

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 12 września 2018 r. strona powodowa Gmina Ł. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...):

- a) kwoty 199.697,23 zł tytułem części (96%) 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 192.666,80 zł tytułem części (96%) 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 195.494,05 zł tytułem części (96%) 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 243.063,39 zł tytułem części (96%) 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 194.340,53 zł tytułem części (96%) 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 231.345,36 zł tytułem części (96%) 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 213.716,22 zł tytułem części (96%) 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 191.288,20 zł tytułem części (96%) 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 239.068,93 zł tytułem części (96%) 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 powodowa Gmina podniosła, że w latach 2005-2013 otrzymała od strony pozwanej 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 Gmina 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 strona powodowa dochodzi części przysługującej jej roszczenia, a mianowicie kwoty 1.900.680,71 zł, stanowiącej 96% należności, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Pozostała część należności została wcześniej zasądzona prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie o sygn. II C 622/15.

(pozew k. 3-17)

W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powodowej Gminy na rzecz Skarbu Państwa-Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu strona pozwana wskazała, że kwestionuje dochodzone roszczenie co do zasady, jak i co do wysokości. W ocenie strony pozwanej kwota dotacji celowej na realizację objętych pozwem zadań z administracji rządowej na lata 2005-2013 była wystarczająca dla ich pełnego i terminowego wykonania, a tym samym nie było potrzeby i zasadności wykorzystywania w tym celu środków własnych Gminy. Dodatkowo sama Gmina nigdy nie zgłaszała uwag, jakoby dotacje celowe były w niewystarczającej wysokości.

(odpowiedź na pozew k. 24-34)

Pismem procesowym z dnia 13 stycznia 2021 r. strona pozwana podniosła zarzut przedawnienia, wskazując że pozew został złożony po upływie przewidzianego przez prawo 6-letniego okresu przedawnienia.

(pismo k. 427-428)

W toku rozprawy w dniu 21 lipca 2021 r. strony zajęły stanowiska jak w w/w pismach procesowych.

(protokół k. 457 nagranie 00:01:15-00:03:29)

### ***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 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r., ustawę z dnia 17 października 2008 r. 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.

(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.

(bezsporne)

Dotacje zlecone są rozliczane po dwóch stronach – po stronie dochodów tzn. dotacje otrzymane oraz po stronie wydatków tzn. rozliczenia tych wydatków na jaki cel, czy zostały oszczędzone. Weryfikacja następuje poprzez sporządzenie sprawozdań Rb-50 i wysłanie ich odpowiedniej instytucji – dysponenta środków budżetu państwa, i ewentualnie poddawanie się kontroli realizacji tych zadań. Sprawozdanie jest podpisywane przez burmistrza i skarbnika gminy.

(dokumentacja rozliczeniowa k. 195-301, zeznania świadka A. G. - k. 351 nagranie 00:04:14-00:37:19)

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 okresie 2005-2013 było to ok. 9 etatów. Ilość etatów została ustalona z uwagi na doświadczenie historyczne ile i jakie zadania może wykonywać jeden pracownik. Nie można było zmniejszyć ilości etatów na wykonanie zadań zleconych, chcąc utrzymać dobrą jakość ich wykonywania oraz terminowość.

Pracownicy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Jeden lub dwóch w/w pracowników miało dodatkowe zadania powierzone, ale były to czynności zupełnie nieistotne dla głównego zadania, które wykonywali. Nie było ustalonej metodologii lub sposobu podziału czynności i przydziału tych dodatkowych zadań, które były wykonywane na polecenie burmistrza lub osób zarządzających.

Wynagrodzenia w/w pracowników nie różniło się od wynagrodzeń ustalonych dla pracowników Urzędu Gminy w Ł..

(zeznania świadka A. G. - k. 351 nagranie 00:04:14-00:37:19)

W latach 2005-2013 Gmina Ł. otrzymała od Wojewody (...) dotacje celowe na łączną kwotę 2.030.830,77 zł. Wysokość dotacji oraz ich cel przeznaczenia kształtowały się w poszczególnych latach w następujący sposób:

- w 2005 r. w łącznej wysokości 198.138 zł, na które składały się: dotacje na wydatki placowe – 197.996 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska – 100 zł),
- w 2006 r. w łącznej wysokości 205.829 zł, na które składały się: dotacje na wydatki placowe – 205.647 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska – 140 zł,
- w 2007 r. w łącznej wysokości 205.860 zł, na które składały się: dotacje na wydatki placowe – 205.678 zł, transport dowodów osobistych – 42 zł, akcja kurierska – 140 zł,
- w 2008 r. w łącznej wysokości 277.428 zł, na które składały się: dotacje na wydatki placowe – 206.936 zł, nadto w ramach wydatków placowych dotacje dodatkowe jednorazowe – 17.799 zł, transport dowodów osobistych – 43 zł, akcja kurierska – 350 zł, inne dotacje – 52.300 zł, zostały przekazane na wyposażenie S. Ś.,

- w 2009 r. w łącznej wysokości 237.768 zł, na które składały się: 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 2010 r. w łącznej wysokości 220.663 zł, na które składały się: 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 2011 r. w łącznej wysokości 215.438 zł, na które składały się: dotacje na wydatki płacowe – 214.993 zł, transport dowodów osobistych – 45 zł, akcja kurierska – 400 zł,
- w 2012 r. w łącznej wysokości 236.350 zł, na które składały się: 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 2013 r. w łącznej wysokości 233.356,77 zł, na które składały się: 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.

Gmina Ł. otrzymywała także dodatkowe dotacje na jednorazowe wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, m.in. wypłatę nagród jubileuszowych, wypłatę odpraw emerytalnych, wyposażenie pomieszczeń w budynku Urzędu Gminy.

Przyznane Gminie Ł. środki z dotacji były wykorzystywane w 100%, Gmina prosiła także o dodatkowe środki na realizację tych zadań. Nie zdarzało się aby jakiegokolwiek kwoty z otrzymanych dotacji zostały zwracane.

Dotacje przekazywane Gminie Ł. przez Wojewodę (...) nie pokrywały ponoszonych przez Gminę wydatków. Gmina różnicę w wydatkach pokrywała z własnych środków. Było to zgłaszane do Wojewody (...).

(plan dotacji k. 36-38, decyzje z podziałami dotacji, pisma k. 39-185, 188-194, zeznania świadka A. G. - k. 351 nagranie 00:04:14-00:37:19)

W okresie 2005-2013 Wojewoda (...) przeprowadzał kontrole rozliczania środków z przyznanych Gminie Ł. dotacji. Gminie nie były stawiane zarzuty prowadzenia gospodarki finansowej w sposób niecelowy, nierzetelny, nieoszczędny lub niegospodarny.

(pismo k. 186-187, zeznania świadka A. G. - k. 351 nagranie 00:04:14-00:37:19)

Wyrokiem z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie z powództwa Gminy Ł. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę kwoty 79.195,03 zł Sąd Okręgowy w Łodzi, w sprawie o sygn. akt II C 662/15:

1. zasądził od strony pozwanej na rzecz Gminy Ł. kwotę 79.195,03 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych od kwot:

- a. 8.320,72 zł od dnia 1 stycznia 2006 roku do dnia zapłaty,
- b. 8.027,78 zł od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia zapłaty,
- c. 8.145,59 zł od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia zapłaty,
- d. 10.127,64 zł od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia zapłaty,
- e. 8.097,52 zł od dnia 1 stycznia 2010 roku do dnia zapłaty,

- f. 9.639,39 zł od dnia 1 stycznia 2011 roku do dnia zapłaty,
  - g. 8.904,84 zł od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty,
  - h. 7.970,34 zł od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
  - i. 9.961,21 zł od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty;
2. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Gminy Ł. kwotę 13.583,19 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;
3. obciążył Skarb Państwa – Wojewodę (...) obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi kwoty 602,32 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi, w sprawie o sygn. akt I ACa 664/17, o zapłatę z powództwa Gminy Ł. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...), na skutek apelacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 15 marca 2017 r., oddalił apelację.

Wyrokiem z dnia 3 lipca 2019 r. Sąd Najwyższy, w sprawie o sygn. akt II CSK 310/18, oddalił skargę kasacyjną i zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz Gminy Ł. kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

(bezsporne)

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

Mając na uwadze fakt, że strony reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników oprócz wyżej wymienionych dowodów, innych wniosków dowodowych nie zgłaszały oraz uwzględniając rządzącą procesem cywilnym zasadę kontradyktoryjności postępowania i nie znajdując podstaw do przeprowadzenia dowodów z urzędu, Sąd rozpoznał niniejszą sprawę biorąc pod uwagę stan faktyczny ustalony na podstawie wyżej wskazanych dowodów.

Jednocześnie, mając za podstawę art. 235<sup>2</sup> k.p.c., Sąd oddalił wniosek strony pozwanej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego uznając, że dopuszczenie tego dowodu jest zbędne w niniejszej sprawie i prowadziłoby jedynie do przewlekłości niniejszego postępowania.

### ***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 w latach 2005-2013 przez Wojewodę (...) na ten cel dotacjami.

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, że roszczenie strony powodowej ma charakter cywilnoprawny, a zatem nie ulega wątpliwości dopuszczalność dochodzenia w niniejszej sprawie przez powodową Gminę roszczeń na drodze sądowej (patrz: wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835).

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

Zgodnie z 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 zleczanych 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 umożliwia 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, że 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 zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych a wysokością przekazanej dotacji. Stanowisko to wspiera treść ustępu 5, który nie stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1 ma być przekazana w pełni i w terminie, lecz stanowi, że ma być przekazana w taki sposób, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Roszczenie przyznane jednostce samorządowej nie ma charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela powyższe stanowisko, a tym samym za niezasadny należało uznać prezentowany w odpowiedzi na pozew przez stronę pozwaną pogląd, że 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, że powodowa Gmina miała uprawnienie do wystąpienia 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, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez powodową Gminę 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, że 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, powodowa Gmina 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 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 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. Z kolei wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych Gminy Ł. tak jak wynagrodzenia urzędników wykonujących zadania własne Gminy Ł. i nie odbiegały od nich swoją wysokością.

Podkreślić należy, że to na pozwanym spoczywał ciężar wykazania, iż powodowa Gmina wykonała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, oraz że wykonanie zadań zleconych mogło mieć miejsce za kwoty niższe niż wskazane przez stronę powodową lub przy zatrudnieniu mniejszej liczby pracowników przeznaczonych do wykonywania tychże zadań.

Zasady wynagradzania pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej uregulowane są m.in. w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ustawie z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. 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 powodowej Gminy jako pracodawcy. Tym samym podzielić należy pogląd prezentowany przez powodową Gminę, że 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 sprostowała spoczywającemu na niej obowiązku na gruncie art. 6 k.c. Nie wykazała, by zasadne były jej twierdzenia co do braku celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powodową Gminę wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Wskazując, że 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, pozwany nie sprecyzował w tym zakresie zarzutów, poprzestając jedynie na gołosłownych twierdzeniach o możliwości wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej i konieczności podjęcia działań w celu poprawy efektywności realizacji zadań, w tym zadań z zakresu administracji rządowej. Mimo tak sformułowanych twierdzeń strona pozwana nie zgłosiła w tym zakresie żadnych dowodów do przeprowadzenia na gruncie niniejszego postępowania.

Podkreślić należy, że 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 strona pozwana podnosiła, że powodowa Gmina wykonywała zlecone czynności w sposób nieoszczędny i niegospodarny, że możliwym było wykonanie zleconych zadań terminowo i właściwie zatrudniając mniejszą liczbę pracowników, powinien udowodnić ich zasadność.



Strona pozwana podnosiła, że 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 strona pozwana poprzestała jedynie na twierdzeniach, nie precyzując nawet w tym zakresie konkretnych zarzutów.

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego strona pozwana miała świadomość, że przekazane kwoty dotacji celowych są niewystarczające na realizację zadań zleconych, aby w pełni i terminowo zrealizować powierzone zadania. Powodowa Gmina bowiem informowała Wojewodę (...) o pokrywaniu wydatków ze środków Gminy i zwracała się o zwiększenie dofinansowania.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że wbrew twierdzeniom strony pozwanej, iż powodowa Gmina w sprawozdaniu Rb-50 nigdy nie wypełniła 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 (...) zatytułowanego „Wydatki poniesione przez j.s.t. ze środków własnych w poprzednim roku budżetowym, a zwrócone z dotacji otrzymanej w danym roku kalendarzowym”, to powodowa Gmina podjęła taką próbę przy składaniu sprawozdania Rb-50 w dniu 14 lipca 2015 r. Efektem tego była konieczność złożenia korekty sprawozdania, albowiem strona pozwana nie zaakceptowała pierwotnej wersji sprawozdania, nie było także możliwości przesłania sprawozdania za pośrednictwem ministerialnego systemu komputerowego.

Na marginesie Sąd pragnie jedynie zauważyć, że 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.

Ostatecznie należało odnieść się jeszcze do twierdzeń strony pozwanej, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku finansowania jakichkolwiek zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyłącznie w formie dotacji celowej.

Zdaniem Sądu nie sposób zgodzić się z prezentowanym przez stronę pozwaną 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, że 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, co 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 2005 r. – 406.010,37 zł, w 2006 r. – 406.151,54 zł, w 2007 r. – 417.963,64 zł, w 2008 r. – 471.637,1 zł, w 2009 r. – 422.994,95 zł (nadto należy uwzględnić kwotę wypłaconą tytułem odszkodowania – 14.516,10 zł), w 2010 r. – 461.147,09 zł, w 2011 r. – 437.613,62 zł, w 2012 r. – 434.417,39 zł, w 2013 r. – 476.746,13 zł.

Odnosnie wydatków płacowych powódka otrzymała dotacje w wysokości: w 2005 r. – 197.996 zł, w 2006 r. – 205.647 zł, w 2007 r. – 205.678 zł, w 2008 r. dotacje na wydatki płacowe – 206.936 zł oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 17.799 zł, w 2009 r. – 214.235 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 23.140 zł, w 2010 r. – 214.854 zł oraz dotacje

dodatkowe jednorazowe – 5.366 zł, w 2011 r. – 214.993 zł, w 2012 r. – 214.550 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 20.886 zł, zaś w 2013 r. – 214.550 zł, oraz dotacje dodatkowe jednorazowe – 13.166 zł.

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

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że Skarb Państwa - Wojewoda (...) pomimo zobowiązania ustawowego nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Mając na uwadze, że strona powodowa wystąpiła z żądaniem zasądzenia kwoty w łącznej wysokości 1.900.680,17 zł, powództwo podlegało uwzględnieniu w całości.

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 2005 r. do 2010 r., wskazując, że przy przyjęciu, iż roszczenie ma charakter odszkodowawczy, w sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c.

Niniejszy Sąd podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w powołanym wcześniej wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (Lecalis nr 1231835), że 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 (...) § 1 k.c. trzyletni okres przedawnienia.

Strona powodowa pozwem z dnia 12 września 2018 r. dochodziła zapłaty szczegółowo wskazanych w nim kwot za lata 2005-2013, przy czym już pismem z dnia 5 września 2014 r. 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.

Powodowa Gmina żądała odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych liczonych w następujący sposób: od kwoty 199.697,23 zł od dnia 1 stycznia 2006 r., od kwoty 192.666,80 zł od dnia 1 stycznia 2007 r., od kwoty 195.494,05 zł od dnia 1 stycznia 2008 r. od kwoty 243.063,39 zł od dnia 1 stycznia 2009 r., od kwoty 194.340,53 zł od dnia 1 stycznia 2010 r., od kwoty 231.345,36 zł od dnia 1 stycznia 2011 r., od kwoty 213.716,22 zł od dnia 1 stycznia 2012 r., od kwoty 191.288,20 zł od dnia 1 stycznia 2013 r., oraz od kwoty 239.068,93 zł od dnia 1 stycznia 2014 r.

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, że 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.

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 95.035 zł oraz kwota 10.800 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika reprezentującego stronę powodową wyliczona na podstawie § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015 poz. 1804 ze zm.). Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 98 k.p.c. Sąd zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej tytułem zwrotu poniesionych przez nią kosztów procesu kwotę 105.835 zł.

## ZARZĄDZENIE

doręczyć zgodnie z wnioskiem za pośrednictwem PI.