

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 12 maja 2015r. strona powodowa Gmina Ł. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...):

a. kwoty 8.320,72 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

b. kwoty 8.027,78 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

c. kwoty 8.145,59 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

d. kwoty 10.127,64 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

e. kwoty 8.097,52 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

f. kwoty 9.639,39 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

g. kwoty 8.904,84 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

h. kwoty 7.970,34 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

i. kwoty 9.961,21 zł tytułem części (4%) należności z tytułu przekazania powodowi 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 roku do dnia zapłaty;

oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała, iż w latach 2005 – 2013 otrzymała od pozwanego dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 2.039.348,77 zł, podczas gdy dla ich pełnego i terminowego wykonania niezbędna była kwota 4.019.224,51 zł. W konsekwencji zobowiązana była do pokrycia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji ze środków własnych, tj. w kwocie 1.979.875,74 zł. W niniejszym postępowaniu powódka dochodzi jedynie części przysługującego jej roszczenia, a mianowicie kwoty 79.195,03 zł stanowiącej 4% należności, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych.

Powódka podniosła, iż nie mogła odmówić ani wstrzymać realizacji zadań zleconych, do których wykonywania został zobowiązany na mocy ustaw szczególnych, ani też nie mógł odmówić ani wstrzymać wypłaty wynagrodzeń pracownikom wykonującym zadania zlecone, przyznania dodatkowych wynagrodzeń rocznych, odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz 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. Zatem, w ocenie strony powodowej, 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 powódka podkreśliła, iż pozwany nigdy nie zakwestionował wysokości ani zasadności ponoszonych przez powoda wydatków, mimo że miał wiedzę o tym, że powód takie wydatki ponosi oraz że przekazywana dotacja pokrywa je jedynie w części.

(pozew, k. 3-25)

W odpowiedzi na pozew z dnia 15 czerwca 2015r. strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa -Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwany Skarb Państw zakwestionował istnienie dochodzonego roszczenia, zarówno co do samej zasady, jak i co wysokości.

Wskazał, iż Wojewoda (...) nie miał wpływu na decyzje władz gmin, co do ustalenia liczby etatów oraz wysokości przyznawanych wynagrodzeń pracownikom realizującym w gminach 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 jednostkowym koszcie jego utrzymania. Mimo, iż dotacja celowa

dla Gminy Ł. kalkulowana była w latach 2005-2013 na 9 etatów, podkreślił, iż o liczbie pracowników zatrudnionych w ramach przyznanych środków dotacji, oraz o strukturze wydatków decydował Burmistrz i Rada Miejska. Nadto w trakcie roku budżetowego, w miarę posiadanych możliwości finansowych przyznawane były z budżetu Wojewody (...), na indywidualne (szczegółowo uzasadnione) wnioski dodatkowe dotacje na jednorazowe (nieskutkujące na rok następny) wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej np. na: uzupełnienie dotacji na wypłatę nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, a także na wydatki pozapłacowe, np. na reperację starych ksiąg stanu cywilnego. W okresie 2005 – 2013, na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków Gminy Ł., przyznano dla tego podmiotu dodatkowo dotacje w łącznej kwocie 126.581,00 zł oraz na podstawie decyzji Ministra Finansów z rezerw celowych – w łącznej kwocie 15.643,00 zł. Pozwany podkreślił, iż w przekazywanych do Wydziału Finansów i Budżetu w latach 2006 -2013 kwartalnych informacjach opisowych w zakresie wykorzystania otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa, Gmina Ł. nigdy nie zgłaszała uwag, jakoby dotacje celowe uruchamiane w w/w okresie uniemożliwiały pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Gmina Ł. sporządzając sprawozdania nigdy 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 Skarb Państwa 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. Nie jest natomiast możliwe dochodzenie na podstawie ww. przepisu „wyrównania” zbyt nisko wyliczonej dotacji. Wskazał, iż ewentualnej podstawy prawnej dla roszczenia dochodzonego w niniejszej sprawie należałoby poszukiwać wśród przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Jednakże w jego ocenie na gruncie analizowanej sprawy nie zachodzą przesłanki teje odpowiedzialności wynikające z art. 417 k.c.

Podkreślił, iż dotacje celowe dla gmin na utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej finansowane z budżetu Wojewody (...) kalkulowane były na poszczególne lata, przy zastosowaniu zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej. Dokonując podziału dotacji celowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wojewoda musi mieścić się w limicie wydatków dla poszczególnych części budżetowych, wynikających z ustawy budżetowej, narzuconym w toku opracowania budżetu na dany rok przez Ministra Finansów. Regulacja ta oznacza, iż Wojewoda (...) nie miał prawa zachować się w żaden inny sposób niż podzielić i przekazać dotacje w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej.

Pozwany podniósł ponadto, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celową w wysokości zobiektywizowanej, a nie dowolnej (uznaniowej). 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. Wskazywana przez wojewodę liczba etatów nie ma żadnego prawnego znaczenia, wynika ona z informacji o liczbie etatów przekazanej przed laty przez powoda, i jest co roku automatycznie powielana. Strona powodowa nie jest zobligowana do obsadzenia takiej liczby etatów, może zatrudnić mniej pracowników i tym samym zracjonalizować ponoszone wydatki. Pozwany podniósł, 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.

Dotacja celowa na pokrycie kosztów zadań zleconych nie stanowi jedyne go źródła pokrywania takich kosztów. Gmina Ł. uzyskuje także inne dochody, w tym m.in. dochody własne z tytułu opłat skarbowych.

Z ostrożności procesowej pozwany Skarb Państwa podniósł zarzut przedawnienia roszczenia strony powodowej, w zakresie w jakim dotyczy ono kwot za okres od 2005r. do 2010 r., wskazując, iż przy przyjęciu, iż roszczenie ma charakter odszkodowawczy, w sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 442¹ § 1 k.c.

(odpowiedź na pozew, k. 2492-2501)

Pismem procesowym z dnia 2 września 2015r. strona pozwana podniosła, iż wydatki w postaci premii, nagród jubileuszowych czy też tzw. „trzynastych pensji” nie mieszczą się w zakresie kosztów obsługi zadania zleconego, gdyż nie pozostają w bezpośrednim związku z wykonywaniem zadania zleconego, a ich brak nie spowodowałby niemożności prawidłowego wykonania zadania zleconego.

Nadto wskazała, iż twierdzenia strony powodowej o braku możliwości sporządzenia informacji opisowych oraz sprawozdań Rb-50 jest niezgodne z przepisami prawa.

(pismo procesowe, k. 2579-2581)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Powodowa Gmina Ł. 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 Ł. otrzymuje środki finansowe, w formie dotacji celowych, które wpływają na jej konto. Są rozliczane w ramach roku budżetowego. Kwota dotacji wpływająca na konto gminy staje się jej dochodem. Przy czym gmina w miesiącu październiku roku poprzedzającym rok budżetowy otrzymuje informacje o wysokości dotacji na następny rok, podawana jest także klasyfikacja budżetowa dotycząca zadań, na podstawie której wykonywanie jest księgowanie danej kwoty po stronie dochodów i wydatków. W lutym danego roku uzyskiwana jest informacja o ostatecznej kwocie dotacji.

Transze na realizację zadań zleconych są przekazywane przez pozwanego miesięcznie w wysokości do 10-go każdego miesiąca w wysokości 1/12 transzy.

(zaznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2628, adnotacja 00:19:53-00:24:49, 00:39:17, zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2646v., adnotacja 00:11:14, pisma z informacją o kwotach dotacji, k. 1379-1441)

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 1998r. Wojewoda (...) ustalił, że do wykonywania zadań zleconych Gminie potrzebnych jest 9 tzw. etatów kalkulacyjnych wyliczonych na podstawie ogólnie obowiązujących wytycznych, ta liczba nie uległa zmianie w latach następnych.

(zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2647, adnotacja 00:27:13)

Zwiększył się jednak zakres czynności wykonywanych przez pracowników w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności w zakresie pracochłonności – zasadna jednego okienka, dowolność miejsca rejestracji działalności gospodarczej.

(zaznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629v., adnotacja 01:13:06)

Zadania zlecone Gmina wykonywała poprzez zatrudnionych w tym celu pracowników (dział 750), przy czym niektórzy wykonywali wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych, zaś niektórzy jedynie w ramach części etatu, tj. w dziale 750 w latach 2005-2007 oraz 2009-2013 było zatrudnionych 11 pracowników, zaś w 2008r. – 12 pracowników, przy czym we wskazanym okresie jedynie od 7 do 8 osób realizowało w 100% zadania zlecone, w tym kierownik i zastępca kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

(umowy o pracę, k. 28-140, k. 2613-2618, wykaz osób i warunki zatrudnienia w dziale 750 w latach 2005-2013, k. 1373-1377)

Zatrudnieni pracownicy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Nie można było zmniejszyć ilości etatów na wykonanie zadań zleconych, chcąc utrzymać dobrą jakość ich wykonywania oraz terminowość.

(zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2630, adnotacja 01:22:51, zeznania świadka A. S., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2630-2630v., adnotacja 01:33:58, 01:36:40, zeznania świadka B. D., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2631, adnotacja 01:51:20, zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2647, adnotacja 00:21:37, 00:27:13)

Poza dotacjami celowymi, powodowa Gmina otrzymywała dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, m.in. związanych z wypłatą nagród jubileuszowych dla pracowników, odpraw emerytalnych, na wyposażenie pomieszczeń znajdujących się w Urzędzie Stanu Cywilnego.

Jednak często nie pokrywały one faktycznych wydatków, m.in. pismem z dnia 19 lipca 2012r. powódka wskazywała, że środki finansowe przekazane Gminie w 2012r. w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu rejestracji stanu cywilnego są niewystarczające na realizację tych zadań. W odpowiedzi z dnia 20 sierpnia 2012 r. (...) Urząd Wojewódzki poinformował, iż w projekcie budżetu na 2012 r. nie zaplanowano środków finansowych na potrzeby Urzędów Stanu Cywilnego w zakresie wnioskowanej na zakup druków i oprawę ksiąg stanu cywilnego kwoty 2.303,58 zł. Także pismem z dnia 19 listopada 2013r. zwracała się o zwiększenie dotacji na 2014 r. o kwotę 41.860 zł na cele Urzędu Stanu Cywilnego.

(pisma, k. 2369-2383, zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629v., adnotacja 01:07:32)

Przyznane powódce dotacje kształtowały się następująco:

- w 2005r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 198.138 zł (dotacje na wydatki płacowe -197.996 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -100 zł),
- w 2006r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 205.829 zł (dotacje na wydatki płacowe -205.647 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -140 zł),

- w 2007r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 205.860 zł (dotacje na wydatki płacowe -205.678 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska -140 zł),
- w 2008r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 277.428 zł (dotacje na wydatki płacowe -206.936 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 17.799 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -350 zł, inne dotacje – 52.300 zł, zostały przekazane na wyposażenie Sali Ślubów,
- w 2009r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 237.768 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.235 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 23.140 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -350 zł),
- w 2010r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 220.663 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.854 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 5.366 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska -400 zł),
- w 2011r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 215.438 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.993 zł, transport dowodów osobistych – 45 zł, akcja kurierska -400 zł),
- w 2012r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 236.350 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.550 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 20.886 zł, transport dowodów osobistych – 47 zł, akcja kurierska -400 zł, inne dotacje – 467 zł, zostały przekazane na naprawę ksiąg USC),
- w 2013r. otrzymała dotacje w łącznej wysokości 233.356,77 zł (dotacje na wydatki płacowe -214.550 zł, nadto w ramach wydatków płacowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 13.166 zł, transport dowodów osobistych – 47 zł, akcja kurierska -200 zł, inne dotacje – 5.393,77 zł, zostały przekazane na naprawę ksiąg USC i zakup sprzętu komputerowego).

Łącznie przyznane powódce w latach 2005-2013 przez Wojewodę (...) dotacje celowe stanowiły kwotę 2.030.830,77 zł.

Na wskazywane powyżej wydatki płacowe składają 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. Nadto w przekazywanych przez stronę pozwaną kwotach dotacji uwzględniono jednorazowe dotacje na odprawy i nagrody jubileuszowe dla pracowników wykonujących zadania zlecone.

(opinia biegłego ds. rachunkowości i finansów R. P., k. 2682-2691, pisemna opinia uzupełniająca, k. 2715-2725, druga pisemna opinia uzupełniająca, k. 2728-2731, ustna opinia uzupełniająca, protokół rozprawy z dnia 11.01.2017r., k. 2782v.-2783, adnotacja 00:03:19-00:35:04, pisma z informacją o wysokości dotacji, k. 1378-1442, zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2646v., adnotacja 00:11:14-00:12:52, zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2628, adnotacja 00:26:31)

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, np. w przypadku kwoty przeznaczonej na zakup sprzętu komputerowego - różnicę między kwotą dotacji a zakupu musiała być zwrócona, nie mogła być wykorzystana na inny cel.

(zaznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2628v., adnotacja 00:29:27)

Przekazywane w formie dotacji przez Wojewodę (...) środki nie pokrywały faktycznie ponoszonych przez powódkę wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Gmina różnicę w wydatkach pokrywała z własnych środków, zamiast przeznaczyć je na realizację zadań własnych Gminy.

(zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2646v.-2647, adnotacja 00:11:14-00:30:08, zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2628-2630, adnotacja 00:19:53-01:22:51, zeznania świadka A. S., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2630-2630v., adnotacja 01:30:36-01:33:58, zeznania świadka B. D., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2630v.-2631, adnotacja 01:41:01-01:45:00)

Powodowa Gmina mimo braku pełnego pokrycia wydatków z uzyskiwanych dotacji nałożone na nią zadania z zakresu administracji rządowej wykonywała i wykonuje terminowo.

(zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2647, adnotacja 00:21:37)

Rozliczając się z dotacji powódka składała sprawozdania (Rb-50).

Wykorzystywanie dotacji nigdy nie było kwestionowane przez pozwanego.

Powodowa Gmina była poddawana kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powódkę sprawozdania kwartalne (RB-50). Zdarzało się, że powodowa Gmina otrzymywała ze strony Urzędu Wojewódzkiego informacje o drobnych błędach, jednak pozwany nigdy nie stawiał powódce zarzutów dotyczących niegospodarności bądź niecelowości w przedmiocie czynionych przez nią wydatków. Co 4 lata odbywały się także kontrole ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie wykazały one nieprawidłowości.

(zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2647, adnotacja 00:15:21-00:18:42, zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2628v. – 2629v., adnotacja 00:29:27, 00:36:17, 00:53:30, 01:13:06, sprawozdania, k. 1779-1907)

W dniach od 28 lipca 2010 r. do 30 lipca 2010 r. służby finansowe (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. podległe Wojewodzie (...) przeprowadziły w Urzędzie Miejskim w Ł. kontrolę w zakresie prawidłowości wydatkowania i rozliczenia dotacji celowych przekazanych gminie w 2009 roku na: wypłatę 2 nagród jubileuszowych w kwocie 11.473 zł oraz odprawy emerytalnej w kwocie 11.667 zł. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., sprawdzając m.in. prawidłowość wykorzystania udzielonej dotacji pod względem jej zgodności z celowym przeznaczeniem, w tym stanem realizacji dotowanych zadań. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

(pismo, k. 2384)

Pozwany wiedział, że Gmina Ł. różnicę pomiędzy wysokością dotacji a wydatkami pokrywa z własnych środków. Nie kwestionował finansowania tych wydatków ze środków własnych Gminy.

(zeznania świadka B. M., protokół rozprawy z dnia 02.11.2015r., k. 2647, adnotacja 00:15:21, zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629, adnotacja 01:13:06)

Pismem z dnia 22 stycznia 2014r. powodowa Gmina zwróciła się do Wojewody (...) o przeanalizowanie sprawy finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazanych do wykonania gminie Ł. i o zwiększenie dotacji na ten cel.

Wskazała, iż środki przekazywane na wykonywanie zadań zleconych są corocznie niedoszacowane. Wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w Urzędzie Miejskim w Ł. w 2013 r. stanowiły kwotę 447.874 zł (wynagrodzenia roczne + dodatkowe wynagrodzenie roczne łącznie z kosztami pracodawcy), dotacja przekazana wyniosła 227.716 zł, zaś planowana dotacja na rok 2014 wynosi 222.571 zł. Przekazane środki są niewystarczające i pokrywają koszty zatrudnienia pracowników zaledwie do 50 %.

(pismo, k. 2368)

W odpowiedzi na powyższe Wojewoda (...) poinformował, iż w związku ze zwiększeniem przez Ministra Finansów na etapie prac planistycznych nad ustawą budżetową na rok 2014 dotacji celowej zaplanowanej w dziale 750, rozdz. 75011 § 2010, dotacja celowa dla Gminy Ł. została zwiększona w stosunku do zaplanowanej na rok 2013 o 3,7 %. Jednocześnie poinformował, że z uwagi na procedurę określania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, oraz ograniczone środki finansowe, nie ma obecnie możliwości zwiększenia dotacji dla Gminy Ł. na utrzymanie stanowisk pracy. Wskazał, iż może się ona starać o dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki. W latach 2008 – 2013 dla Gminy Ł. przyznawane były, prawie corocznie, dodatkowe dotacje, w tym głównie na nagrody i odprawy emerytalne dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz oprawę i reperację starych ksiąg stanu cywilnego.

(pismo, k. 2366-2367)

Wydatkowane w roku budżetowym na wykonywanie zadań zleconych środki m.in. w postaci wynagrodzeń pracowników, podlegają księgowaniu z rozliczeniem na wykonywanie zadań zleconych. Po stronie tych wydatków istnieje możliwość ich zaksięgowania jedynie do wysokości otrzymanej dotacji. Księgowanie ponad plan stanowiłoby naruszenie dyscypliny budżetowej. Pozostałe zatem ponoszone wydatki, np. z tytułu wynagrodzeń pracowniczych, stanowiące wydatki związane z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, zostają zaksięgowane po stronie wydatków urzędu gminy (tj. rozdział 75023).

W ramach sprawozdania (Rb-50) wykazywana jest kwota dotacji oraz poniesione wydatki w ramach dotacji, w granicach tej dotacji, nawet jeżeli faktyczne wydatki były wyższe.

(zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629, adnotacja 00:43:23, zeznania świadka B. D., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2631, adnotacja 01:51:20)

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów dotyczącymi 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 (§21 instrukcji stanowiącej załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia).

(pismo Ministerstwa Finansów, k. 2525-2526)

W 2015r. strona powodowa podjęła próbę wykazania ponoszonych w ramach zadań zleconych wydatków ponad kwotę dotacji, wysyłając do Urzędu Wojewódzkiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdanie Rb-50 zawierające taką informację, tj. w sprawozdaniu Rb-50 z dnia 14 lipca 2015 r. w części A (wydatki podlegające refundacji poniesione w bieżącym roku ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, a nie zwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa) powódka wskazała, że ze środków własnych poniosła wydatki na realizację zadań zleconych w wysokości 138.936,12 zł - rozdział 75023. W części opisowej do załącznika nr 2 w zakresie wykorzystania dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa w 2015 roku – II kwartał, w punkcie 4 powódka zawarła informację, że kwoty otrzymanych dotacji z zakresu spraw obywatelskich wynikających z ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach oraz na utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej są niewystarczające. Gmina Ł. musiała pokrywać powyższe wydatki ze środków własnych. Wskazał, iż taka sytuacja ma miejsce od wielu lat. Od początku 2015 zapewnienie prawidłowej realizacji

zadań w tym zakresie kosztowało Gminę 138.936,12 zł własnych środków. W związku z powyższym powodowa Gmina zwróciła się w niniejszym sprawozdaniu z wnioskiem o refundację poniesionych wydatków w ramach zwiększenia dotacji na powyższe zadania.

Urząd Wojewódzki nakazał poprawienie w/w sprawozdania. Gmina nie mogła w nim ująć wydatków własnych, a nadto sporządzonego w ten sposób sprawozdania nie można było wprowadzić do systemu informatycznego, w którym sprawozdania są przysyłane do Ministerstwa (część A i B). Skutkiem była konieczność złożenia korekty sprawozdania Rb-50.

(sprawozdanie Rb-50 z dnia 14 lipca 2015 roku wraz z częścią A i B, k. 2586-2598, sprawozdanie z korektą, k. 2600-2611, zaznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629, adnotacja 00:48:22)

Przy wypłacaniu wynagrodzeń pracownikom wykonującym zadania zlecone wiązały powódtkę obowiązujące w danym czasie przepisy: tj. ustawa z dnia 12 grudnia 1997r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. 2003, Nr 33, poz. 264), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1222), ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008r. (Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1458), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2013, poz. 1050), a także Regulamin Wynagradzania obowiązujący w Urzędzie Miejskim w Ł. oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Ł..

(Regulamin Pracy w Urzędzie Miejskim w Ł. wraz ze zmianami, k. 141-201, Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Ł. wraz ze zmianami, k. 203-322, Regulamin Wynagradzania Pracowników Urzędu Miejskiego w Ł. wraz ze zmianami, k. 324-342)

Poniesione przez Gminę Ł. na wykonywanie zadań zleconych w latach 2005-2013 wydatki płacowe wyniosły: w 2005r. – 406.010,37 zł, w 2006r. – 406.151,54 zł, w 2007r. – 417.963,64 zł, w 2008r. – 471.637,1 zł, w 2009r. – 422.994,95 zł (nadto należy uwzględnić kwotę wypłaconą tytułem odszkodowania – 14.516,10 zł), w 2010r. – 461.147,09 zł, w 2011r. – 437.613,62 zł, w 2012r. – 434.417,39 zł, w 2013r. – 476.746,13 zł.

Gmina wykonywała zadania zlecone przeznaczając każdego roku w tym celu ok. 9 -10 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 Ł., tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł.. Powódka miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy.

Gmina Ł. w poszczególnych latach do realizacji zadań zleconych przydzieliła następującą liczbę etatów: w 2006r. – 9,75, w 2007r. - 9,55, w 2008r. i 2009r. - 10,55, w latach 2010 - 2013r. - 9,55 (przy czym w latach, w których liczba etatów przekraczała 10, Gmina Ł. zatrudniała pracowników w ramach prac interwencyjnych, na które otrzymywała środki z urzędu pracy, wobec czego ponoszone przez nią w/w wydatki płacowe nie uwzględniają uzyskanych z tego tytułu przez powodową Gminę środków).

Dotacje były kalkulowane dla 9 etatów. Gmina Ł. przekraczała liczbę etatów o 0,55 etatu, jednak to przekroczenie etatów nie uzasadnia różnicy pomiędzy dotacjami a w/w ponoszonymi przez powódkę wydatkami. Przyznawane dotacje nie pokrywały kosztów utrzymania pracowników na 9 etatach kalkulacyjnych.

Kwoty wypłaconych przez stronę powodową wynagrodzeń zostały należycie wyliczone i znajdują oparcie w przedłożonych przez powódkę listach płac oraz paskach płacowych pracowników. Odpowiadają standardowym płacom pracowników - urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych. Analizując zakresy obowiązków pracowników, osoby te były zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także zważywszy na stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadają wykonywanym przez nich zadaniom (kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, inspektorzy lub podinspektorzy). Nie ma możliwości wyeliminowania niektórych etatów, bowiem praca na pewnych stanowiskach nie powinna być łączona z innymi obowiązkami, np. kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

Wydatki ponoszone przez powódkę są uzasadnione co do zasady oraz co do wysokości. Otrzymała ona od pozwanego dotacje nie pokrywające jej wydatków poczynionych na wykonywanie zadań zleconych, opierając się na listach płac – dotacja otrzymywana na wykonywanie zadań zleconych była niewystarczająca na pokrycie wydatków związanych z 9 etatami, na kwotę ponad 1.900.000zł.

Przy otrzymywanej przez powódkę kwocie dotacji nie istniała możliwość wypłacania pracownikom wynagrodzeń w standardowej wysokości. Przekazane środki finansowe byłyby wystarczające, gdyby pracownicy zarabiali niewiele więcej niż połowę standardowego wynagrodzenia otrzymywanego przez innych pracowników zatrudnionych w Gminie.

(opinia biegłego ds. rachunkowości i finansów R. P., k. 2682-2691, pisemna opinia uzupełniająca, k. 2715-2725, druga pisemna opinia uzupełniająca, k. 2728-2731, ustna opinia uzupełniająca, protokół rozprawy z dnia 11.01.2017r., k. 2782v.-2783, adnotacja 00:03:19-00:35:04, karty wynagrodzeń, k. 343-441, listy płac, k. 442-1372)

Nadto powódka ponosiła wydatki z tytułu transportu dowodów osobistych oraz akcji kurierskiej. Wynosiły one odpowiednio w 2005 r. 42 zł i 103,58 zł, w 2006 r. 42 zł i 148,04 zł, w 2007 r. 42 zł i 194 zł, w 2008 r. 43 zł i 350 zł, w 2009 r. 43 zł i 350 zł, w 2010 r. 43 zł i 457,66 zł, w 2011 r. 45 zł i 400,44 zł, w 2012 r. 47 zł i 400 zł, zaś w 2013 r. 47 zł i 200,1 zł.

(opinia biegłego ds. rachunkowości i finansów R. P., k. 2682-2691, pisemna opinia uzupełniająca, k. 2715-2725, druga pisemna opinia uzupełniająca, k. 2728-2731, ustna opinia uzupełniająca, protokół rozprawy z dnia 11.01.2017r., k. 2782v.-2783, adnotacja 00:03:19-00:35:04)

Powodowa Gmina wypłaciła w 2009r. odszkodowanie z tytułu rozwiązania stosunku pracy z Z. Z. w kwocie 14.516,10 zł. Jednakże wskazana kwota została ujęta zarówno po stronie wydatków powódki, jak i w kwocie udzielanej dotacji.

(zestawienie obrotów i sald kont analitycznych, k. 2749, sprawozdanie Rb – 50 za IV kwartał 2009r., k. 2748, opinia biegłego ds. rachunkowości i finansów R. P., k. 2682-2691, pisemna opinia uzupełniająca, k. 2715-2725, druga pisemna opinia uzupełniająca, k. 2728-2731, ustna opinia uzupełniająca, protokół rozprawy z dnia 11.01.2017r., k. 2782v.-2783, adnotacja 00:03:19-00:35:04)

Uzyskiwane przez Gminę Ł. w związku z realizacją zadań zleconych dochody (w zakresie nie stanowiącym dochodu własnego gminy) były przez nią zgodne z obowiązującymi przepisami odprowadzane do budżetu Państwa.

(okoliczność bezsporna, nadto sprawozdania Rb – 27ZZ, k. 2560-2577, zeznania A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629, adnotacja – 00:57:29)

Uzyskiwane przez powodową Gminę środki finansowe z tytułu opłat skarbowych stanowią jej dochód – środki własne Gminy, nie są klasyfikowane jako dochody z zadań zleconych.

(zeznania świadka A. G., protokół rozprawy z dnia 28.09.2015r., k. 2629, adnotacja – 00:57:29)

Pismem z dnia 5 września 2014r., otrzymanym przez pozwanego w dniu 11 września 2014r. powódka wezwała go do zapłaty kwoty 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi w sposób szczegółowo wskazany w niniejszym piśmie procesowym.

W uzasadnieniu strona powodowa wskazała, iż otrzymywane przez Gminę Ł. dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wbrew art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie umożliwiały jej pełnego i terminowego wykonywania zadań zleconych. Skarb Państwa-Wojewoda (...) w latach 2005-2013 przekazał Gminie dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 2.039 348,77 zł, podczas gdy dla ich pełnego i terminowego wykonania niezbędna była kwota 4.019.224,51 zł. W konsekwencji powyższego Gmina zobowiązana była do pokrycia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a kwotą otrzymanych na ten cel dotacji, ze środków własnych Gminy. Różnica pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami, a kwotą trzymanych na ten cel dotacji wynosiła 1.979 875,74 zł.

(wezwanie do zapłaty, k. 2445-2447, potwierdzenie odbioru, k. 2448)

Pismem z dnia 23 września 2014r. pozwany poinformował, iż nie znajduje podstaw do uwzględnienia żądania dopłaty mającej wyrównać poniesione przez Gminę Ł. w latach 2005-2013 wydatki przekraczające kwoty przekazanych przez dysponenta części 85/10 – województwo (...) dotacji. Wskazał, że zadania wykonywane przez Gminę w ramach zleceń z zakresu administracji rządowej mogły być zrealizowane w ramach przekazanych na ten cel środków finansowych.

(pismo, k. 2449)

Jednocześnie pismem z dnia 5 września 2014r. powódka wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi w wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo określonych w niniejszym piśmie.

(zawezwanie wraz z powiedzeniem nadania, k. 2450-2463)

Powyższy stan faktyczny ustalono na podstawie powołanych dowodów, w szczególności w oparciu o załączone do akt sprawy dokumenty, których wiarygodność nie budziła wątpliwości, zeznania świadków oraz opinię biegłego sądowego.

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 ds. ekonomii, finansów i rachunkowości R. P., w pełni wyjaśnia konieczne do rozstrzygnięcia kwestie. Sporządzona została w sposób staranny i rzetelny. Spełniała wszystkie stawiane jej wymogi. Opinia jest jasna, fachowa i obiektywna. Biegły w sposób nie budzący wątpliwości przedstawił tok swego rozumowania w dochodzeniu do wniosków końcowych. Zgłaszane przez strony wątpliwości i zastrzeżenia do wniosków opinii zostały wyczerpująco wyjaśnione w opiniach uzupełniających. Odnośnie podnoszonych przez stronę powodową zarzutów w przedmiocie nieuwzględnienia przez biegłego kwoty 14.516,10 zł wypłaconej przez powódkę, a stanowiącej odszkodowanie z tytułu rozwiązania stosunku pracy z Z. Z. zauważyć należy, iż wskazana kwota została

ujęta zarówno po stronie wydatków powódki, jak i w kwocie udzielanej dotacji, zatem nie ma wpływu na różnicę między ponoszonymi przez powódkę faktycznymi wydatkami płacowymi a otrzymywanymi na ten cel dotacjami.

Mając na uwadze, iż biegły nie dokonał oceny zasadności wydatków związanych z remontami i wydatkami na środki trwale sfinansowanymi z przekazanych dotacji, w tym zakresie Sąd nie oparł się na powołanej opinii. W pozostałym zaś zakresie wydana opinia stanowiła podstawę poczynionych w niniejszej sprawie ustaleń faktycznych.

Wysokość poczynionych przez stronę powodową w latach 2005-2013 wydatków z tytułu transportu dowodów osobistych oraz akcji kurierskiej nie była kwestionowana przez pozwanego, w tym zakresie nie podnosił on także zarzutów co do przedłożonej przez biegłego opinii. W oparciu o art. 230 k.p.c. Sąd uznał je za przyznane.

Zauważyć przy tym należy, odnosząc się do wniosku strony powodowej w przedmiocie przeprowadzenie dowodu z opinii instytutu naukowo badawczego – Biura (...) sp. z o.o., iż nie jest on instytutem naukowym lub naukowo-badawczym w rozumieniu art. 290 § 1 k.p.c. W ocenie Sądu wystracającym było powołanie dowodu z opinii biegłego sądowego ds. ekonomii, finansów i rachunkowości.

Sąd pominął przedłożoną przez stronę powodową ekspertyzę w sprawie pozwu Powiatu (...) przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) oraz przedłożonych przez stronę powodową artykułów prasowych, protokołach kontroli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ł., jako nieprzydatnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Przedmiotem dowodu są bowiem fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, zaś w myśl przepisu art. 217 § 3 k.p.c. Sąd pomija twierdzenia i dowody, jeżeli są powoływane jedynie dla zwłoki lub okoliczności sporne zostały już dostatecznie wyjaśnione.

Na rozprawie w dniu 13 marca 2017r. Sąd oddalił wniosek strony powodowej o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków L. G. i A. K. na okoliczność ilości etatów niezbędnych do wykonywania zadań zleconych, efektywności pracy poszczególnych pracowników wykonujących zadania zlecone oraz ilości i czasochłonności wykonywanych przez nich czynności, wobec bierności strony pozwanej, jako nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Oddaleniu podlegał także wniosek strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii uzupełniającej R. P. i opinii biegłego z zakresu statystyki, bowiem przeprowadzony dowód z opinii biegłego R. P. był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy zważył co następuje :

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Gmina Ł. domagała się zasądzenia różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi przez nią wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (którą zmuszona była pokrywać ze środków własnych) a przekazanymi jej przez Wojewodę (...) na ten cel dotacjami, za lata 2005-2013.

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.

Bezspornym w niniejszej sprawie jest, że strona powodowa w okresie wskazanym w pozwie realizowała nałożone na nią ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Na ich 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 pooszukiwać 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 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 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 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 (ust. 6 art. 49).

Obecnie 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 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 zleczonych zadań. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwi pełnego wykonania zadań zleczonych, 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 że 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 zleczonych 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 zleczonych. 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 lecz zleczonych lub zleczonych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleczonych 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 powodowa Gmina mogła wystąpić z roszczeniem o dochodzenie należnych jej świadczeń, wypłaconych ze środków własnych, na pokrycie różnicy między środkami przekazanymi w drodze dotacji, a wydatkowanymi na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Przekazanie dotacji w wysokości nieadekwatnej do zakresu zadań zleconych spowodowało 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 mu kwoty, nie było potrzeby rozważania, czy podstawą powództwa mógł być 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 budowę 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 oraz dokonanie racjonalizacji ponoszonych wydatków (tak SN w wyroku 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 poglądy strony pozwanej, która twierdziła, że powodowa Gmina nie mogła dochodzić w niniejszym postępowaniu środków, które nie wystarczyły 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, była przyznawana w zobiektywizowanej wysokości. Nie ulega wątpliwości, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, że przekazane przez pozwanego środki uniemożliwiały pełną realizację zadania, wobec czego Gmina Ł. 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 odnośnie wydatków pracowniczych - ich zasadność. Gmina Ł. wykazała ilość zatrudnionych w poszczególnych latach pracowników wykonujących zadania w dziale 750, a także określoną procentowo wysokość etatu przeznaczoną na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. 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 wykonać nałożone na nią ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zaś celu ich wykonania zmuszona była zatrudnić pracowników. Z poczynionych przez Sąd w niniejszej sprawie ustaleń faktycznych wynika, iż zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywało w latach od 2005 do 2007 oraz od 2009 do 2013 - 11 pracowników, zaś w 2008r. - 12 pracowników, przy czym tylko niektórzy wykonywali wyłącznie czynności z zakresu zadań zleconych (we wskazanym okresie jedynie od 7 do 8 osób realizowało w 100% zadania zlecone, w tym kierownik i zastępca kierownika urzędu stanu cywilnego), zaś niektórzy jedynie w ramach części etatu. Nadto w latach, w których liczba etatów przekraczała 10, Gmina Ł. zatrudniała pracowników w ramach prac interwencyjnych, na które otrzymywała środki z urzędu pracy. W ślad za opinią biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości R. P. Gmina Ł. należało przyjąć, iż w poszczególnych latach do realizacji zadań zleconych przydzieliła następującą liczbę etatów: w 2006r. - 9,75, w 2007r. - 9,55, w 2008r. i 2009r. - 10,55, w latach 2010 - 2013r. - 9,55, dotacje były kalkulowane dla 9 etatów (Gmina Ł. przekraczała liczbę etatów o 0,55 etatu).

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł. tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł.. Powódka miała ograniczoną swobodę w kształtowaniu wynagrodzeń tych pracowników, gdyż musiały one być porównywalne z płacami urzędników wykonujących zadania własne Gminy. W ślad za opinią biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości R. P. podkreślić należy, iż wysokością wynagrodzenia te odpowiadały standardowym płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych.

Strona powodowa udowodniła poniesione wydatki na wynagrodzenia (w tym również dodatki 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) przedłożonymi listami płac oraz paskami płacowymi pracowników, załączonymi do akt sprawy dokumentami księgowymi.

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.

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 9 etatów. Taką ilość za konieczną do wykonywania zadań zleconych przyjął pozwany i nie dokonywał jej zmiany przez 18 lat. Pozwany przyznawał przez cały okres objęty niniejszym postępowaniem dotację na wykonywanie zadań zleconych w ramach ustalonych wcześniej 9 etatów, a następnie rozliczał, kontrolował i akceptował jej wydatkowanie. Wprawdzie powódka zatrudniała w poszczególnych latach w okresie od 2005-2013 większą ilość pracowników, jednak część z nich wykonywała zadania zlecone w dziale 750 jedynie w ramach części etatu, a ponadto niektórzy pracownicy byli zatrudniani w ramach prac interwencyjnych, a co za tym idzie powodowa Gmina otrzymywała na ten cel środki z Powiatowego Urzędu Pracy, reasumując (w ślad za opinią biegłego z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości R. P.) przekroczyła jedynie o 0,55 wysokość etatów kalkulacyjnych. Jednakże, jak wynika z poczynionych przez Sąd w niniejszej sprawie ustaleń faktycznych kwoty przekazywanych przez pozwanego na pokrycie wydatków pracowniczych dotacji wystarczyłyby zaledwie na ich pokrycie w połowie.

Nie zasługuje na aprobatę także prezentowany przez stronę pozwaną pogląd, iż kwota dotacji przekazywanej jednostce samorządu terytorialnego na pokrycie wydatków związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej nie może obejmować takich kategorii wydatków jak premie, nagrody czy tzw. trzynaste pensje, gdyż w oczywisty sposób nie mieszczą się one w zakresie obsługi zadania zleconego. Odnosząc się do powyższego, w pierwszej kolejności zauważyć należy, iż sama pozwana przyznawała powodowej Gminie w okresie objętym pozwem dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w dziale 750, rozdz. 75011, w tym w celu uzupełnienia dotacji na wypłatę nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej.

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.

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 powodowej gminy – burmistrza, pozwany nie sprecyzował w tym zakresie zarzutów, poprzestając jedynie na głośnych 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, że możliwym było wykonanie zleconych zadań terminowo i właściwie zatrudniając mniejszą liczbę pracowników, powinien udowodnić ich zasadność.

Pozwany nie kwestionował dokonanych przez powódkę wyliczeń, ani przedłożonych przez nią dokumentów księgowych. Wskazywał jedynie na potrzebę ustalenia poziomu, jakie wydatki były wydatkami koniecznymi dla realizowania zadań zleconych przy przyjęciu zasad celowości i efektywności wydatków, czy zmienił się nakład pracy od czasu przyjęcia 1998r., iż do wykonywania zadań zleconych potrzebne jest 9 etatów kalkulacyjnych. Jednakże

pozwany pozostał jedynie przy twierdzeniach, iż dokonywane przez powódkę wydatki były zbędne, nadmierne, niecelowe, czy też niegospodarne, nie zgłaszając żadnych wniosków dowodowych w tym zakresie. Nie można przy tym czynić zarzutów co do opinii, iż biegły nie przeprowadził badania wydajności etatów. Zauważyć należy, że biegły nie jest uprawniony do gromadzenia materiału dowodowego. Sama opinia biegłego nie może być źródłem materiału faktycznego sprawy ani stanowić podstawy ustalenia okoliczności będących przedmiotem oceny biegłego. To strony winny wykazywać fakty, z których wywodzą skutki prawne. Opinia biegłego ma na celu ułatwienie sądowi oceny zebranego materiału, gdy potrzebne są do tego wiadomości specjalne. Zadaniem biegłego jest jedynie naświetlenie wyjaśnianych okoliczności z punktu widzenia wiadomości specjalnych przy uwzględnieniu zebranego w toku procesu i udostępnionego mu materiału sprawy.

Jak wskazał biegły ds. rachunkowości i finansów R. P., aby móc się odnieść do możliwości zmniejszenia ilości etatów kalkulacyjnych, bez wpływu na jakość i terminowość wykonywanych zadań, potrzebne byłyby m.in. szczegółowe dane dotyczące, np. liczby wydanych dowodów osobistych, liczby wizyt patentów, liczby wydawanych zaświadczeń, szczegółowego wykazu wykonanych czynności w ramach zadań zleconych oraz czasu potrzebnego na wykonywanie każdej z czynności.

Zgodzić się należy z argumentacją strony powodowej, iż różna ilość wykonywanych czynności w różnym czasie nie zwalnia z obowiązku zapewnienia przez powodową Gminę obsady stanowisk. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, iż nie jest możliwe wyeliminowanie niektórych etatów, bowiem praca na pewnych stanowiskach nie powinna być łączona z innymi obowiązkami, tak w odniesieniu do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego.

Pozwany podnosił, 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, jednakże także w tym zakresie pozwany poprzestał jedynie na twierdzeniach, nie precyzując nawet w tym zakresie konkretnych zarzutów.

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego pozwany miał świadomość, że przekazane kwoty dotacji celowych są niewystarczające na realizację zadań zleconych, aby w pełni i terminowo zrealizować powierzone zadania. Powódka informowała Wojewodę (...) o konieczności zwiększenia dofinansowania. Pozwany nie kwestionował wykorzystywania dotacji przez powódkę. Gmina Ł. była poddawana kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powódkę sprawozdania kwartalne. Podlegała także co 4 lata kontroli ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie wykazały one nieprawidłowości.

Nadto pozwany przyznał, że w trakcie roku budżetowego, w miarę posiadanych możliwości finansowych przyznawane były z budżetu Wojewody (...), na indywidualne (szczegółowo uzasadnione) wnioski jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowe dotacje na jednorazowe (nieskutkujące na rok następny) wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Uzasadniając odmowę przekazania dotacji w wyższej niż zaplanowana wysokości, pozwany powoływał się na okoliczność, iż nie dysponuje środkami finansowymi, które mogłyby pokryć wydatki powoda w pełnej wysokości.

Nadto, jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, wbrew twierdzeniom strony pozwanej, iż powodowa Gmina w sprawozdaniu Rb-50 w danych uzupełniających do sprawozdania w części „A” powinna wskazać wydatki podlegające refundacji, które zostały poniesione w bieżącym roku ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego i nie zostały zwrócone na moment sprawozdawczy przez dysponenta głównego środków budżetu państwa, podjęta przez powódkę próba (sprawozdanie Rb-50 z dnia 14 lipca 2015r.) skutkowałą koniecznością złożenia korekty sprawozdania. Pozwany nie zaakceptował pierwotnej wersji sprawozdania, nie było także możliwości przesłania sprawozdania za pośrednictwem ministerialnego systemu komputerowego.

Należało odnieść się jeszcze do twierdzeń strony pozwanej, iż żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku finansowania jakichkolwiek zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyłącznie w formie dotacji celowej oraz o możliwości pokrywania wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przez Gminę z dochodów uzyskiwanych w ramach ich wykonywania, w tym z opłat skarbowych.

Nie sposób zgodzić się z prezentowanym przez pozwanego stanowiskiem. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Zaś art. 4 ust. 1 pkt 7 powołanej ustawy stanowi, iż 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, stanowi dochód własny gminy. Pozostała część jest odprowadzana do budżetu państwa, tak też czyniła powodowa Gmina. 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 powódkę wydatki płacowe w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły: w 2005r. – 406.010,37 zł, w 2006r. – 406.151,54 zł, w 2007r. – 417.963,64 zł, w 2008r. – 471.637,1 zł, w 2009r. – 422.994,95 zł (nadto należy uwzględnić kwotę wypłaconą tytułem odszkodowania – 14.516,10 zł), w 2010r. – 461.147,09 zł, w 2011r. – 437.613,62 zł, w 2012r. – 434.417,39 zł, w 2013r. – 476.746,13 zł.

Odnosnie wydatków płacowych powódka otrzymała dotacje w wysokości: w 2005r. -197.996 zł, w 2006r. - 205.647 zł, w 2007r. - 205.678 zł, w 2008r. dotacje na wydatki płacowe - 206.936 zł oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 17.799 zł, w 2009r. - 214.235 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 23.140 zł, w 2010r. - 214.854 zł oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 5.366 zł, w 2011r. -214.993 zł, w 2012r. - 214.550 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 20.886 zł, zaś w 2013r. - 214.550 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 13.166 zł.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że strona powodowa wydatkowała z własnego budżetu w związku koniecznością realizacji zadań zleconych tytułem ponoszonych wydatków płacowych ponad przekazane przez pozwanego kwoty: w 2005r. – 208.014,37 zł, w 2006r. – 200.504,54 zł, w 2007r. – 212.285,64 zł, w 2008r. – 246.902,1 zł, w 2009r. – 200.136,05 zł, w 2010r. – 240.927,09 zł, w 2011r. – 222.620,62 zł, w 2012r. – 198.981,39 zł, zaś w 2013r. – 249.030,13 zł.

Reasumując, Skarb Państwa - Wojewoda (...) pomimo zobowiązania ustawowego nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Mając na uwadze, iż strona powodowa wystąpiła z żądaniem zasądzenia kwoty w łącznej wysokości 79.195,03 zł, powództwo podlegało uwzględnieniu w całości.

Powodowa Gmina żądała odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonych w następujący sposób: od kwoty 8.320,72 zł od dnia 1 stycznia 2006r., od kwoty 8.027,78 zł od dnia 1 stycznia 2007r., od kwoty 8.145,59 zł od dnia 1 stycznia 2008r. od kwoty 10.127,64 zł od dnia 1 stycznia 2009r., od kwoty 8.097,52 zł od dnia 1 stycznia 2010r., od kwoty 9.639,39 zł od dnia 1 stycznia 2011r., od kwoty 8.904,84 zł od dnia 1 stycznia 2012r., od kwoty 7.970,34 zł od dnia 1 stycznia 2013r., od kwoty 9.961,21 zł od dnia 1 stycznia 2014r.

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.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł o odsetkach zgodnie z żądaniem pozwu.

Na zakończenie rozważań należało odnieść się do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia strony powodowej, w zakresie w jakim dotyczy ono kwot za okres od 2005r. do 2010 r., wskazując, iż przy przyjęciu, iż roszczenie ma charakter odszkodowawczy, w sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 442¹ § 1 k.c.

Niniejszy Sąd 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.).

Dochodzone przez stronę powodową roszczenie w oparciu o art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., o czym była już mowa wyżej, nie ma charakteru odszkodowawczego, tym samym niewątpliwie nie znajduje tutaj zastosowania wskazany w powoływanym przez stronę pozwaną przepisie 442¹ § 1 k.c. trzyletni okres przedawnienia.

Strona powodowa pozwem z dnia 12 maja 2015r. dochodziła zapłaty szczegółowo wskazanych w nim kwot za lata 2005-2013, przy czym już pismem z dnia 5 września 2014r. wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej na kwotę 1.979.875,74 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwot i dat szczegółowo określonych w niniejszym piśmie. Wobec powyższego, podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia w okolicznościach niniejszej sprawy nie zasługiwał na uwzględnienie.

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.

Na koszty te złożyła się opłata od pozwu w wysokości 3.960 zł, kwota 3.600 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika reprezentującego stronę powodową wyliczona na podstawie § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 490

z późn. zm.) oraz kwota 6.023,19 zł (5.000 zł + 420,87 zł + 602,32 zł) tytułem zaliczki na wynagrodzenie biegłego sądowego.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 98 k.p.c. Sąd zasądził od pozwanego na rzecz strony powodowej tytułem zwrotu poniesionych przez nią kosztów procesu kwotę 13.583,19 zł.

Nadto mając na uwadze, iż w toku procesu w związku z nieuiszczeniem przez stronę pozwaną zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłego sądowego (k. 2733), powstały nieuiszczone koszty sądowe w wysokości 602,32 zł, Sąd w wyroku obciążył pozwanego obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi wskazanej kwoty.