

## UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym w dniu 27 lipca 2015 r. przeciwko Skarbowi Państwa- Wojewodzie (...) powód Miasto B. wniosło o zasądzenie od pozwanego tytułem odszkodowania kwoty 4.259.287,56 zł wraz z odsetkami jak dla należności podatkowych liczonymi od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych.

W uzasadnieniu strona powodowa wskazała, że jest jednostką samorządu terytorialnego działającą na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wyjaśniono, że pozwem są objęte zadania z 2013 r., które nie stanowiły zadań własnych, tylko zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na które Miasto B. otrzymało dotację, która miała umożliwić pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Wskazano na zakres określonych w ustawie obowiązków.

Wyjaśniono, że dla wykonania przedmiotowych zadań Miasto B. zatrudniało na podstawie umów o pracę w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. stu pracowników o różnym okresie czasu zatrudnienia w Wydziale Spraw Obywatelskich oraz Urzędzie Stanu Cywilnego, którym powierzono wykonywanie konkretnych zadań. Pracownicy w okresie roku budżetowego 2013 otrzymali stosownie do umów obowiązujących w 2013 r. za wykonane czynności lub za okres choroby wynagrodzenie w wysokości brutto 5.766.892,94 zł. Stwierdzono, że dla zapewnienia możliwości wykonywania zadań zleconych Miasto B. zapewniło środki rzeczowe, które umożliwiły ich wykonanie. Ponadto poniosło koszty świadczeń z zakresu bhp w związku z zatrudnieniem pracowników.

Strona powodowa wskazała, że łączna suma wydatków w zakresie poniesionych przez Miasto B. wynosi 6.137.830,24 zł. Wojewoda (...) w roku budżetowym 2013 przekazał Miastu B. na wykonanie zadań zleconych łączną kwotę 1.847.605 zł. W związku z powyższym, strona powodowa dochodzi wskazanej kwoty 4.259.287,56 zł zgodnie ze złożonymi sprawozdaniami oraz wezwaniami do zapłaty.

Uzasadniono, że Miasto B. składało comiesięczne sprawozdania Rb-28, oraz kwartalne Rb-50 w których wykazało wydatkowanie środków pozyskanych z dotacji. Wojewoda nie podjął jednak żadnych skutecznych działań dla wykonania ustawowego obowiązku przewidzianego w przepisach powołanych na wstępie uzasadnienia. Wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej w 2013 r. było przedmiotem kontroli przeprowadzonej w dniach od 2 listopada 2014 do 17 grudnia 2014 r. przez służby Wojewody (...). W toku kontroli stwierdzono, iż dane zawarte w treści sprawozdania RB-50 są zgodne z urzędzeniami księgowymi.

Wyjaśniono, że zostało skierowane wystąpienie do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków roku 2013 w celu umożliwienia zwrotu poniesionych wydatków przez Miasto. Strona powodowa zwracała się do pozwanego w sprawie dofinansowania, jednak otrzymała informację, że budżet Wojewody nie posiada środków na sfinansowanie wnioskowanej kwoty, a Minister Finansów negatywnie rozpatrzył wniosek o zwiększenie dotacji (k. 2-10).

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa- Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Strona pozwana zakwestionowała koszt wynagrodzeń pracowników Urzędu Miasta w powołanej przez Miasto B. kwocie. Jej zdaniem strona powodowa objęła roszczeniem także kwoty przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania inne, niż wynikające z wymienionych w pozwie ustaw.

Strona pozwana zakwestionowała wskazaną kwotę wydatków rzeczowych, w tym w szczególności przyjęty podział wydatków rzeczowych ponoszonych w związku z utrzymaniem i obsługą pomieszczeń Urzędu Miasta zajmowanych zarówno przez pracowników wykonujących zadania własne gminy, jak i zadania zlecone.

Pozwany stwierdził, że strona powodowa nie mogła samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych, a skoro taką decyzję podjęła, to nie ma podstaw do dochodzenia zwrotu wskazanych wydatków

od strony pozwanej. Miasto B. było poinformowane o kwocie dotacji przeznaczonej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w projekcie ustawy budżetowej. Strona powodowa nie poinformowała wówczas pozwanego, że przyznana kwota dotacji uniemożliwi pełne i terminowe wykonanie zadań, ani też nie zakwestionowała sposobu przekazania kwoty dotacji.

Zdaniem pozwanego kwota dotacji celowej została ustalona w taki sposób, że zapewniałaby gminie możliwość realizacji zadań zleconych w roku 2013 pod warunkiem respektowania zasady wydatkowania środków publicznych przez gminę w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Wyjaśniono, że wysokość dotacji dla poszczególnych gmin ustalana była według jednolitych kryteriów. Każda z jednostek samorządu terytorialnego o porównywanym wielkości i zakresie zadań zleconych otrzymywała z budżetu państwa dotację celową według identycznych wskaźników.

W ocenie strony pozwanej Miasto B. nie wykazało, żeby dla pełnego wykonania zadań zleconych rzeczywiście potrzebna była kwota wyższa, niż kwota przyznanej dotacji.

Pismem z dnia 10.02.2015 r. powód obniżył żądanie zapłaty kwoty dochodzonej pozwem do kwoty 3.957.041,56 zł wraz z odsetkami od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty. Zmianę powództwa uzasadniono faktem, iż wskutek błędu Urzędu Wojewódzkiego do kwoty dochodzonej pozwem pierwotnie włączono etaty Referatów Wojskowego, Zezwoleń Alkoholowych oraz w części Referacie Spraw (...) (k. 91-92).

W ostatnim piśmie procesowym zawierającym końcowe stanowisko w sprawie z dnia 19 listopada 2021 r. powód wniósł o zapłatę od pozwanego kwoty 1.380.967 zł wraz z odsetkami podatkowymi liczonymi od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty. Uzasadniono, że wskazana kwota, to różnica pomiędzy ustalonymi uzasadnionymi kosztami wydatków poniesionych przez stronę powodową, a otrzymaną dotacją (k. 474).

### ***Sąd ustalił, co następuje:***

Powód Miasto B. jest jednostką samorządu terytorialnego działającą na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

### ***/okoliczność bezsporna/***

Miasto B. na podstawie postanowień ustaw było zobowiązane do wykonywania zadań właściwych administracji rządowej. W 2013 r. wykonywało zadania zlecone, których zakres obejmował:

1) W zakresie zadań nałożonych ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności:

- pobieranie i przekazywanie danych do Powszechnego (...),
- prowadzenie rejestru mieszkańców,
- wykonywanie czynności związanych z zameldowaniem, wymeldowaniem, w każdym z tych przypadków na pobyt stały lub czasowy,
- prowadzenie postępowań w sprawie wymeldowania z urzędu,
- prowadzenie spraw związanych z wyjazdem poza granice kraju oraz powroty z takich wyjazdów,
- prowadzenie spraw wymeldowania w związku ze zgonem mieszkańca,
- wydawanie zaświadczeń związanych z zameldowaniem oraz wymeldowaniem,
- prowadzenie spraw meldunkowych cudzoziemców i rejestru zamieszkania cudzoziemców,

- udostępnianie danych ze zbioru PESEL, rejestru mieszkańców oraz rejestru cudzoziemców, a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonaniu opisanych powyżej zadań.

2) W zakresie zadań nałożonych ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych:

- wydawanie, wyminę i unieważnianie dowodów osobistych,
- przekazywanie danych do Centralnego Rejestru Dowodów Osobistych,
- prowadzenie dokumentacji związanej z dowodami osobistymi,
- udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych,
- prowadzenie postępowań karnych w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia,

a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonaniu opisanych powyżej zadań.

3) W zakresie zadań nałożonych ustawą, z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego:

- sporządzanie aktu stanu cywilnego,

- prowadzenie ksiąg stanu cywilnego,

- unieważnienie, sprostowanie, ustalenie treści, odtworzenie i uzupełnienie aktu stanu cywilnego,

- wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego oraz zaświadczeń o wpisach do ksiąg, ich braku, zaginięciu lub zniszczeniu księgi stanu cywilnego, a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonywaniu opisanych powyżej zadań.

4) W zakresie zadań nałożonych ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska:

- przyjmowanie wniosków w sprawie zmiany imienia lub nazwiska,
- prowadzenie postępowania,
- wydawanie decyzji o zmianie imienia lub nazwiska, a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonaniu wyżej opisanych zadań

5) W zakresie zadań nałożonych przez ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej:

- ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi figurującymi w ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Prezydenta Miasta do dnia 23.12.2011 r.,
- udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w ustawie,
- przyjmowanie wniosków dotyczących założenia, zawieszenia, wznowienia bądź likwidacji działalności gospodarczej,
- przekształcanie złożonych wniosków na formę dokumentu elektronicznego, opatrywanie go podpisem elektronicznym i przesyłanie go do (...),
- wydawanie decyzji o zmianie bądź uchyleniu decyzji o wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej wpisów zlikwidowanych do dnia 30 czerwca 2011r.,
- wydawanie zaświadczeń potwierdzających dane z ewidencji gminnej,

a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonaniu wyżej opisanych zadań.

6) W zakresie zadań nałożonych przez ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach:

- przyjmowanie zawiadomień o zgromadzeniu, prowadzenie postępowania wyjaśniającego okoliczności towarzyszących zgłoszonemu zgromadzeniu,

- wydawanie decyzji zakazujących zgromadzenia publicznego,
- uczestnictwo delegata organu gminy w zgromadzeniu,
- rozwiązanie zgromadzenia przez przedstawiciela organu,

a także innych czynności o charakterze pomocniczym służących wykonaniu wyżej opisanych zadań.

Dla wykonywania wskazanych zadań zleconych ustawami Miasto B. na podstawie zarządzenia nr (...) Prezydenta Miasta B. z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta B., utworzyło strukturę organizacyjną służącą wykonaniu zadań z zakresu administracji rządowej (§ 3 ust. 1, § 40, § 44 Regulaminu), zleconych na podstawie ustaw jednostkom samorządowym, w zakresie ich właściwości terytorialnej. W strukturze Urzędu Miasta utworzono Wydział Spraw Obywatelskich i Urząd Stanu Cywilnego.

dowody: kserokopia regulaminu organizacyjnego z dnia 24 stycznia 2011 r. – w segregatorze nr 1, wydruk ze strony internetowej (...) Miasta B.-Referat Spraw (...) k. 134-135, wydruk ze strony internetowej (...) Miasta B.-Referat Ewidencji Ludności k. 136-140, wydruk ze strony internetowej (...) Miasta B.- Wydział Spraw Obywatelskich k. 80-83

Miasto B. w celu wykonania wskazanych zadań zatrudniało na podstawie umów o pracę w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. 93 pracowników w Wydziale Spraw Obywatelskich oraz Urzędzie Stanu Cywilnego.

dowody: lista pracowników z wykazaniem okresu zatrudnienia i wskazania komórki organizacyjnej urzędu oraz stanowiska pracy k. 13-22

uwierzytelnione kserokopie umów o pracę oraz kserokopie zakresu obowiązków pracowników- zbiór w segregatorze nr 2 i nr 3, umowa o pracę I. B. wraz z jej zakresem obowiązków k. 93-96, pismo Prezydenta Miasta z dnia 30.09.2009 r. k. 97

W okresie roku budżetowego 2013 pracownicy otrzymali wynagrodzenie stosownie do umów obowiązujących w 2013 r. za wykonane czynności. Miasto B. poniosło koszty świadczeń z zakresu bhp związane z zatrudnianiem pracowników.

dowody: zbiorcze zestawienie kosztów k. 23-24, uwierzytelnione kserokopie list wypłat wynagrodzeń wypłaconych w 2013 r. - segregator nr 4 i nr 5, zbiorcze zestawienia kosztów k. 23-24, wyliczenie stawki roboczogodziny dla zadań zleconych k. 393-397

Miasto B. zapewniło środki rzeczowe, które umożliwiły wykonanie zadań zleconych. Pracownicy wykonywali zadania w pomieszczeniach (...) w B. przy ul. (...), ul. (...), ul. (...), ul. (...). Wydatki rzeczowe poniesione w roku budżetowym 2013 obejmowały zakup materiałów kancelaryjnych/biurowych, druków, energii elektrycznej, energii cieplnej, wodę i kanalizację, odbiór odpadów, usługę ochrony mienia, usługę pocztową, usługi ochrony mienia.

dowody: zbiorcze zestawienie kosztów k. 23-24, uwierzytelnione kserokopie dowodów księgowych - segregator nr 6

Wojewoda (...) w roku budżetowym 2013 przekazał Miastu B. na wykonanie zadań zleconych łączną kwotą 1.847.605 zł. Środki były udostępniane Miastu B. w comiesięcznych transzach.

***/okoliczność bezsporna/***

Miasto B. składało comiesięczne sprawozdania Rb-28, oraz kwartalne Rb-50 w których wykazało wydatkowanie środków pozyskanych z dotacji. Do sprawozdania rocznego Rb-50 za rok 2013 została dołączona informacja uzupełniająca, w której ujawniono między innymi fakt finansowania zadań administracji rządowej za pomocą środków Miasta B..

dowody: zbiór sprawozdań Rb-27 za 2013 r., sprawozdanie Rb-50 za 2013 r., uwierzytelnione zbiory sprawozdań - segregator nr 7

Do 2015 r. do podziału dotacji na poszczególne gminy W. (...) na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziale 750-administracja publiczna, rozdział 75011-urzędy wojewódzkie stosowano kryterium ludnościowe. Wysokość dotacji celowej na 2013 r. dla poszczególnych gmin ustalono w oparciu o liczbę etatów kalkulacyjnych.

dowody: pismo Wojewody (...) z dnia 4.06.2014 r. k. 84, pismo Wojewody (...) z dnia 11.12.2014 r. k. 77, pismo Wojewody (...) z dnia 22.04.2015 r. k. 78

Wykonywanie zadań przez stronę powodową z zakresu administracji rządowej w 2013 r. było przedmiotem kontroli przeprowadzonej w dniach od 2 listopada 2014 r. do 17 grudnia 2014 r. przez służby Wojewody (...). W toku kontroli stwierdzono, iż dane zawarte w treści sprawozdania RB-50 są zgodne z urzędzeniami księgowymi.

dowód: wystąpienie pokontrolnego z dnia 8 stycznia 2015 r. k. 25-32

W dniu 26 czerwca 2014 r. Prezydent Miasta B. zwrócił się do Wojewody (...) pismem, w którym wskazał, iż Miasto B. podczas wykonywania zadań administracji rządowej zleconych ustawą Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawą o ewidencji ludności i dochodach osobistych, w celu utrzymania ciągłości wykonywania czynności urzędowych w sprawach zleconych, dopłaciło do finansowania tych czynności ze środków własnych.

dowód: pismo znak (...).033.53.2014 z dnia 26.06.2014. k. 33-35

Wojewoda (...) w piśmie z dnia 28 sierpnia 2014 r. udzielił odpowiedzi, iż Minister Finansów negatywnie rozpatrzył wnioski o zwiększenie dotacji. Podjęto prace dla wypracowania wspólnego algorytmu dla wyliczenia dotacji w rozdziale 75011, jednak zakończyły się niepowodzeniem.

dowód: pismo z dnia 28.08.2014 r. k. 36

Wojewoda (...) w piśmie z dnia 23 października 2014 r. wskazał, że w związku ze zgłaszanymi problemami dotyczącymi zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, Ministerstwo Finansów podjęło działania w celu wypracowania jednolitego sposobu kalkulacji wysokości kosztów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań z zakresu administracji rządowej. Zgłaszane problemy w zakresie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczyły głównie zagadnień z zakresu spraw obywatelskich. Ustalono, iż mediana stawki roboczogodziny ze wszystkich województw wynosi 22,92 zł.

dowód: pismo z dnia 23.10.2014 r. k. 37-38

Pismem z dnia 7 kwietnia 2015 r. Prezydent Miasta B. wezwał Wojewodę (...) w B. do zapłaty kwoty 4.259.287,56 zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zobowiązań podatkowych od dnia wezwania do dnia zapłaty, tytułem wyrównania poniesionych kosztów.

Pismem z dnia 23 kwietnia 2015 r. Wojewoda (...) udzielił odpowiedzi, iż budżet Wojewody nie posiada środków na sfinansowanie wnioskowanej kwoty. Został skierowany wniosek do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków roku 2013 w celu umożliwienia zwrotu poniesionych wydatków przez Miasto B..

W piśmie Wojewody (...) z dnia 17 czerwca 2015 r. poinformowano, iż Minister Finansów negatywnie rozpatrzył wniosek o zwrot poniesionych wydatków.

dowody: pismo z dnia 7.04.2015 r. k. 39-40, pismo z dnia 23.04.2015 r. k. 41, pismo z dnia 17.06.2015 r. k. 42

Dotacja na zadania zlecone była w 2013 r. ustalana na podstawie kryterium ludnościowego. Dla strony powodowej ustalono etaty kalkulacyjne. Stan ludności był przyjęty wg stanu na 31.12.2011 r. Pozwany otrzymywał informacje z jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące faktu, że jednostki musiały ze środków własnych dopłacać do zadań zleconych. Informacje te zostały przekazane do Ministerstwa Finansów. Wiele gmin musiało dofinansowywać zadania zlecone ze środków własnych. Odpowiedź z Ministerstwa Finansów była negatywna, wskazywano, że dotacje należą do zadań Wojewody. Pozwany przeprowadzał kontrole nad działalnością strony powodowej. Przedmiotem kontroli była realizacja zadań zleconych w zakresie wykorzystania dotacji. Były pozyskiwane sugestie od jednostek samorządu terytorialnego dotyczące ustalenia wysokości udzielanych dotacji i przekazywane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W 2015 r. przyjęto inne kryterium podziału na zadania zlecone, od tego czasu bierze się pod uwagę liczbę spraw zrealizowanych.

dowód: przesłuchanie świadka G. R. k. 149-150

Do ustalenia rzeczywistej stawki roboczogodziny brutto pracowników zastosowano faktycznie uzyskiwane wynagrodzenie pracowników wykonujących poszczególne zadania. Uwzględniono wynagrodzenia wskazane na listach płac wraz z pochodnymi oraz przyznawanymi nagrodami. Zadania były wykonywane przez etatowych pracowników UM, tak więc przyjęcie stawki rynkowej byłoby uzasadnione ekonomicznie jedynie w przypadku umowy zlecenia. Została dokonana weryfikacja kosztów rzeczowych. Wydatki wskazane przez Miasto B. były realnie poniesione. W zakresie kosztów rzeczowych, dokonując ich weryfikacji, proporcjonalnie zmniejszono te koszty w stosunku do kosztów wynagrodzeń. Istniały również tzw. pozostałe koszty, których nie można doliczyć do kosztu indywidualnie zrealizowanej sprawy. Koszty te stanowiły kwotę 758.735,24 zł. Została dokonana weryfikacja czasu pracy pracownika poświęcanego na konkretne zadania z perspektywy rocznych godzinowych norm czasu pracy. Normy te nie zostały przekroczone. Kwoty wynagrodzeń pracowników zostały ustalone w oparciu o dane z listy płac - wartości brutto, uwzględniające składki emerytalne, rentowe i chorobowe. Suma wydatków strony powodowej na wykonanie zadań zleconych w 2013 r. stanowiła kwotę 3.135.588,63 zł.

dowody: opinia biegłej z zakresu analiz ekonomicznych i finansowych, w tym organizacji i ekonomiki przedsiębiorstw, wycen i finansów przedsiębiorstw (...) wraz z załącznikami k. 178-224, opinia uzupełniająca k. 245-262, k. 295-296, k. 368-385, 419-431, k. 458-463, k. 482-483, ustna opinia uzupełniająca k. 357-358, lista pracowników z wykazaniem okresu zatrudnienia i wskazania komórki organizacyjnej urzędu oraz stanowiska pracy k. 13-22, uwierzytelnione kserokopie umów o pracę oraz kserokopie zakresu obowiązków pracowników- zbiór w segregatorze nr 2 i nr 3, zbiorcze zestawienie kosztów k. 23-24, uwierzytelnione kserokopie list wypłat wynagrodzeń wypłaconych w 2013 r. - segregator nr 4 i nr 5, zbiorcze zestawienia kosztów k. 23-24, uwierzytelnione kserokopie dowodów księgowych - segregator nr 6

Powyżej przedstawiony stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o przedłożone do akt sprawy dokumenty, opinię biegłej z zakresu analiz ekonomicznych i finansowych oraz zeznania świadków I. G., W. J., M. K., P. K., K. S. oraz G. R..

Sąd uznał za wiarygodne dowody z dokumentów zebrane w sprawie, albowiem zostały sporządzone we właściwej formie, przewidzianej dla tego typu dokumentów. Strony w żaden sposób nie kwestionowały ich wiarygodności i prawdziwości. Autentyczność zgromadzonych dokumentów nie budziła również wątpliwości Sądu.

Sąd dał wiarę zeznaniom świadków I. G., W. J., M. K., P. K. oraz K. S. na okoliczność dokonywania przez stronę powodową zadań zleconych. Świadkowie wyjaśnili zakres wykonywanych obowiązków zleconych oraz brak wystarczającej kwoty dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej.

Sąd dał wiarę zeznaniom świadka G. R. na okoliczność stosowanej w 2013 r. metodologii przydzielania Miastu B. środków pieniężnych na wykonanie zadań zleconych ustawami, a także wykonywanych czynności kontrolnych

wykorzystania środków w Urzędzie Miasta i USC oraz rozliczania przyznaných środków pieniężnych oraz na okoliczność wysokości kwot niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2013 r. Świadek wskazał w jaki sposób ustalana była dotacja na zadania zlecone w 2013 r. oraz zwrócił uwagę na problem dofinansowywania zadań zleconych ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd podzielił wnioski wynikające z opinii sporządzonych przez biegłą z zakresu analiz ekonomicznych i finansowych A. M.. Wnioski opinii były jasne, logicznie i wyczerpująco uzasadnione. Treść opinii oparta została na analizie dokumentacji zgromadzonej w aktach przedmiotowej sprawy, przy czym opinię sporządzono z uwzględnieniem zasad fachowej wiedzy i doświadczenia.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Powództwo jest zasadne co do zasady, choć nie w całości, jeśli chodzi o wysokość dochodzonej kwoty.

W niniejszej sprawie Miasto B. ostatecznie w stanowisku przed zamknięciem rozprawy domagało się zasądzenia kwoty 1.380.967 zł wraz z odsetkami podatkowymi liczonymi od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty, jako różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a przekazaną przez Wojewodę (...) na ten cel dotacją za rok 2013.

Wojewoda (...) reprezentuje Skarb Państwa na terenie województwa (...), a także dokonuje przydziału dotacji na wykonanie zadań właściwych administracji rządowej, zleconych ustawami Miastu B., dlatego w niniejszej sprawie występuje w charakterze pozwanego.

Istota sporu sprowadzała się do ustalenia zakresu czynności wykonywanych przez pracowników, stawki za roboczogodzinę oraz kosztów rzeczowych poniesionych przez stronę powodową.

Podstawą żądania pozwu jest art. 49 ust. 6 w związku z ust. 1 i 5 z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2021.1672 ze zm.). Zgodnie z art. 49 ust. 1 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. 5 dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Natomiast ust. 6 wskazuje, że 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 dnia 10 lutego 2012 r. (sygn. II CSK 195/11) oraz z dnia 20 lutego 2015 (sygn. II CSK 295/14), powołany przepis stanowi samodzielną 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. Z uwagi na fakt, że roszczenie przyznane jednostce samorządowej nie ma charakteru odszkodowawczego, to nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Dodać należy, że w doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być dochodzone przed sądem powszechnym. Jednostka samorządu terytorialnego, jako osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, a także cywilnego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Miasto B. miało obowiązek wykonania nałożonych na nie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, niezależnie od wysokości środków na ten cel przeznaczonych. Sąd nie znajduje podstawy prawnej uzasadniającej poniesienie ciężaru ekonomicznego wykonania zadania z budżetu jednostki

samorządu terytorialnego. Bezsprzeczonym w niniejszej sprawie jest bowiem fakt, że strona powodowa w 2013 r. realizowała nałożone na nią ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Na ich wykonywanie otrzymała dotację z budżetu państwa w wysokości 1.847.605 zł, była to jednak kwota niewystarczająca.

Jak już zostało wspomniane, dotacja powinna być przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadania. Tym samym bezzasadny był zarzut pozwanego, jakoby Miasto B. nie mogło 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. Zgodnie z tezą SN z wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. (sygn. V CSK 144/17) dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Prawidłowa wykładnia art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych. Ma on zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań. W sytuacji więc, gdy dla wykonania zleconych jednostce samorządu terytorialnego zadań nie wystarczyłyby środki jej przekazane z budżetu państwa może ona na podstawie tego przepisu skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji.

Zdaniem 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 2013 r. dotacja przyznawana była na podstawie tzw. etatów kalkulacyjnych. Strona powodowa udowodniła, że pracownicy wykonywali swoje obowiązki dotyczące zadań zleconych w granicach ustawy, a ponadto że kwota otrzymana wskutek dotacji nie była wystarczająca.

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, strona powodowa poniosła koszty w zakresie zatrudnienia pracowników oraz koszty rzeczowe. Za koszt realizacji zadań zleconych przyjmuje się koszt zatrudnienia pracowników realizujących zadania zlecone oraz koszty rzeczowe, zatem Miasto B. miało prawo ponieść te koszty, bowiem wynagrodzenia i związane z nimi koszty pracodawcy zostały zakwalifikowane jako niezbędne dla zapewnienia pełnej i terminowej realizacji tych zadań. Strona powodowa wykazała ilość zatrudnionych pracowników w poszczególnych referatach wykonujących zadania zlecone, a także określoną wysokość etatu przeznaczoną na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zostało to potwierdzone przedłożonymi umowami o pracę wraz z zakresem wykonywanych obowiązków oraz listami płac. To samo tyczy się kosztów rzeczowych, które są niezbędne dla pełnej i terminowej realizacji zadań zleconych. Nie jest bowiem możliwa realizacja takich celów bez odpowiednich pomieszczeń, czy sprzętu biurowego. Fakt, że Miasto B. ponosiło koszty w tym zakresie również zostało udowodnione przez stronę powodową. Przekazane przez pozwanego środki uniemożliwiały pełną realizację zadania, wobec czego Miasto B. zmuszone było pokrywać różnicę w wydatkach z dochodów własnych.

Sąd nie miał wątpliwości, że pozwany miał świadomość, że przekazana kwota dotacji jest niewystarczająca na realizację zadań zleconych, aby w pełni i terminowo zrealizować powierzone zadania. Sam pozwany przyznał, że wiele jednostek samorządu terytorialnego musiało w 2013 r. ponieść wydatki ze środków własnych, bowiem dotacja na zadania zlecone była za niska. Zasada rozliczania, co również przyznał pozwany, była identyczna dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Miasto B. informowało pozwanego o konieczności zwiększenia dofinansowania. Pozwany nie kwestionował wykorzystywania dotacji przez stronę powodową. W odpowiedzi Wojewoda (...) wskazał jedynie, że budżet Wojewody nie posiada środków na sfinansowanie wnioskowanej kwoty. Sąd zgodził się z twierdzeniem strony powodowej, iż w związku z powyższym pozwany uznał wówczas żądanie co do zasady, lecz tylko brak środków uniemożliwił mu zapłatę wnioskowanej kwoty. Również należy wziąć pod uwagę fakt, że gdyby pozwany od początku kwestionował żądanie, to Miasto B. nie przeszłoby pozytywnie kontroli, która



została przeprowadzona od 2 listopada 2014 r. do 17 grudnia 2014 r. przez służby Wojewody (...). Natomiast w jej toku stwierdzono, iż dane zawarte w treści sprawozdania RB-50 są zgodne z urzędzeniami księgowymi i nie wykazano żadnych nieprawidłowości. Ponadto pozwany skierował pismo do Ministra Finansów o zwiększenie o zwiększenie planu wydatków roku 2013 w celu umożliwienia zwrotu poniesionych wydatków przez Miasto B., jednak w odpowiedzi wskazano, że negatywnie rozpatrzono wnioski o zwrot poniesionych wydatków. W ocenie Sądu już samo podjęcie prac w tej kwestii należy uznać za potwierdzenie, iż dotacje na rok 2013 były niewystarczające.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że Miasto B. poniosło koszty z własnego budżetu w związku z koniecznością realizacji zadań zleconych tytułem ponoszonych wydatków płacowych ponad przekazane przez pozwanego kwoty. W konsekwencji zasadne było dokonanie na potrzeby niniejszego procesu oszacowania kosztów ponoszonych przez stronę powodową według innych kryteriów niż przyjmowane do rozliczenia przez stronę pozwaną, a zatem sumaryczne poniesione koszty wynagrodzeń pracowników oraz koszty rzeczowe.

Jak wynika z opinii biegłej z zakresu analiz ekonomicznych i finansowych, zadania zlecone były wykonywane przez etatowych pracowników UM, tak więc przyjęcie stawki rynkowej byłoby uzasadnione ekonomicznie jedynie w przypadku umowy zlecenia. Wydatki wskazane przez Miasto B. były realnie poniesione. Została dokonana weryfikacja czasu pracy pracownika poświęcanego na konkretne zadania z perspektywy rocznych godzinowych norm czasu pracy. Normy te nie zostały przekroczone. Kwoty wynagrodzeń pracowników zostały ustalone w oparciu o dane z listy płac - wartości brutto, uwzględniające składki emerytalne, rentowe i chorobowe, zawierały również przyznane nagrody. Nie było podstaw do wyłączenia kwot stanowiących nagrody, które przysługiwały pracownikom, gdyż były one przyznawane na podstawie przepisów prawa i zgodnie z regulaminem wewnętrznym. Ponadto tak ustalone kwoty nie odbiegały od stawek tzw. rynkowych. W zakresie kosztów rzeczowych, dokonując ich weryfikacji, proporcjonalnie zmniejszono te koszty w stosunku do kosztów wynagrodzeń. Konieczność ponoszenia wydatków rzeczowych była bezsporna, są to tzw. koszty stałe, nie wszystkie jednak wydatki rzeczowe powiązane są z określonymi zadaniami. Powód wykazał także tzw. koszty rzeczowe, których nie można doliczyć do kosztu indywidualnie zrealizowanej sprawy. Koszty te stanowiły kwotę 758.735,24 zł. Jak wynika z opinii biegłej kosztów tych jednak nie można było zweryfikować z perspektywy żądań objętych roszczeniem. Tym samym przedmiotowa kwota nie została uwzględniona w zasądzonym roszczeniu. Suma wydatków strony powodowej na wykonanie zadań zleconych w 2013 r. stanowiła kwotę 3.135.588,63 zł. Sąd nie uwzględnił 92.984,05 zł tytułem odpisu na zakładowy fundusz socjalny, bowiem żądanie pozwu nie obejmowało przedmiotowej kwoty.

Reasumując powód wywiązał się z obciążającego go ciężaru dowodu w zakresie pozwalającym na częściowe uwzględnienie powództwa. Sposób wykorzystania dotacji przez powoda nie był nigdy kwestionowany przez pozwanego. Powód był poddawany kontrolom ze strony Urzędu Wojewódzkiego i nigdy nie postanowiono zarzutu aby dotacja była wykorzystana sprzecznie z zasadami celowości, oszczędności i gospodarności. Wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zadania zlecone nie odbiegały od wynagrodzeń innych pracowników i były ustalane na podstawie obowiązujących przepisów. Jeżeli pozwany kwestionował wyniki postępowania dowodowego w tym zakresie winien przedstawić konkretne zarzuty i dowody na ich poparcie czego w niniejszej sprawie nie uczynił. Takie okoliczności bowiem jak niegospodarność, niecelowość brak oszczędności są okolicznościami negatywnymi i w tym zakresie ciężar dowodu istotnie obciążał pozwanego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2019 r. ICSK 310/18).

Jak wyżej wskazano, biegła wykazała, że kwota kosztów poniesionych przez stronę powodową w 2013 r. na zadania zlecone była dużo wyższa niż otrzymana dotacja. Powództwo należało zatem uznać za uzasadnione do kwoty 1.287.983,63 zł (3.135.588,63 zł - 1.847.605 zł).

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Sąd postanowił zasądzić od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.287.983,63 zł wraz z odsetkami jak dla należności podatkowych od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty- pkt 1 wyroku, a na podstawie art. 49 ust. 6 u.o.d.j.s.t. a contrario w pozostałym zakresie powództwo należało oddalić (pkt 3 wyroku).

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.

Z uwagi na skuteczne cofnięcie pozwu sąd umorzył postępowanie co do kwoty 303.246 zł na podstawie art. 355 k.p.c. (pkt 2 wyroku).

O kosztach procesu Sąd orzekł w punktach 4 i 5 wyroku na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 100 k.p.c. strona pozwana zastępowana przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wniosła o zwrot kosztów postępowania. Art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że koszty zastępstwa zasądzone lub przyznane Skarbowi Państwa w sprawie, w której zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna, przysługują Skarbowi Państwa - Prokuraturii Generalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1265 t.j.). Zgodnie z powołanym przepisem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Strona powodowa wygrała proces w 30%, natomiast pozwany przegrał proces w 30%. Na koszty procesu powoda złożyła się kwota 110.200 zł, która stanowiła opłatę od pozwu w wysokości 100.000 zł, wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w wysokości 7.200 zł oraz zaliczkę na poczet biegłej w kwocie 3.000 zł. Na koszty procesu pozwanego w kwocie 7.200 zł złożyło się wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika. Mając na uwadze, że powód przegrał proces w 70%, winien on w tej części ponieść koszty postępowania poniesione przez pozwanego tj. w kwocie 5.040 zł (7.200 zł x 70%). Mając natomiast na uwadze, że pozwany przegrał proces w 30% winien on w tej części ponieść koszty postępowania poniesione przez powoda tj. w kwocie 33.060 zł (110.200 zł x 30%).

O kosztach sądowych Sąd orzekł na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 98 k.p.c. Zgodnie z art. 113 ust. 1 powołanej ustawy kosztami sądowymi, których strona nie miała obowiązku uiścić lub których nie miał obowiązku uiścić kurator albo prokurator, sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji obciąży przeciwnika, jeżeli istnieją do tego podstawy, przy odpowiednim zastosowaniu zasad obowiązujących przy zwrocie kosztów procesu. Na nierozliczone koszty sądowe w sprawie w kwocie 7.848,36 zł złożyła się kwota kosztów sporządzenia opinii przez biegłą sądową. Mając na uwadze wskazaną kwotę oraz fakt, że powód wygrał proces w 30%, Sąd na podstawie w/w przepisów nakazał pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Bydgoszczy kwotę 2.354,50 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych (pkt 6 wyroku).

SSO Ewa Gatz-Rubelowska

Zarządzenie;

1. odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełn. stron;

2. z wpływem apelacji lub za 14 dni