Dodatkowych godzin pracy wymagało też przejście z dokumentacji papierowej na elektroniczną w zakresie kart osobowych mieszkańców. Ilość pracowników w latach 2005-2015 nie zmieniała się. Było 5 pełnoetatowych pracowników oraz naczelnik wydziału i jednocześnie pełnomocnik d/s ochrony informacji niejawnych, łącznie 6 osób. Organizacją zbiorów publicznych i organizacją zgromadzeń to są marginalne sprawy. Czynności związane z nazwami ulic, nadawaniem numerów, adresów wykonuje wydział gospodarki gruntami, planowania przestrzennego i

rolnictwa. Sprawą wyborów zajmują się sekretarz. Wydział spraw obywatelskich prowadzi stały rejestr wyborców oraz przygotowuje spisy wyborców. Kierownik wydziału zajmuje się też przygotowaniem uchwały na sesje rady miejskiej w sprawie dotacji dla płatnych patroli.

Rejestry były prowadzone także w latach 2005-2014 w formie ręcznej, ewentualnie liczone były druki meldunkowe.

(zeznanie świadka E. F. (2) na rozprawie 17 maja 2017 r. – protokół skrócony – k. 650)

Zadania dotyczące urzędu spraw obywatelskich, USC i spraw obronnych były zawsze niedoszacowane. Wysokość dotacji na dany rok określa decyzja. Pierwsza decyzja jest w październiku do projektu budżetu na następny rok, a po uchwaleniu budżetu przechodzi decyzja określająca wysokości dotacji na dane zadanie. Do końca 2014 roku nie było określonych zasad obliczania dotacji. Przychodziły tylko decyzje. Później oszacowano czas wykonania prac przez poszczególne wydziały i przyjęto stawkę roboczogodziny na dany rok. Spowodowało to podwyższenie w 2015 r. wysokości dotacji, nadal jednak nie pokryła ona faktycznych kosztów.

Rozliczenie przyjęte do wyliczenia niedoszacowania dotacji za lata 2005-2014 oparte jest o konkretne wydatki z list płac (wynagrodzenia z wszystkimi narzutami) i koszty wynajmu pomieszczeń pod USC. **Nie były liczone godziny pracy, tylko etaty osób, które zajmują się zadaniami zleconymi.** W 2015 roku koszty obliczone na podstawie listy płac były wyższe niż ilość roboczogodzin uwzględnionych przy dotacji. Stawka za roboczogodzinę jest za niska, bo nie uwzględnia np. kosztu utrzymania pomieszczeń, w których pracują pracownicy, czynności sprzątaczek, informatyków i innych osób, które obsługują część zleconą. Sprawozdania Rb-50 były sporządzane za cały sporny okres. W tym sprawozdaniu wydatki rozliczane są do wysokości otrzymanych dochodów. Wykazanie wyższych kosztów skutkowałoby odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny środków publicznych. Były lata, w których dotacja była zwracana, ale wynikało to ze zmniejszenia planu dochodów.

Pensje pracowników wykonujących zadania zlecone, były waloryzowane. Pracownicy mieli też przyznawane nagrody uznaniowe, o których decydował Burmistrz w oparciu o regulamin. Budżet na nagrody jest procentowy od wysokości płac. Zwykle nagrody przyznawane są w grudniu, a Burmistrz decyduje jaką pulę pieniędzy na to przeznaczyć. To jest uzależnione od wykonania budżetu i pozostałych środków. Nieobecności, urlopy macierzyńskie nie mają wpływu na pulę na nagrody. Zawsze nagrody są w mniejszej wysokości niż pułap określony w regulaminie.

Sprawa ograniczania wydatków na zadania zlecone, nie była w gminie Ł. rozważana. Wydatki na zadania zlecone niepokryte z dotacji były pokrywane ze środków własnych gminy.

(zeznanie świadka A. P. na rozprawie 17 maja 2017 r. – protokół skrócony – k. 651)

W latach 2005-2014 dotacje obliczano na podstawie otrzymywanych z Ministerstwa Finansów wskaźników wzrostu, wynagrodzeń i wydatków rzeczowych. Tymi wskaźnikami przeliczane były kwoty z roku poprzedniego. Ilość etatów była przekazana w 1999 roku przez Urzędy Wojewódzkie, które wówczas był likwidowane. Miasto Ł. było przepisane z województwa (...). Dotacja była kalkulowana na 9,9 etatu. Gmina sama decydowała o ilości zatrudnionych osób. Etat kalkulacyjny służył tylko do obliczenia dotacji. Wstępne kwoty dotacji były przekazywane do 25 października na kolejny rok budżetowy. Natomiast po uchwaleniu ustawy budżetowej był podawane kwoty ostateczne. Gmina Ł. wykorzystywała dotacje w pełnej wysokości. Nie było sygnałów, że przekazywane kwoty są niewystarczające. Od 2008 do 2014 roku limit wynagrodzeń nie był zwiększany. W 2005 roku był wskaźnik wzrostu 103%. W okresie zamrożenia płac dotacje mogły wzrastać tylko w zakresie wydatków rzeczowych na przykład zakup papieru, energii, co stanowiło około 10% dotacji.

(zeznanie świadka D. Ś. na rozprawie 23 kwietnia 2018 r. – protokół skrócony – k. 917-odwrot)

Od 2015 roku obowiązują nowe zasady przyznawania dotacji w oparciu o katalog zadań opracowanych przez MSWiA. Ustalona została identyczna dla całej Polski stawka roboczogodziny i pracochłonność poszczególnych czynności. Pierwszy katalog obowiązywał w styczniu i lutym. Od 1 marca 2015 weszły w życie zmiany kluczowych ustaw, więc

opracowany został nowy katalog. Stawka za roboczogodzinę wynikała z wynagrodzeń w Urzędzie Wojewódzkim dla stanowiska wykonujących podobne zadania jak w Urzędzie Gminy. Stawka była taka sama dla wszystkich (...) 22,92 zł za roboczogodzinę, która uwzględniała także koszty rzeczowe, np. papier, ksero. Czasochłonność opracowywał (...) Wydział Wojewódzki w konsultacji z innymi urzędami. Mediana czasu jest uśredniona dla danego zadania. O nowym sposobie liczenia dotacji gminy były poinformowane na przełomie roku 2014/2015. Dotacja przekazywana jest w transzach, a po zakończeniu roku jest rozliczana. W przypadku Gminy Ł. w 2015 r. okazało się, że zrealizowano mniej czynności i kwota 12 000 zł dotacji została zwrócona. Gmina nie kwestionowała zwrotu.

Od 2016 roku obowiązuje nowy katalog. Ilość czynności została zmodyfikowana, w tym część czynności było wyprowadzonych do oddzielnych kategorii np. przypiski aktów stanu cywilnego.

(zeznanie świadka I. K. na rozprawie 23 kwietnia 2018 r. – protokół skrócony – k. 917-odwrot-918)

Szczegółowe zestawienie median czasu pracy dla poszczególnych czynności objętych sporem przedstawia tabela – k. 1258-odwrot – (...) (pismo powoda datowane 5 lutego 2021 str. 6-7). Tabela ta wskazuje na sposób ustalenia danej mediany: pismo (...) z 19 stycznia 2015 (19 na 36 czynności) lub oszacowanie na podstawie analizy czasu wykonywania danej czynności i mediany podobnej czynności według szacunku wojewody.

Liczba wykonanych w poszczególnych latach czynności wskazana została w tabelach k. 15-36 (pozew str. 14-35). Dokumenty źródłowe do sporządzenia tych zestawień zostały szczegółowo omówione w toku postępowania, a podsumowanie przedstawiono w piśmie powoda z dnia 5 lutego 2021 r. str. 7-18 (k. 1259-odwót do (...) akt sprawy) oraz w załącznikach do pisma (k. 1276-1918).

Kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej za lata 2004-2005 nie wykazała w powodowej gminie nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej Gminy, w tym realizacji i finansowania zadań zleconych oraz wynagrodzeń pracowników

(protokół - k. 1921-2038)

To samo dotyczyło lat 2016-2018, a więc już po okresie objętym pozwem

(protokół – k. 2040-2189)

Natomiast kontrola NIK przeprowadzona w latach 2015-2016 w Ministerstwie Finansów, w trzech urzędach wojewódzkich i w dwunastu jednostkach samorządu terytorialnego innych niż Gmina Ł. wykazała nieprawidłowości w zakresie dotowania zadań zleconych, polegających na przekazywaniu dotacji w wysokości nie pozwalającej na realizację zadań zleconych w sposób pełny i terminowy.

(Informacja o wynikach kontroli – k. 2207-2244)

Najczęściej stosowanym wzorcem służącym określeniu standardów obsługi zadań w administracji publicznej jest mediana czasu pracy niezbędna do wykonania jednostkowej procedury. Medianę pozyskuje się określając liczbę wykonywanych zadań na poszczególnych stanowiskach pracy wielu urzędach, zweryfikowanych oceną ekspercką.

Takie rozliczenie dotacji zaczęło funkcjonować dopiero od 1 stycznia 2015 r. W oparciu o liczbę zaewidencjonowanych czynności w 2015 r. przy przyjęciu ich czasochłonności w oparciu o medianę czasu pracy ustaloną przez stronę pozwaną czynności te wymagały w gminie (...)52 etatu. W latach poprzednich liczba wykonanych czynności była wyższa, co wynikało z większej liczby ludności: 30 305 osób w 2005 r. w porównaniu do 28 936 osób w 2015 r.

Przeanalizowanie zakresu czynności i czasu pracy pracowników Gminy Ł., oraz liczby faktycznie wykonanych czynności wskazuje, że w 2015 r. minimalna liczba etatów niezbędna dla realizacji zadań zleconych z administracji rządowej wynosi 8,52 etatu. Jedynie jeden z pracowników E. F. (2) – Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich pełniła również funkcję Pełnomocnika d/s ochrony informacji niejawnych, który dotyczy zadań własnych gminy.

Wynagrodzenia przyznane pracownikom wykonującym te obowiązki były zgodne z aktami prawnymi regulującymi ich wysokość. W 2011 r. przyznano pracownikom dodatki specjalne z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych w związku z wprowadzaniem danych z Kart Osobowych (...) do systemu informatycznego. Było to zgodne z ustawą o pracownikach samorządowych. Nieuzasadnione było natomiast doliczanie wypłat z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, umów zleceń, nagród.

Średnie wynagrodzenie pracowników realizujących zadania zlecone w gminie Ł. było niższe niż przeciętne w administracji publicznej (średnio wynosiło od maks. 102% do min. 90%, a w przypadku E. F. (2) od maks. 93% do min. 81%).

Z wynagrodzeniami związane są składki płacone przez pracodawcę, w tym emerytalna, rentowa, wypadkowa, na Fundusz Pracy.

Kosztem realizacji zadań zleconych są też wydatki rzeczowe takie jak szkolenia, zakupy materiałów eksploatacyjnych, mediów, sprzętu komputerowego, wynajem i remont pomieszczeń, utrzymywanie stron internetowych.

Dochodzone pozwem wydatki poniesione przez gminę w wysokości 413 412 zł, które dotyczą wynajmu pomieszczeń pod Urząd Stanu Cywilnego są należycie udokumentowane, poniesione zgodnie z przepisami prawa, służyły realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz były konieczne dla zapewnienia terminowego i pełnego wykonania tych zadań.

Zarzut pozwanego, że dotacja w 2011 r. została przyznana w wyższej o 5000 zł wysokości jest nieuzasadniony, kwota ta wypłacona była bowiem na zakup urządzenia wielofunkcyjnego za 4 990 zł i została odrębnie rozliczona (wyjaśnienia powoda – k. 607).

Wypłacona za lata 2005-2015 r. dotacja przy uwzględnieniu wynagrodzeń wszystkich 8 pracowników wraz z kosztami pochodnymi (4 737 867,04 zł) była zaniżona o 2 462 557,53 zł, a bez wynagrodzenia E. F. (2), która wykonywała również zadania własne gminy (3 743 143,66 zł) czyli o 1 476 834,15 zł mniej niż przyznana dotacja.

(opinia biegłej z zakresu finansów publicznych dr M. R. – k. 677-725)

Dla obliczenia kosztu ponoszonego przez gminę na zadania zlecone, należy szacunkowo przyjąć, że w latach 2005-2010 - 0,8 kosztów wynagrodzenia i pochodnych wynagrodzenia E. F. (1) dotyczył wykonywania zadań zleconych, a w latach 2011-2015 r. - 0,3. Szacunek ten wynika z porównania ilości zadań do liczby hipotetycznych etatów przypisanych do tych zadań w oparciu o medianę czasu wykonywania pojedynczej czynności. W latach 2005-2010 liczba takich hipotetycznych etatów była znacząco wyższa niż w latach późniejszych, co pozwalana na wniosek, że dużo wyższe musiało być zaangażowanie w te czynności Naczelnika Wydziału.

Po skorygowaniu łączny koszt wynagrodzeń pracowników realizujących zadania zlecone to 4 289 951,03 zł, zaś wydatki rzeczowe bez zmian 413 412, 48 zł , RAZEM wartość należnej dotacji za lata 2005-2015 która umożliwiała pełną i terminową realizację zadań wynosi zatem **4 703 363, 51 zł**

(k. 732 – 747 opinia biegłego R. P. z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości, w tym zarządzanie i organizacja pracy – vide oświadczenie biegłego – k. 716)

Pismem z dnia 22 grudnia 2015 r. Gmina Ł. zawiadzała Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) do próby ugodowej w zakresie niepokrytych z dotacji wydatków za rok 2005 w wysokości 121 879, 01 zł powołując się na 10 letni okres przedawnienia

(wniosek – k. 73-35)

Oceniając materiał dowodowy sąd oparł się na bardzo obszernym materiale dowodowym: dokumentach i zestawieniach przedstawionym przez powoda oraz spójnych i logicznych opiniach biegłych z zakresu finansów

publicznych jednostek samorządu terytorialnego i zarządzania i organizacji pracy. Sąd pominął dowód z oględzin wszystkich materiałów źródłowych, które posłużyły sporządzonym przez powoda zestawieniom, pozwany miał bowiem umożliwiony swobodny dostęp do tych materiałów, a wszelkie zgłaszane uwagi były na bieżąco wyjaśniane lub korygowane (pismo powoda z 21 maja 2018 r. wyjaśniające zastrzeżenia do zestawienia w tabeli strona 10 pozwu pozycja III B oraz złożenie kopii brakującego aktu urodzenia – k. 938-941, postanowienie z dnia 16 maja 2018 r. zobowiązujące powoda do zapoznania się w siedzibie powoda w terminie uzgodnionym przez pełnomocników, nie dłuższym niż do 30 czerwca 2018 r. – protokół skrócony - k. 937, pismo pozwanego z uwagami po oględzinach dokumentów z 27 czerwca 2018 r. k. 945-954 oraz wyjaśnienia do tych uwag k. 974-981, podsumowujące pismo powoda z 5 lutego 2021 r. wraz z załącznikami (pismo k. 1259-odwót- (...), załączniki k. 1276-1918).

Reasumując niewielkie błędy zauważone w zestawieniach podanych w pozwie w toku postępowania zostały skorygowane. Były przy tym usprawiedliwione obszernością materiałów źródłowych i w żaden sposób nie podważały przedstawionego rozliczenia, które tylko posiłkowo (dla potrzeb wykazania celowości liczby zatrudnionych pracowników) odwoływało się do ilości wykonanych czynności.

Sąd zważył co następuje:

Podstawą żądania pozwu jest art. 49 ust 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych 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.**

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyrokach z 10 lutego 2012 r. sygnatura II CSK 195/11 z 20 lutego 2015 sygnatura II CSK 295/14, **powołany przepis stanowi samodzielna podstawę roszczenia i nie ma charakteru odszkodowawczego.**

W przepisie tym ustawodawca sformułował zasadę adekwatności dotacji do kosztów realizacji zadań zleconych. Jest to uszczegółowienie art. 167 Konstytucji, w którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a za dochody uznaje ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Żądanie pozwu obejmuje lata 2005-2015, co do których roszczenie jest nieprzedawnione.

Poza sporem jest, że dopiero do 2015 r. rozliczenie dotacji odbywało się na zasadzie parametryzacji poszczególnych czynności według katalogu narzuconego przez stronę pozwaną, przy czym sporny pozostaje zarówno zakres czynności objętych parametryzacją, ich kompletność jak i stawka za roboczogodzinę oraz koszty rzeczowe – wynajem pomieszczeń dla potrzeb Urzędu Stanu Cywilnego.

W latach 2005-2014 dotacja przyznawana była na podstawie tzw. etatów kalkulacyjnych. Dla Gminy Ł. było to 9,9 etatu kalkulacyjnego.

Spór dotyczy przede wszystkim sposobu liczenia dotacji. Czy strona pozwana wypłacająca dotację może jednostronnie ustalić jakie środki osobowe i rzeczowe są niezbędne do realizacji zadań zleconych, a problemem samorządu jest, aby w ramach tych kosztów się zmieścić. Czy wystarczy, że samorząd wykaże, że faktycznie poniósł wyższe koszty na realizację zadań zleconych oraz, że wyższe koszty, które poniósł były obiektywnie uzasadnione i zgodne z przepisami.

Dobrym przykładem ilustrującym charakter tego sporu jest dodatek dla Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

Jak stanowi art. 6 ust. 4 prawa o aktach stanu cywilnego, w okręgach liczących, tak jak Ł., poniżej 50 000 mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego oraz może zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego.

Pozwany uważa, że skoro zatrudnienie kierownika nie było obligatoryjne, dodatek funkcyjny nie jest uzasadnionym kosztem realizacja zadań zleconych. Z kolei Gmina Ł., której liczba mieszkańców oscyluje koło 30 000, podnosi, że miała prawo zatrudnić kierownika i skoro to zrobiła domaga się refinansowania w tym zakresie.

W ocenie Sądu obowiązek przekazania dotacji celowych „w wysokości zapewniającej pełną i terminową realizację zadań zleconych” należy interpretować tak, aby jak najlepiej zapewnić jakość i dostępność tych usług obywatelom. W szczególności dotacja, o której mowa nie może być traktowana jako minimalna możliwa do realizacji zadań zleconych, ale właściwa na poziomie kosztów faktycznie ponoszonych, o ile tylko są obiektywnie celowe i zgodne z obowiązującymi przepisami. Skoro zatem Gmina miała prawo zatrudnić inną osobę na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego i faktycznie to zrobiła, dodatek funkcyjny wypłacany z tego tytułu powinien podlegać zwrotowi w ramach dotacji.

Podobnie wynajem pomieszczeń dla potrzeb Urzędu Stanu Cywilnego, nawet jeżeli sporadycznie mogły być wykorzystywane na inne cele np. szkolenia również jest kosztem niezbędnym dla pełnej i terminowej realizacji zadań z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Nie jest bowiem możliwa realizacja takich celów bez odpowiednich pomieszczeń. Nadto zeznania świadka M. K. (2) na rozprawie 17 maja 2017 r. – protokół skrócony – k. 649-odwrot wskazuje, że faktycznie takie sytuacje w spornym okresie nie miały miejsca. Pomieszczenia nie były wykorzystywane przez inne jednostki gminy.

Kolejnym punktem sporu jest sposób udowodnienia żądań pozwu. Pozwany chciałby, aby powód wykazał każdą faktycznie wykonaną przez 10 lat czynność z zakresu zadań zleconych i poniesione przy tym koszty. Powód traktuje liczbę wykonanych czynności jako dowód pomocniczy, niezbędny jedynie do oszacowania liczby niezbędnych do zatrudnienia pracowników. Za koszt realizacji zadań zleconych przyjmuje zaś koszt zatrudnienia pracowników realizujących zadania zlecone rezygnując w ogóle z dochodzenia kosztów rzeczowych z wyjątkiem kosztu najmu pomieszczeń wynajmowanych przez gminę dla potrzeb Urzędu Stanu Cywilnego.

Z uzasadnienia pozwu wynika, że celem realizacji zadań zleconych z administracji rządowej gmina Ł. zatrudniała w latach 2005-2015 8 pracowników, których wynagrodzenia i związane z nimi koszty pracodawcy zostały zakwalifikowane jako niezbędne dla zapewnienia pełnej i terminowej realizacji tych zadań. Wykonywane zadania zlecone z zakresu działalności urzędu stanu cywilnego, wydawania i unieważniania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz spraw woskowych szczegółowo opisano na stronach 2-5 pozwu (k. 3-6 akt sprawy).

W tym miejscu wyjaśnić należy rozbieżność co do wynagrodzenia E. W. za lata 2005-2010, które nie było ujęte w kwocie żądania, ale wskazane w uzasadnieniu pozwu jako koszt, który gmina poniosła (wyjaśnienia biegłej M. R. na rozprawie 23 kwietnia 2018 r. – k. 918-odwrot). Wynagrodzenie to uwzględnili w swoich opiniach oboje biegli jako poniesione przez gminę.

Uwzględnienie powództwa co do tego wynagrodzenia było możliwe, ponieważ, po korektach zastosowanych przez biegłych, mieściło się zarówno w wysokości żądania jak i we wskazanej w uzasadnieniu podstawie faktycznej powództwa.

Twierdzenia pozwu, że zakresy obowiązków wymienionych z imienia i nazwiska pracowników obejmowało wykonywanie zadań zleconych, co wynika z przypisanego im zakresu obowiązków i znajduje odzwierciedlenie w kartach opisu stanowisk pracy zostało co do zasady potwierdzone opiniami biegłych z zakresu finansów publicznych M. R. oraz z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości, w tym zarządzanie i organizacja pracy R. P..

Biegła M. R. dokonała jedynie niewielkiej korekty kwot zakwalifikowanych jako koszt zatrudnienia pracowników w zakresie wypłat z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, umów zleceń, nagród.

Oboje biegli zakwestionowali też zaliczenie do kosztów zadań zleconych całość wynagrodzenia i kosztów pochodnych wynagrodzenia Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich - E. F. (1), która w swoim zakresie czynności miała także zadania własne gminy. Biegły R. P. analizując liczbę czynności wykonywanych w poszczególnych latach w gminie Ł. w zakresie zadań zleconych w przeliczeniu na etaty niezbędne do ich wykonania ustalił proporcję koniecznego minimalnego zaangażowania w te zadania E. F. (1) na 0,8 w latach 2005-2010 i 0,3 w latach 2006-2015. W takim też zakresie skorygował wyliczenia M. R. co do kosztów wynagrodzeń i pochodnych, które niewątpliwie należy uwzględnić jako uzasadnione koszty wykonywania zadań zleconych.

Uprzedzając zarzut, że proporcja ta jest hipotetyczna należy wskazać, że żadna inna nie jest możliwa do ustalenia, a ustalona proporcja dokonana została przez biegłego dysponującego wiadomością specjalnymi z zakresu zarządzania i organizacji czasu pracy w oparciu o szczegółową analizę liczby czynności zleconych do wykonania w poszczególnych latach przez gminę, którą to opinię sąd ocenił jako wewnętrznie spójną i logiczną, a jej wnioski nie zostały skutecznie podważone przez stronę pozwaną, która co do zasady kwestionuje prawo gminy do finansowania zadań zleconych według innych reguł niż przyjęte w sprawozdaniach Rb-50.

Jak jednak wskazano na wstępie orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że jest to możliwe w oparciu o ust 6 art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który to pogląd sąd w całości podziela.

Zupełnie niezrozumiałym jest zarzut, że powodowa gmina nie mogła sama zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych nawet tymczasowo, a jeżeli zrobiła to dobrowolnie nie może żądać ich zwrotu. Art. 49 ust 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego może być bowiem jedynie podstawą żądania sfinansowania wydatków przyszłych, a nie zwrotu już poniesionych.

Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu jest też powoływany przez stronę powodową i biegłych Raport NIKu za lata 2015-2016, które choć nie dotyczyły wprost powodowej gminy, wskazuje jednak na rażące niedoszacowania finansowania zadań zleconych w 2015 r., którego dotyczy spór. Sama zaś zasada rozliczania, co przyznaje sam pozwany, była identyczna dla wszystkich gmin w Polsce.

W konsekwencji zasadne jest dokonanie na potrzeby niniejszego procesu oszacowania kosztów ponoszonych przez gminę według innych kryteriów niż przyjmowane do rozliczenia przez stronę pozwaną, czyli nie pojedyncze czynności i konkretna stawka, ale sumaryczne koszty faktycznie poniesionych wynagrodzeń i pochodnych wynagrodzeń pracowników gminy wykonujących zadania zlecone (7 pełnych etatów + 0,8 etatu E. F. (1) w latach 2005-2010 i 0,3 w latach 2011-2010) powiększonych o nadzwyczajne koszty rzeczowe czyli wynajem powierzchni pod Urząd Stanu Cywilnego.

Ewidentnie bowiem rozliczenie dotacji poprzez sprawozdania Rb-50 nie obrazowało faktycznie poniesionych przez gminę kosztów a tylko weryfikowało sposób wykorzystania przyznanej dotacji. Sprawozdanie było w ten sposób skonstruowane, że rozliczało jedynie środki przyznane w ramach dotacji. Nie zawierały rubryki, gdzie można było wpisać zaangażowane dodatkowo koszty własne.

Do tego do 2015 r. faktyczna ilość realizowanych czynności nie była uwzględniana przy ustalaniu wysokości dotacji. Dopiero od 1 stycznia 2015 r. wprowadzono częściowo rozliczenie oparte na medianie czasu poszczególnych czynności i stałej stawki za roboczogodzinę. Rozliczenie to choć bardzo uproszczone i przybliżone i nadal według powoda zaniżone, ujawniło bardzo duże niedoszacowanie dotacji w latach poprzednich. Dotacja za lata 2005-2014 oscylowała w zaokrągleniu od 218 500 zł do 250 000 zł, zaś w 2015 r. po zastosowaniu częściowego odniesienia do ilości wykonanych czynności wyniosła prawie 340 000 zł i była aż o 36% wyższa od dotacji za rok 2014.

Trudno jest bronić poglądu, że ilość czynności we wcześniejszych latach była aż tak znacząco niższa niż w 2015 r. lub też, że czas wykonania pojedynczej czynności był szybszy.

Powód poglądowo przedstawił w tabelach str. 14-37 pozwu (15-38 akt sprawy) wysokość dotacji, którą powinien otrzymać za lata 2005-2014, gdyby zastosować to faktycznej liczby wykonanych w tych latach w gminie Ł. czynności z zakresu realizacji zadań zleconych mediany czasu pracy wprowadzone przez pozwanego od 1 stycznia 2015 r.

Mediany te dla 19 na 36 były przyjęte z pisma (...) z 19 stycznia 2015 r., a co do pozostałych czynności oszacowane przez powoda na podstawie analizy czasu wykonywania danej czynności i mediany podobnej czynności według szacunku wojewody.

Przy zastosowaniu faktycznej liczby czynności, wyżej opisanej mediany czasu pracy i stawce za roboczogodzinę z roku 2015 – 22,92zł - oszacowana niedopłata za lata 2005-2015 wynosi ponad 2 970 000 zł.

Żądanie pozwu jest niższe i wynosi niecałe 80% tej kwoty - 2 375 147, 14 zł, na którą to kwotę składają się tylko wynagrodzenia pracowników i koszty wynajmu pomieszczeń.

Nie można odmówić powodowi racji w twierdzeniu, że rozliczenie w oparciu o samą liczbę wykonanych czynności i ryczałt stawki godzinowej nie jest wystarczające do zapewnienia pełnej i terminowej realizacji zadań zleconych skoro gmina ponosi koszt zatrudnienia pracownika na cały etat, który wykonuje także zadania nieujęte w katalogu, doszkała się oraz jest w gotowości do obsługi interesantów przez określony czas pracy, nie mówiąc już o obsłudze organizacyjnej, księgowej czy informatycznej komórek urzędu zajmujących się zadaniami zleconymi.

Do kosztów zatrudnienia pracowników powód doliczył koszty: składek na ubezpieczenie społeczne, emerytalne, wypadkowe, fundusz pracy, wysługę lat, dodatki specjalne, nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne.

Jak wyżej wskazano, biegła z zakresu finansów publicznych M. R. dokonała korekty co do niektórych z tych pozycji (wypłaty z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, umów zleceń, nagród), czego powód nie zakwestionował oraz wskazała, że jeden z pracowników E. F. (1) wykonywała także zadania własne gminy.

Koszty zatrudnienia 8 pracowników, nawet przy korekcie o elementy zakwestionowane przez biegłą M. R. oraz w zakresie etatu E. F. (1), czyli do 7,8 (lata 2005-2010) i 7,3 (lata 2011-2015) to łącznie za sporny okres **4 289 951,03 zł**.

Kwota ta powiększona o koszty wynajmu pomieszczeń - **413 412, 48 zł** daje razem **4 703 363, 51 zł**, a więc jest dużo wyższa niż otrzymana dotacja 2 688 721, 99 zł.

Powództwo należało zatem uznać za uzasadnione **do kwoty 2 014 641,52 zł (4 703 363, 51 zł - 2 688 721, 99 zł, czyli co do 85% żądania pozwu 2 375 147,14 zł)**.

Zdaniem sądu Gmina Ł. wykazała, że na realizację zadań zleconych poniosła wskazane wyżej koszty (na wynagrodzenia pracowników i wynajem pomieszczeń), które zgodnie z opiniami powołanymi w sprawie biegłych, odpowiadały zasadom celowości, oszczędności i gospodarności.

W szczególności opiniami biegłych potwierdzona została z opisanymi wyżej korektami zarówno celowość w zakresie liczby osób zatrudnionych do realizacji zadań zleconych jak i wysokość ich wynagrodzeń, przy uwzględnieniu, że pracownicy ci są pracownikami samorządowymi i nie mogą otrzymywać niższych wynagrodzeń niż te, które otrzymywaliby wykonując zadania własne gminy.

W świetle powyższego liczba faktycznie wykonanych czynności z poszczególnych kategoriach ma jedynie charakter subsydiarny i nie stanowi podstawy szczegółowego rozliczenia. Wystarczające było bowiem udowodnienie zasadności utworzenia celem realizacji zadań zleconych określonej liczby etatów, która dla roku 2015 (gdy po raz pierwszy rejestrowano czynności) wyniosła 8,52 etatu czyli była wyższa niż ilość, za którą rozliczenia żąda powód. Niewielkie rozbieżności i błędy wytykane przez pozwanego co do ilości czynności w poszczególnych latach nie zmieniają oceny

wyprowadzonej z całokształtu przedstawionego przez stronę powodową, bardzo dobrze przygotowanego, materiału dowodowego, że żądanie pozwu jest co do zasady udowodnione, a co do wysokości w przeważającej części (85%).

Z tych względów za bezcelowe i zmierzające jedynie do przedłużenia i skomplikowania postępowania Sąd uznał żądanie załączenia do akt sprawy całej dokumentacji źródłowej rejestrów wszystkich czynności lub też dokonania ich oględzin w siedzibie powoda z udziałem sądu i pełnomocników stron. Wyrzykowo te dokumenty były bowiem okazywane w trakcie rozprawy i częściowo załączone do akt sprawy, zaś całość udostępniono pozwanemu w dniu 27 czerwca 2018 r. do dowolnie długiej i drobiazgowej kontroli na podstawie postanowienia z 16 maja 2018 r.

Koszty postępowania rozliczono na podstawie art. 100 k.p.c. mając na uwadze wynik sporu.

Na koszty te składają się po stronie powodowej: 100 000 zł opłata od pozwu, 15 000 zł wynagrodzenie pełnomocnika oraz wydatki na biegłych 10 284,70 zł, zaś po stronie pozwanej 15.000 zł koszty zastępstwa procesowego i 817,38 zł wydatki na opinie ustne biegłych. Łącznie koszty sprawy 141 102,08 zł, w tym 125 284,70 zł koszty poniesione przez stronę powodową i 15 817,38 zł koszty poniesione przez stronę pozwaną.

Zgodnie z wynikiem sporu 85% z 141 102,08 zł czyli 119 936,77 zł obciąża pozwanego, a 15% czyli 21 165,30 zł powoda. Różnica kosztów poniesionych i należnych to 104 119,40 zł do zapłaty na rzecz powoda.