

Sygn. akt I C 1854/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2022 roku

Sąd Okręgowy w Krakowie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia Edyta Żyła

Protokolant: Ewelina Urbanek

po rozpoznaniu w dniu 14 stycznia 2022 roku w Krakowie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Gminy W.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – W. (...)**

o zapłatę

1. zasądza od strony pozwanej Skarbu Państwa – W. (...) (...) na rzecz strony powodowej Gminy W. kwotę 1.537.411,23 zł (jeden milion pięćset trzydzieści siedem tysięcy czterysta jedenaście złotych 23/100) z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 29 listopada 2018 r do dnia zapłaty,
2. w pozostałej części oddala powództwo,
3. zasądza od strony pozwanej Skarbu Państwa – W. (...) (...) na rzecz strony powodowej Gminy W. kwotę 71.300 zł (siedemdziesiąt jeden tysięcy trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania,
4. zasądza od strony powodowej Gminy W. na rzecz strony pozwanej Skarbu Państwa – (...) kwotę 5.700 zł (pięć tysięcy siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego,
5. nakazuje ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Krakowie tytułem brakującej kwoty na pokrycie wydatków w sprawie;
 - od strony powodowej kwotę 3.059,25 zł (trzy tysiące pięćdziesiąt dziewięć złotych 25/100) ,
 - od strony pozwanej kwotę 3.991,41 zł (trzy tysiące dziewięćset dziewięćdziesiąt jeden złotych 41/100).

**Sygn. akt I C 1854/18 uzasadnienie
wyroku sądu okręgowego w krakowie
z dnia 14 stycznia 2022 r.**

Strona powodowa Gmina W. w pozwie złożonym w dniu 15 października 2018 r. wniosła o zasądzenie od strony pozwanej Skarbu Państwa – W. (...) (...) kwoty 2.467.440,29 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, liczonymi:

od kwoty 340.184,67 zł od dnia 3 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty;

od kwoty 420.574,25 zł od dnia 3 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty;

od kwoty 358.926,30 zł od dnia 3 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;

od kwoty 499.617,15 zł od dnia 3 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty;

od kwoty 511.042,11 zł od dnia 3 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty;

od kwoty 337.095,81 zł od dnia 3 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu strona powodowa podała, że w latach 2010-2015 realizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nałożone nań na mocy m.in.: ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach, rozporządzenia z dnia 5 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla osób wielodzietnych. Za lata 2010-2015 W. (...) (...) przekazał Gminie dotacje na realizację powyższych zadań w kwotach: 327.544 zł za 2010 r., 271.903 zł za 2011 r., 292.192 zł za 2012 r., 282.607 zł za 2013 r., 280.722 zł za 2014 r., 377.661 zł za 2015 r. Kwoty rzeczywiście potrzebne i poniesione przez stronę powodową na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 były jednak znacznie wyższe i wynosiły nie mniej niż: 667.728,67 zł za 2010 r., 692.477,25 zł za 2011 r., 661.118,30 zł za 2012 r., 782.224,15 zł za 2013 r., 791.764,11 zł za 2014 r., 714.756,81 zł za 2015 r. Składały się na nie wydatki na: wynagrodzenia pracowników; udział pracowników w szkoleniach; delegacje pracowników; sprzedaż i dostawę energii elektrycznej, ogrzewanie gazowe, wodę i odprowadzanie nieczystości płynnych w budynku; połączenia telefoniczne; wydatki administracyjno-biurowe. Powyższe kwoty były wydatkowane zgodnie z zasadami legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Zapłaty kwot wskazanych w pozwie, stanowiących różnicę pomiędzy dotacjami wypłaconymi jej w latach 2010-2015 a wydatkami rzeczywiście poniesionymi na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, strona powodowa dochodzi na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości. W pierwszej kolejności podniosła zarzut przedawnienia roszczenia o zapłatę odsetek od żądanych kwot należności głównej za okres poprzedzający 3 lata od dnia wniesienia pozwu. Następnie wskazała, że w latach 2010-2014 kwota dotacji przyznana w budżecie państwa W. (...) (...) do podziału między gminy tytułem dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich była dzielona między gminy według algorytmu jednolitego dla wszystkich gmin województwa, zaś od 2015 r. – według algorytmu jednolitego dla całego kraju, ustalonego przez Ministra Finansów. Kwota dotacji przyznawana gminom województwa (...) uzależniony była przede wszystkim od liczby spraw z zakresu zadań zleconych wykonanych przez gminę i obejmowała wszystkie koszty danej jednostki związane z realizacją tych zadań. Gmina W. nigdy nie występowała do W. (...) (...) z wnioskiem o przekazanie dodatkowych środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015, ani w żaden inny sposób nie sygnalizowała barku możliwości pełnego i terminowego wykonania poszczególnych zadań zleconych w tym okresie.

W ocenie strony pozwanej Gmina nie udowodniła, że wskazani w pozwie pracownicy w ramach swoich obowiązków w okresie wskazanym w pozwie i w wymiarze określonym w pozwie wykonywali wyłącznie objęte pozwem zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W sytuacji gdy pracownicy strony powodowej w ramach swoich obowiązków pracowniczych nie wykonują wyłącznie zadań zleconych, niedopuszczalne jest finansowanie w jakimkolwiek stopniu realizacji zadań własnych Gminy przez Skarb Państwa. Strona pozwana zakwestionowała również wysokość wskazanych w pozwie kosztów rzeczowych, obejmujących koszt zakupu niezbędnych materiałów i wyposażenia, utrzymania lokali biurowych, zapewnienia usług dodatkowych oraz kosztów eksploatacyjnych, opłat za media, za szkolenia i podróże służbowe itp. Gmina uzależniła wysokość dochodzonego w tym zakresie roszczenia przede wszystkim od proporcji etatów, które zgodnie z jej deklaracją miały realizować zadania zlecone, a których to proporcji nie udowodniła. W zakresie wydatków związanych z wyjazdami służbowymi i szkoleniami pracowników strona

pozwana wskazała, że Gmina nie wykazała ich związku z realizacją zadań zleconych. Co do kosztów utrzymania lokali biurowych, zapewnienia usług dodatkowych o kosztów eksploatacyjnych strona pozwana podniosła, że powinny one uwzględniać rzeczywisty czas wykonywania zadań zleconych przez danego pracownika i procent jego finansowania w ramach zadań zleconych, który to czas i procent są niższe niż wskazane w pozwie.

Odnosząc się do dotacji na zadanie związane z Kartą Dużej Rodziny strona pozwana podała, że wysokość dotacji przysługującej Gminie na realizację tego zadania była wprost determinowana przepisami prawa. Wskazane w pozwie roszczenia są zaś określone zbyt ogólnie, przez co nie można stwierdzić, jakie konkretnie koszty poniesione w pozwie Gmina poniosła w związku z realizacją tego zadania oraz czy były one zasadne i niezbędne do jego realizacji. Co do realizacji zadań obronnych i obrony cywilnej strona pozwana podkreśliła, że część zadań z tego zakresu wykonywanych przez pracowników Gminy była zadaniami własnymi Gminy.

Strona pozwana wskazała również, że w jej ocenie powodowa Gmina nie mogła samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych, a skoro taką decyzję podjęła, to nie ma podstaw prawnych do dochodzenia zwrotu poniesionych wydatków od Skarbu Państwa. Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wysokość dotacji celowych musi zostać określona w uchwale budżetowej oraz w jej zmianach. Jednostkę samorządu terytorialnego obejmuje przy tym zakaz uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące. Kwoty ujęte w planie finansowym na realizację poszczególnych zadań muszą być więc zgodne z wielkością przyznaną dotacji. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych w sytuacji nieuzyskania przez samorząd dotacji celowej gwarantującej mu pełną i terminową realizację przekazanych mu zadań zleconych, samorząd nie może tych zadań finansować ze środków własnych, lecz powinien przed przystąpieniem do realizacji zadania dochodzić należnej mu dotacji od Skarbu Państwa. Z roszczeniem takim jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić tylko do końca roku budżetowego, na który dotacja została mu udzielona, po jego zakończeniu takie roszczenie już jej nie przysługuje. Tymczasem powodowa Gmina w latach 2010-2015 nigdy nie zwracała się o wypłatę dodatkowych dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również nie wykazała kwot wydatkowanych w tym celu ze środków własnych w przekazywanych stronie pozwanej sprawozdaniach budżetowych.

Jednocześnie w ocenie strony pozwanej Gmina wydatkowała środki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z naruszeniem zasad celowości i oszczędności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W tym zakresie strona pozwana wskazała, że wskazana przez stronę powodową liczba pracowników, ilość etatów pracowniczych oraz wysokość przeznaczanego na te etaty wynagrodzenia nie była adekwatna do potrzeb związanych z realizacją zadań zleconych.

Na rozprawie w dniu 10 grudnia 2021 r. strona pozwana podniosła dodatkowo, że roszczenie strony powodowej ma charakter odszkodowawczy, przez co należy przyjąć, że uległo przedawnieniu.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W latach 2010-2015 Gmina W. realizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie wynikającym z m.in.:

ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,

ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności,

ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych,

ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego,

ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego,

ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska,

ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP,
ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach.

W latach 2010-2014 kwota dotacji przyznana w budżecie państwa W. (...) (...) do podziału między gminy tytułem dotacji na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich była dzielona między gminy według algorytmu jednolitego dla wszystkich gmin województwa, zaś od 2015 r. – według algorytmu jednolitego dla całego kraju, ustalonego przez Ministra Finansów. Kwota dotacji przyznawana gminom województwa (...) uzależniona była od liczby spraw z zakresu zadań zleconych wykonanych przez gminę oraz uśrednionego czasu realizacji tych spraw. Na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej Gmina W. otrzymała od W. (...) (...) dotacje w wysokości:

327.544 zł za 2010 r.

271.903 zł za 2011 r.

292.192 zł za 2012 r.

282.607 zł za 2013 r.

280.722 zł za 2014 r.

377.661 zł za 2015 r.

W uchwałach budżetowych Gminy W. na lata 2010-2015 na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zaplanowano kwoty wyższe niż przewidywane kwoty dotacji na ten cel:

w roku 2010 r. zaplanowano kwotę wydatków 801.850 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 327.544 zł;

w roku 2011 r. zaplanowano kwotę wydatków 911.740 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 327.544 zł;

w roku 2012 r. zaplanowano kwotę wydatków 917.420 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 398.993 zł;

w roku 2013 r. zaplanowano kwotę wydatków 973.560 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 277.739 zł;

w roku 2014 r. zaplanowano kwotę wydatków 1.004.000 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 391.387 zł;

w roku 2015 r. zaplanowano kwotę wydatków 1.040.450 zł przy spodziewanej kwocie dochodów 284.899 zł.

Dowód: zeznania świadka B. F. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1945-1945v; zeznania świadka M. B. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1946; opinia biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych z dnia 28 lutego 2021 r., k. 1977-1986

Na potrzeby realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej Gmina zatrudniała następujących pracowników:

T. B. – na stanowisku K. (...) (...), K. (...) z zakresem obowiązków obejmującym: realizację czynności i sprawowanie nadzoru w zakresie: Urzędu Stanu Cywilnego, ewidencji ludności, dowodów osobistych, ewidencji działalności gospodarczej, licencji przewozów osobowych, zezwoleń na wykonywanie przewozów w regularnym transporcie drogowym oraz imprez masowych i zbiórek publicznych oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

J. T. - na stanowisku Zastępcy K. (...) z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z działalnością Urzędu Stanu Cywilnego oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

T. D. - na stanowisku Zastępcy K. (...) z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z działalnością Urzędu Stanu Cywilnego oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

oraz na stanowisku ds. ewidencji akt stanu cywilnego z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane ze sporządzaniem aktów stanu cywilnego oraz ich ewidencją, realizacją uroczystej formy zawierania małżeństw w USC, wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

H. P. (1) zatrudnioną na stanowisku Zastępcy K. (...) z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z działalnością Urzędu Stanu Cywilnego oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

H. P. (2) - na stanowisku ds. ewidencji ludności i postępowań administracyjnych w zakresie wymeldowania i zameldowania z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z ewidencją ludności oraz inne czynności doraźnie zlecone przez przełożonych;

J. W. - na stanowisku ds. dowodów osobistych z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z dowodami osobistymi oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

M. D. - na stanowisku samodzielnego referenta ds. dowodów osobistych z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z dowodami osobistymi oraz inne czynności zlecone doraźnie przez przełożonych;

B. W. – na stanowisku specjalisty ds. dowodów osobistych z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z dowodami osobistymi, prowadzenie ewidencji ludności na terenie Gminy W., wykonywanie innych zadań zleconych doraźnie przez przełożonych

oraz na stanowisku ds. ewidencji ludności z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z ewidencją ludności oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

A. H. – na stanowisku specjalisty ds. dowodów osobistych na zastępstwo za J. W.;

J. N. – na stanowisku ds. ewidencji działalności gospodarczej z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z ewidencją działalności gospodarczej oraz inne czynności zlecone doraźnie przez przełożonych;

K. P. (2) - na stanowisku ds. ewidencji działalności gospodarczej, licencji przewozów osobowych, zezwoleń na wykonywanie przewozów w regularnym transporcie drogowym osób, imprez masowych, zgromadzeń i zbiórek publicznych z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z ewidencją działalności gospodarczej; obsługą przedsiębiorców w zakresie spraw związanych ze sporządzaniem dokumentacji i udzielaniem, odmową udzielania, zmianą lub cofnięciem zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w transporcie drogowym osób zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym; realizację przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, ustawy prawo o zgromadzeniach, ustawy o zbiórkach publicznych oraz sporządzanie i prowadzenie dokumentacji w tych zakresach zgodnie z obowiązującym stanem prawnym; wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

oraz na stanowisku ds. ewidencji działalności gospodarczej z zakresem obowiązków obejmującym: czynności związane z ewidencją działalności gospodarczej; obsługą przedsiębiorców w zakresie spraw związanych ze sporządzaniem dokumentacji i udzielaniem, odmową udzielania, zmianą lub cofnięciem zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w transporcie drogowym osób oraz licencji w przewozach taksówkowych; sporządzanie i prowadzenie dokumentacji w udzielanych pozwoleń na przeprowadzenie zbiórek na obszarze Gminy lub jej części oraz przyjmowanie sprawozdań i sprawowanie kontroli zgodnie z przepisami; sporządzenie i prowadzenie dokumentacji w zakresie postępowań w sprawach udzielanych zezwoleń na zgromadzenia oraz imprezy masowe; sporządzanie okresowych sprawozdań; wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych.

A. G. – na stanowisku kierownika Wydziału Zarządzania Kryzysowego;

P. H. – na stanowisku ds. ewidencji działalności gospodarczej z zakresem obowiązków obejmującym: czynności z zakresu ewidencji działalności gospodarczej oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych

oraz na stanowisku pomocy administracyjnej z zakresem obowiązków obejmującym: obsługę programu wspierania rodzin wielodzietnych mieszkających na terenie Gminy W. pn. (...), kompleksową realizację zewnętrznych programów pomocowych skierowanych do rodzin wielodzietnych, współpracę z instytucjami zajmującymi się problematyką wspierania rodzin wielodzietnych, sporządzanie okresowych sprawozdań, wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

M. M. - na stanowisku pomocy administracyjnej z zakresem obowiązków obejmującym: pomoc przy czynnościach związanych z działalnością Urzędu Stanu Cywilnego oraz wykonywanie innych czynności zleconych doraźnie przez przełożonych;

Dowód: tabele wykazy pracowników Urzędu Miejskiego w W. realizujących zadania z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2011, k. 103-121; karty opisu stanowiska pracy, k. 250-285; oświadczenie o wynagrodzeniu A. H., k. 286; dokument przeniesienia A. H. na inne stanowisko pracy, k. 287; oświadczenia o wynagrodzeniu A. G., k. 288-291; umowy o pracę na czas określony K. G., k. 294-299; zeznania świadka H. P. (2) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1878-1878v; zeznania świadka H. P. (1) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1878v-1879; częściowo zeznania świadka K. P. (2) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1879-1879v; zeznania świadka J. W. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1879v-1880; zeznania świadka J. T. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1941v-1942; zeznania świadka J. N. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1942-1942v; zeznania świadka T. B. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1942-1943; zeznania świadka M. D. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1943-1943v; zeznania świadka A. G. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1943v-1944; zeznania świadka B. W. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1944-1944v; zeznania świadka P. H. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1944v-1945; zeznania świadka M. P. (uprzednio M.) z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1945; zeznania świadka T. D. z dnia 6 listopada 2019 r., protokół k. 1961-1961v

B. M. – zatrudniona była na stanowisku Kierownika Kancelarii (...), (...) z zakresem obowiązków obejmującym: sprawy wojskowe i obronne; ochronę przeciwpożarową i zabezpieczenie przeciwpowodziowe; zarządzanie kryzysowe; inne: odpowiedzialność za realizację planu finansowego i budżetu Gminy w zakresie realizowanych zadań, nadzór nad sporządzaniem sprawozdań oraz przekazywaniem informacji organom Gminy, Starostwa, Urzędu Marszałkowskiego i instytucji państwowych, wykonywanie innych zadań zleconych przez Burmistrza W.

Dowód; częściowo zeznania świadka B. M. z dnia 6 listopada 2019 r., protokół k. 1960-1961; karta opisu stanowiska pracy,

Liczba pracowników zatrudnionych w Gminie W. do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mieściła się w przyjętych i powszechnie obowiązujących standardach i była adekwatna do zakresu czynności koniecznych do wykonania w związku z realizacją tych zadań. Pracownicy J. T., T. D., H. P. (1), H. P. (2), J. W., M. D., B. W., A. H., J. N. oraz M. M. przeznaczali cały swój czas pracy na realizację obowiązków pracowniczych pozostających w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W zakres obowiązków służbowych T. B. wchodziły również czynności pozostające w zakresie zadań własnych Gminy, dotyczące: licencji przewozów osobowych, zezwoleń na wykonywanie przewozów w regularnym transporcie drogowym oraz imprez masowych i zbiórek publicznych. Miały one jednak charakter poboczny i nie zajmowały T. B. więcej niż 10% jego nominalnego czasu pracy. Z kolei zakres obowiązków pracowniczych K. P. (2) w połowie składał się z czynności pozostających w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (czynności związane z ewidencją działalności gospodarczej oraz zgromadzeniami), a w połowie z czynności pozostających w zakresie zadań własnych Gminy (czynności dotyczące licencji przewozów osobowych, zezwoleń na wykonywanie przewozów w regularnym transporcie drogowym oraz imprez masowych i

zbiórek publicznych) – na realizację czynności pozostających w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej K. P. (2) poświęcała więc połowę swojego czasu pracy. W zakresie obowiązków służbowych A. G. oraz B. M. wchodziły zarówno czynności pozostające w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP), jak i czynności wchodzące w zakres zadań własnych Gminy (zarządzanie kryzysowe, ochrona przeciwpożarowa i zabezpieczenie przeciwpowodziowe). Nie sposób jest jednak określić, jaki procent czasu pracy zajmowały im poszczególne grupy czynności.

Dowód: zeznania świadka H. P. (2) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1878-1878v; zeznania świadka H. P. (1) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1878v-1879; częściowo zeznania świadka K. P. (2) z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1879-1879v; zeznania świadka J. W. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1879v-1880; zeznania świadka J. T. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1941v-1942; zeznania świadka J. N. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1942-1942v; zeznania świadka T. B. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1942-1943; zeznania świadka M. D. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1943-1943v; zeznania świadka A. G. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1943v-1944; zeznania świadka B. W. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1944-1944v; zeznania świadka P. H. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1944v-1945; zeznania świadka M. P. (uprzednio M.) z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1945; częściowo zeznania świadka B. M. z dnia 6 listopada 2019 r., protokół k. 1960-1961; zeznania świadka T. D. z dnia 6 listopada 2019 r., protokół k. 1961-1961v; opinia biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych z dnia 28 lutego 2021 r., k. 1977-1986; opinia uzupełniająca biegłego sądowego K. P. (1) z dnia 18 czerwca 2011 r., k. 2017-2018

K. G. była zatrudniona w Urzędzie Gminy W.:

od 1 kwietnia 2010 r. do 30 września 2010 r. – na stanowisku specjalista;

od 1 października 2010 r. - na zastępstwo za M. D. na czas jej usprawiedliwionej nieobecności

od 1 kwietnia 2011 r. - na zastępstwo za H. P. (2) na czas jej usprawiedliwionej nieobecności;

od 29 sierpnia 2011 r. do 30 września 2013 r. - na stanowisku pomoc administracyjna.

Z uwagi na brak karty opisu stanowiska pracy zajmowanego przez K. G. nie sposób wskazać, czy w zakres jej obowiązków służbowych wchodziły czynności pozostające w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej czy czynności pozostające w zakresie zadań własnych Gminy.

Dowód: umowy o pracę na czas określony K. G., k. 292-301; częściowo zeznania świadka K. G. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1944; opinia biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych z dnia 28 lutego 2021 r., k. 1977-1986; opinia uzupełniająca biegłego sądowego K. P. (1) z dnia 18 czerwca 2011 r., k. 2017-2018

Wynagrodzenia dla pracowników Gminy W. zajmujących się realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 nie odbiegały od średnich wynagrodzeń urzędników w innych gminach o statusie miejsko – wiejskim i mieściły się w ramach określonych w „Regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w W.”. Koszty wynagrodzeń dla pracowników J. T., T. D., H. P. (1), H. P. (2), J. W., M. D., B. W., A. H., J. N., M. M., T. B. oraz K. P. (2) poniesionych w latach 2010-2015 na realizację przez pracowników zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły łącznie 3.260.445,30 zł.

Dowód: Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w W. wraz z załącznikami, k. 79-86; zarządzenia dot. zmiany Regulaminu wynagradzania, k. 73-77; tabele wynagrodzeń za lata 2015-2010, k. 129-153; listy płac za lata 2010-2015, k. 333-761; opinia biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych z dnia 28 lutego 2021 r., k. 1977-1986; opinia uzupełniająca biegłego sądowego K. P. (1) z dnia 18 czerwca 2011 r., k. 2017-2018

W latach 2010-2015 zadania zlecone z zakresu administracji rządowej były wykonywane przez Gminę W. w siedzibie Urzędu Miasta W., znajdującej się w budynku przy ul. (...) II 23, o powierzchni 1.881,22 m². Powierzchnia budynku zajmowana w związku z realizacją zadań zleconych wynosiła 265,12 m². W latach 2010-2015 opłaty ponoszone na:

wodę i odprowadzanie ścieków budynku wynosiły:

- w 2010 r. – 14.896,95 zł dla całego budynku, 2.085,57 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2011 r. – 14.119,55 zł dla całego budynku, 1.976,74 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2012 r. – 15.943,01 zł dla całego budynku, 2.232,02 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2013 r. – 16.744,69 zł dla całego budynku, 2.344,26 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2014 r. – 15.612,67 zł dla całego budynku, 2.185,77 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2015 r. – 12.828,48 zł dla całego budynku, 1.795,99 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;

energię elektryczną w budynku wynosiły:

- w 2010 r. – 49.926,96 zł dla całego budynku, 6.989,77 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2011 r. – 52.775,77 zł dla całego budynku, 7.388,61 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2012 r. – 119.780,68 zł dla całego budynku, 16.769,30 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2013 r. – 132.243,12 zł dla całego budynku, 18.514,04 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2014 r. – 115.554 zł dla całego budynku, 16.177,56 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2015 r. – 122.924,33 zł dla całego budynku, 17.209,41 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;

gaz w budynku wynosiły:

- w 2010 r. – 52.208,27 zł dla całego budynku, 7.309,16 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2011 r. – 32.903,86 zł dla całego budynku, 4.606,54 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2012 r. – 2.361,82 zł dla całego budynku, 330,65 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;

- w 2013 r. – 4.280,50 zł dla całego budynku, 599,27 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2014 r. – 3.506,51 zł dla całego budynku, 490,91 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych;
- w 2015 r. – 4.209,74 zł dla całego budynku, 589,36 zł dla części budynku zajmowanej w związku z realizacją zadań zleconych.

W związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 Gmina poniosła koszty opłat związanych z dostawą mediów do budynku w łącznej wysokości 109.594,93 zł.

Dowód: rzuty budynku, k. 92-93; wykaz powierzchni użytkowej budynku, k. 94-95; zaświadczenie z ewidencji miejscowości, ulic i adresów miasta i gminy W., k. 96; wykaz pomieszczeń urzędu miejskiego w W. zajętych na zadania z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015, k. 97-102; rachunki z wodę i ścieki w latach 2010-2015, k. 930-1109; rachunki za energię elektryczną w latach 2010-2015, k. 1110-1311; rachunki za gaz w latach 2010-2015, k. 1312-1386; opinia biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych z dnia 28 lutego 2021 r., k. 1977-1986; opinia uzupełniająca biegłego sądowego K. P. (1) z dnia 18 czerwca 2011 r., k. 2017-2018

W składanych kwartalnie sprawozdaniach budżetowych Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za lata 2010-2015 nie zawarto informacji o tym, że Gmina wykorzystwała środki własne w celu sfinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Dowód: sprawozdania Rb-50 za lata 2010-2015, k. 310-331

Przed złożeniem pozwu w niniejszej sprawie Gmina W. nie informowała W. (...) (...), że dotacje przekazane jej za lata 2010-2015 na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie były wystarczające do pokrycia kosztów realizacji tych zadań i że Gmina musiała w tym celu wydatkować również własne środki.

Dowód: zeznania świadka E. M. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1880-1880v; zeznania świadka L. G. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1880v-1881v; zeznania świadka E. O. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1881v-1882; zeznania świadka J. B. z dnia 10 kwietnia 2019 r., protokół k. 1882-1882v; zeznania świadka B. F. z dnia 19 czerwca 2019 r., protokół k. 1945-1945v

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, wskazanych wyżej jako dowody. Sąd uwzględnił również zeznania świadków H. P. (2), H. P. (3), J. W., E. M., L. G., J. B., E. O., J. T., J. N., T. B., M. D., A. G., B. W., P. H., M. P., B. F., M. B. oraz T. D..

Zeznania świadków K. P. (2), B. M. i K. G. Sąd uwzględnił jedynie w części. Sąd nie dał wiary zeznaniom świadka K. P. (2) w zakresie, w jakim twierdziła ona, że czynności związane z zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej zajmowały jej 90% czasu pracy. Odmienny wniosek wynika bowiem z załączonych do akt sprawy dokumentów kart opisu stanowisk pracy zajmowanych przez świadka. W dokumentach tych wskazano, że zakres obowiązków na stanowiskach zajmowanych przez K. P. (2) obejmuje zarówno czynności pozostających w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (czynności związane z ewidencją działalności gospodarczej oraz zgromadzeniami), jak i czynności pozostających w zakresie zadań własnych Gminy (czynności dotyczące licencji przewozów osobowych, zezwoleń na wykonywanie przewozów w regularnym transporcie drogowym oraz imprez masowych i zbiórek publicznych). Sąd podziela przy tym stwierdzenie zawarte w opinii biegłego sądowego K. P. (1), który wskazał, że czynności związane z zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej zajmowały świadkowi 50% czasu pracy, a czynności związane z realizacją zadań własnych Gminy pozostałe 50% czasu pracy.

Z podobnych przyczyn Sąd nie dał wiary zeznaniom świadka B. M. w zakresie, w jakim twierdziła ona, że wykonywanie czynności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zajmowało jej 90% czasu pracy. Również w tym przypadku z załączonego do akt sprawy dokumentu karty opisu stanowiska pracy zajmowanego przez świadka wynika, że w zakresie jej obowiązków pozostawały zarówno czynności pozostające w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP), jak i czynności wchodzące w zakres zadań własnych Gminy (zarządzanie kryzysowe, ochrona przeciwpożarowa i zabezpieczenie przeciwpowodziowe). W ocenie Sądu nie sposób jest przyjąć, aby przy tak skonstruowanym zakresie obowiązków pracowniczych czynności związane z realizacją zadań własnych Gminy zajmowały świadkowi tylko 10% czasu pracy. Podobny wniosek wypływa zresztą z opinii biegłego sądowego K. P. (1).

Sąd nie dał również wiary zeznaniom świadka K. G. w zakresie, w jakim twierdziła ona, że pracowała w Urzędzie Gminy W. na stanowisku związanym z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez czas dłuższy niż od 1 października 2010 r. do 31 marca 2011 r. Powyższe nie znajduje potwierdzenia w materiałach znajdujących się w aktach sprawy, w których nie ma żadnego dokumentu pozwalającego na ustalenie zakresu obowiązków pracowniczych K. G..

Sąd w całości uwzględnił dwie opinie: główną i uzupełniającą biegłego sądowego K. P. (1) z zakresu audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych oraz zamówień publicznych. Biegły dokonał kompleksowego badania materiału zgromadzonego w aktach sprawy i na podstawie posiadanej specjalistycznej wiedzy oraz swojego doświadczenia ocenił, które z wydatków wskazanych przez Gminę w pozwie nadają się do zakwalifikowania jako wydatki poniesione w latach 2010-2015 na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tok rozumowania biegłego i jego argumentacja została przy tym przedstawiona w sposób przejrzysty, łatwy do zrozumienia nawet dla laika.

Sąd w pełni podziela stanowisko biegłego wyrażone w opiniach co do braku podstaw do zaliczenia do wydatków związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wskazanych w pozwie kwot, które miały być wydatkowane usługi telekomunikacyjne, szkolenia, delegacje oraz wydatków bieżących (zakup materiałów biurowych, druków, opłaty za programy komputerowe itp.). Co do wydatków na usługi telekomunikacyjne oraz wydatków bieżących biegły słusznie zauważył, że strona powodowa nie wskazała, jaką metodą posługiwała się przy wyliczeniu, jaka część z tych wydatków ponoszonych w skali całej działalności Urzędu Miejskiego Gminy W. przeznaczona była na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tym samym brak jest możliwości, aby zweryfikować prawidłowość wyliczenia przez stronę powodową kwot wydatków na usługi telekomunikacyjne i wydatki bieżące przeznaczone na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z kolei w zakresie wydatków na szkolenia oraz delegacje Sąd w pełni podziela zapatrywanie biegłego, że strona powodowa nie przedłożyła dokumentów pozwalających na zweryfikowanie, czy szkolenia dla pracowników wykonujących czynności związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w związku z którymi pracownicy udawali się na delegacje, były powiązane z ich obowiązkami, czy były one wymagane przez stronę pozwaną, czy były przydatne dla podniesienia kwalifikacji pracowników oraz czy strona pozwana nie organizowała bezpłatnych szkoleń o tej samej tematyce co płatne szkolenia. Z tego względu nie sposób jest zakwalifikować wydatków na szkolenia i delegacje jako powiązanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i jednocześnie niezbędnych do ich realizacji.

Skoro Sąd uznał, że na podstawie przedstawionych przez Gminę dokumentów nie sposób jest zweryfikować, w jakim zakresie środki wydatkowane przez Gminę W. na usługi telekomunikacyjne, szkolenia, delegacje oraz wydatki bieżące zostały przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, to pominął dowody z dokumentów w postaci dokumentów księgowych dotyczących szkoleń za lata 2010-2015, poleceń wyjazdów służbowych za lata 2010-2015, rachunków za telefon za lata 2010- 2015 oraz rachunków za wydatki bieżące za lata 2010-2015.

Sąd podziela również stanowisko biegłego co do ustaleń dotyczących tego, którzy pracownicy Gminy cały swój czas pracy poświęcali wyłącznie na czynności pozostające w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (J. T., T. D., H. P. (1), H. P. (2), J. W., M. D., B. W., A. H., J. N. oraz M. M.), którzy pracownicy Gminy poświęcali na te czynności tylko część czasu pracy (T. B., K. P. (2)), a co do których nie sposób ustalić, czy w ogóle wykonywali w ramach swoich obowiązków pracowniczych zadania zleczone z zakresu administracji rządowej (K. G.) lub nie

sposób ustalić, jaki procent ich czasu pracy zajmowały czynności pozostające w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a jaki czynności pozostające w zakresie zadań własnych Gminy (A. G., B. M.). W ocenie Sądu przyjęta przez biegłego metoda polegająca na ocenie, którzy pracownicy Gminy i w jakim procencie czasu pracy zajmowali się czynnościami wchodzącymi w zakres zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie kart opisu stanowisk pracy poszczególnych pracowników jest właściwa. W szczególności Sąd uważa, że w tej materii nie sposób polegać na zeznaniach świadków, ponieważ ludzka pamięć jest zawodna i trudno jest przyjąć, aby pracownicy Gminy dokładnie pamiętali, jak kształtował się ich zakres obowiązków pracowniczych w poszczególnych okresach zatrudnienia. W tej materii znacznie bardziej wiarygodnym dowodem są dokumenty. Skoro strona powodowa wnioskuje o rozliczenie konkretnie poniesionych kosztów, związanych z realizacją zadań zleconych to powinna bardzo szczegółowo je dokumentować, tak aby możliwa była ich weryfikacja. Fakt występowania o dopłatę do dotacji po wielu latach nie może być usprawiedliwieniem dla takiego działania, bo wystąpienie wcześniej dałoby łatwiejszą możliwość weryfikacji wszystkich kosztów także stronie pozwanej.

Sąd zważył co następuje:

Strona powodowa Gmina W. oparła dochodzone roszczenie o art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.). Jak wskazuje art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., 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. Kwoty dotacji ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.). Dotacje są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 49 ust. 4 u.d.j.s.t.). Dotacje powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.). 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 (art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.).

Strona powodowa zdołała wykazać, że w latach 2010-2015 na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przeznaczyła kwotę w łącznej wysokości 3.370.040,23 zł. Powyższe wynika z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy, a przede wszystkim z przeprowadzonego w sprawie dowodu z opinii biegłego, który po kompleksowej analizie dokumentacji przedstawionej przez stronę powodową wskazał, które z udokumentowanych w niej wydatków można zakwalifikować jako związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a które takiej kwalifikacji nie podlegają.

W szczególności Sąd podziela zapatrywanie biegłego co do tego, że liczba osób zatrudnionych przez Gminę do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była adekwatna do zakresu czynności, które musiały być w tym celu wykonywane. Świadczy o tym chociażby powołany przez biegłego fakt, że w gminach o podobnej wielkości co Gmina W. liczba pracowników zajmujących się realizacją zadań z zakresu administracji rządowej kształtowała się na podobnym poziomie. Sąd pragnie również zwrócić uwagę, że ocena, jaka liczba pracowników jest konieczna do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, nie powinna być odnoszona wyłącznie do ilości spraw z tego zakresu załatwianych w poszczególnych okresach czasu. Przy realizacji zadań związanych z m.in. ewidencją wydawaniem dowodów osobistych, aktami stanu cywilnego, prowadzeniem ewidencji działalności gospodarczej, rządowymi programami dla osób wielodzietnych, wyjątkowo istotna jest stała dostępność osób zajmujących się tymi kwestiami dla obywateli, którzy potrzebują załatwić sprawy z powyższego zakresu. Powyższe powoduje konieczność zatrudnienia odpowiedniej liczby osób, gwarantującej możliwość stałej obsługi administracyjnej obywateli oraz ciągłość działania w poszczególnych sprawach.

W ocenie Sądu nie sposób również postawić stronie powodowej zarzutu, że pracownicy realizujący zadania z zakresu administracji rządowej otrzymywali zbyt wysokie wynagrodzenia. Wynagrodzenia dla pracowników mieściły się w granicach wyznaczonych w „Regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w W.”, a nadto nie odbiegały poziomem od wynagrodzeń przyznawanych pracownikom realizującym

zadania z zakresu administracji rządowej w innych gminach. Być może istniała możliwość, aby obniżyć wysokość wynagrodzeń dla pracowników zajmujących się zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej poprzez np. częstą wymianę kadry urzędniczej na osoby młodsze, o mniejszym doświadczeniu i niższych wymaganiach finansowych, lecz takie działania generowałyby koszty związane z koniecznością ciągłego prowadzenia procesu rekrutacji pracowników. Nadto częsta wymiana kadry z pewnością nie wpłynęłaby pozytywnie na ciągłość i sprawność wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jest oczywistym, że pracownik z wieloletnim doświadczeniem w realizacji zadań z danej kategorii pracuje szybciej i wydajniej niż pracownik nowo zatrudniony i może się podjąć rozwiązania bardziej skomplikowanych problemów, którymi pracownik bez doświadczenia nie byłby w stanie się należycie zająć. Ogólnie można powiedzieć, że istnieje pewien limit ograniczania wydatków na zatrudnianie pracowników, którego przekraczanie byłoby nieracjonalne pod kątem zapewnienia sprawnej realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i nie można wymagać od jednostek samorządu terytorialnego, aby stosowały takie metody prowadzące do obniżania wydatków na realizację zadań administracji rządowej, które w efekcie zagrażałyby realizacji tych zadań w sposób sprawny i ciągły.

Sąd nie wliczył przy tym do kwoty wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wynagrodzeń dla pracowników K. G., A. G. i B. M.. Jak wskazano już bliżej w części dotyczącej oceny dowodów, w przypadku pracownika K. G. nie sposób ustalić, czy w zakres jej obowiązków pracowniczych wchodziły czynności związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przypadku pracowników A. G. i B. M. nie da się zaś ustalić, jaki procent ich czasu pracy zajmowały czynności związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a jaki - czynności związane z realizacją zadań własnych Gminy, co nie pozwala na wyliczenie, jaka część wypłacanego im wynagrodzenia przypadała na czynności związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Sąd podziela zapatrywania biegłego co do tego, jaki procent czasu pracy na czynności związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej poświęcali pracownicy T. B. i K. P. (2) i tym samym ich wynagrodzenia tylko częściowo zaliczył jako wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Sąd przyjął więc za biegłym, że kwota wydatkowana przez Gminę w latach 2010-2015 na wynagrodzenia dla pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej wyniosła łącznie 3.260.445,30 zł.

W ślad za biegłym Sąd z drobnymi poprawkami zaakceptował metodę zastosowaną przez stronę powodową do wyliczenia tej części kosztów dostarczania mediów do budynku, w którym pracowały osoby zajmujące się realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, która została poniesiona w związku z realizacją tych zadań i akceptuje wyliczoną z zastosowaniem tej metody kwotę wydatków za lata 2010-2015 w łącznej wysokości 109.594,93 zł. Jednocześnie jednak z przyczyn wskazanych już w części dotyczącej oceny dowodów nie uwzględnił wskazanych przez stronę powodową wydatków na usługi telekomunikacyjne, szkolenia, delegacje oraz wydatki bieżące (zakup materiałów biurowych, druków, opłaty za programy komputerowe itp.).

Różnica pomiędzy kwotą, co do której strona powodowa zdołała wykazać, że została przez nią faktycznie wydatkowana na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 zł (3.260.445,30 zł) a niesporną między stornami kwotą dotacji celowych przekazanych stronie powodowej w latach 2010-2015 przez stronę pozwaną (1.832.629 zł) wynosi 1.537.411,23 zł. Strona pozwana kwestionowała jednak nie tylko samą celowość, adekwatność i wysokość wydatków poczynionych przez stronę powodową na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, lecz również samą możliwość dochodzenia przez stronę powodową uzupełnienia dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w oparciu o art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Zdaniem strony pozwanej w przypadku niedoboru środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej z uwagi na niewystarczającą wysokość przekazanej dotacji strona powodowa nie powinna była finansować realizacji tych zadań z własnych środków, lecz zwrócić się do W. (...) o zwiększenie kwoty dotacji celowej. W ocenie strony pozwanej skoro strona powodowa ujmowała dotację celową w uchwalanym co roku budżecie, to wydatkowanie przez nią wyższej kwoty na realizację zadań z zakresu administracji rządowej niż określona w budżecie kwota dotacji na ten cel stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Strona pozwana podnosiła również, że z roszczeniem o uzupełnienie dotacji jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić tylko do końca roku budżetowego, na który dotacja została mu udzielona, po jego zakończeniu takie roszczenie już jej nie przysługuje.

Możliwość dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o uzupełnienie kwot przekazanych im jako dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 49 u.d.j.s.t. był już przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18 (LEX nr 2690880), dotacje z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego obejmują różne postaci nieodpłatnych i bezzwrotnych wydatków z budżetu, służących realizacji interesu publicznego. Tę formę pomocy finansowej cechuje celowy charakter, tzn. przeznaczenie środków na zrealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego konkretnego zadania. Przyznanie dotacji stanowi zwykle przejaw władczego działania państwa, wyrażającego się w uznaniowym charakterze rozstrzygnięcia o udzieleniu dotacji oraz o jej wysokości. Kategoria dotacji jest jednak niejednorodna, a pojęciem tym obejmowane są również świadczenia, których wypłata nie zależy od uznania odpowiedniego organu państwa: ani co do faktu dokonania wypłaty, ani co do wysokości należnej kwoty dotacji. Do takiej grupy wypada zaliczyć dotacje celowe, o których mowa w art. 49 u.d.j.s.t. Z art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Przepis ten, odniesiony do całego art. 49 u.d.j.s.t., czyni zadość wymaganiom indywidualizacji podmiotowej i konkretyzacji przedmiotowej stosunku prawnego powstającego między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Określa bowiem podmiot zobowiązany do świadczenia dotacji oraz podmiot uprawniony do jej uzyskania, a także wprowadza zasadę ustalania dotacji w wysokości mającej zapewnić realizację bliżej określonych zadań zleconych. Sposób obliczenia kwot dotacji celowych został sprecyzowany w art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t. Wypłata dotacji nie jest pozostawiona uznaniu organu państwowego, o czym świadczy nie tylko użycie w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. czasownika w formie imperatywnej: jednostka samorządu terytorialnego "otrzymuje" dotacje celowe. Okoliczność, że dotacja celowa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości nie zapewniającej realizacji zadań zleconych. Z art. 49 ust. 1 i ust. 5 u.d.j.s.t. wynika bowiem wprost, że dotacje celowe powinny być ustalane w budżecie państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również, że powinny one być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Do tego drugiego warunku odnosi się bezpośrednio ustęp 6 powołanego przepisu, stanowiący, 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. Taka konstrukcja wymienionych przepisów jednoznacznie wskazuje, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez jednostkę samorządu terytorialnego z pozwem o zapłatę na rzecz tej jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się przez powodową jednostkę samorządu terytorialnego do innych podstaw materialnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym, w szczególności do art. 417 k.c. Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., jest dotacją o charakterze obligatoryjnym, jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę adekwatności. Ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi.

W kontekście zarzutów podniesionych przez stronę pozwaną należy w pierwszej kolejności wskazać, że realizacja poszczególnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej to obowiązek, który został nałożony na stronę powodową na mocy ustaw. Zadania z zakresu ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, ustawy z dnia 29 września 1986 r. prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach, rozporządzenia z dnia 5 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla osób wielodzietnych dotyczą przy tym kwestii istotnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Konieczne jest więc zapewnienie, aby były realizowane w

sposób ciągły. Biorąc powyższe pod uwagę, nieracjonalne byłoby oczekiwanie od strony powodowej, aby zaprzestawała realizacji tych zadań w przypadku wyczerpania środków z przekazanej jej na ten cel dotacji i każdorazowo zwracała się do strony pozwanej o dopłatę środków. Jest oczywistym, że strona powodowa nie otrzymałaby takiej dopłaty w trybie natychmiastowym, lecz wymagałoby to spełnienia szeregu długotrwałych procedur. Powstrzymanie się od realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mogłoby zaś narazić stronę powodową na negatywne konsekwencje prawne związane chociażby z zarzutami beczynności i przewlekłości prowadzonych postępowań czy nawet odpowiedzialnością odszkodowawczą za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Trudno także, aby w ogóle wykonywała je tylko w zakresie i okresie czasu na który przekazane środki dotacji wystarczają. Strona powodowa powierzone jej zadania zlecone musi wykonywać i to niezależnie od przekazanych przez stronę pozwaną środków, co nie oznacza, iż nie może żądać pokrycia wydatków, na które dotacja nie wystarczyła i które musiała pokryć ze środków własnych, nie mogąc ich przeznaczyć na realizację własnych zadań.

Kolejno należy zauważyć, że stronie powodowej nie sposób zarzucić, aby wydatkując własne środki finansowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a następnie dochodząc dopłaty dotacji celowej, działała w sposób naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Co prawda ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) wskazuje, że kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa (art. 129 u.f.p.), lecz jednocześnie treść art. 149 ust. 1 u.f.p., podobnie jak treść art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. odwołuje się do tego, że dotacja ma umożliwiać jednostce samorządu terytorialnego pełne wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dotacje celowe powinny być więc ustalane nie w dowolnej wysokości, lecz w wysokości umożliwiającej pełne wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji finansowych tego, że wysokość dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej przewidziana w budżecie jest zbyt niska lub że stosowane przez Wojewodę zasady ustalania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego prowadzą do ustalenia kwoty dotacji na poziomie nie zapewniającym pełnego finansowania realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Dodatkowo Sąd pragnie przy tym zauważyć, że w uchwałach budżetowych na lata 2010-2015 powodowa Gmina każdorazowo ustalała kwotę wydatków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na pułapie wyższym niż kwota przekazanej dotacji, lecz jednocześnie nie przekraczającym faktycznych wydatków poczynionych w każdym roku na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Działania strony powodowej były więc zgodne z art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., zgodnie z którym ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Odnosnie zarzutu, że brakującej kwoty dotacji celowej można dochodzić tylko do końca roku kalendarzowego, na który została ona udzielona, należy wskazać, że z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nie sposób w żaden sposób wyinterpretować ograniczenia czasowego w dochodzeniu przez jednostkę samorządu terytorialnego roszczenia o uzupełnienie dotacji. Taka interpretacja nie wynika również z przepisów u.f.p., która reguluje sposób ustalenie kwoty dotacji celowej i termin jej przekazania i nie odnosi się do problematyki roszczeń wynikających z przekazania dotacji w kwocie nie pozwalającej na pełną realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia nie mógł być skuteczny co do kwoty roszczenia głównego. Jak wskazano już wyżej, art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez jednostkę samorządu terytorialnego z pozwem o zapłatę dotacji celowej i nie ma tu potrzeby odwoływania się do innych podstaw materialnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym, w szczególności do art. 417 k.c. W konsekwencji do roszczenia z art. 49 ust. 6 u.d.s.j.t. stosować należy 6-letni termin przedawnienia roszczenia wskazany w art. 118 k.c., a nie terminy wskazane w art. 442¹ k.c. W ocenie Sądu roszczenia strony powodowej o zapłatę brakującej kwoty dotacji celowej mogły się stać wymagalne najwcześniej w momencie, w którym stronie powodowej w danym roku kalendarzowym zabrakło środków z dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i mogła się zwrócić do strony pozwanej o dopłatę tych środków. Zgodnie z art. 120 § 1 k.c. bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne; jeżeli wymagalność roszczenia zależy od podjęcia określonej czynności przez

uprawnionego, bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie. Termin przedawnienia roszczeń strony powodowej o zapłatę dotacji nie mógł się więc rozpocząć wcześniej niż w 2010 r. dla dotacji za 2010 r., w 2011 r. dla dotacji za 2011 r. itd. Big terminu przedawnienia roszczeń strony powodowej rozpoczął się przy tym w okresie, kiedy art. 118 k.c. przewidywał jeszcze 10-letni termin przedawnienia roszczeń - w brzmieniu sprzed zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104), która weszła w życie w dniu 9 września 2018 r. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych stosuje się od dnia wejścia w życie ustawy przepisy k.c., w brzmieniu nadanym ustawą. Jeżeli zgodnie z k.c., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, termin przedawnienia jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy. Jeżeli jednak przedawnienie, którego bieg terminu rozpoczął się przed dniem wejścia w życie ustawy, nastąpiłoby przy uwzględnieniu dotychczasowego terminu przedawnienia wcześniej, to przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu (art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej). Wprowadzony na mocy ustawy zmieniającej 6-letni termin przedawnienia roszczenia strony powodowej jest krótszy niż obowiązujący poprzednio 10-letni termin. Przy liczeniu 6-letniego terminu przedawnienia od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (9 września 2018 r.), roszczenie strony powodowej przedawniłoby się z początkiem 2025 r. (według nowych przepisów koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata – art. 118 zd. 2. k.c.). Przy zastosowaniu przepisów k.c. w poprzednio obowiązującym brzmieniu termin przedawnienia roszczeń strony powodowej upłynąłby w 2020 r. dla roszczeń z 2010 r., w 2021 r. dla roszczeń z 2011 r., w 2022 r. dla roszczeń z 2012 r., w 2023 r. dla roszczeń z 2013 r., w 2024 r. dla roszczeń z 2014 r., w 2025 r. dla roszczeń z 2015 r. Dla roszczeń za lata 2010-2014 należy więc stosować termin przedawnienia liczony według przepisów w poprzednio obowiązującym brzmieniu, ponieważ jest on krótszy niż w przypadku zastosowania terminu przedawnienia według obecnie obowiązujących przepisów, liczonego od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, zaś dla roszczeń za 2015 r. należy stosować termin przedawnienia liczony według obecnie obowiązujących przepisów, jako krótszy niż termin przedawnienia liczony według przepisów w brzmieniu obowiązującym poprzednio. W każdym razie roszczenie strony powodowej w chwili złożenia pozwu w niniejszej sprawie tj. w dniu 15 października 2018 r. na pewno nie było jeszcze przedawnione.

Roszczenie strony powodowej okazało się więc zasadne w części. Sąd zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 1.537.411,23 zł stanowiącą różnicę pomiędzy przekazanymi stronie powodowej dotacjami celowymi na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 w łącznej kwocie 1.832.629 zł, a kwotą wydatków, co do których strona powodowa zdołała wykazać, że były konieczne do poniesienia na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w latach 2010-2015 w łącznej wysokości 3.370.040,23 zł. Odsetki od kwoty roszczenia głównego Sąd zasądził od dnia 29 listopada 2018 r., czyli od dnia następnego po doręczeniu pozwu stronie pozwanej. Z przepisu art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wynika, od jakiego momentu należne są odsetki w wypadku nieprzekazania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań i w jakim momencie roszczenie o dopłatę dotacji staje się wymagalne. Należy więc przyjąć w tym względzie, że na zasadach ogólnych odsetki należne są od dnia, w którym dłużnik popadł w stan opóźnienia (art. 481 § 1 k.c.), a roszczenie strony powodowej jest roszczeniem bezterminowym i jego wymagalność należy od wezwania strony pozwanej do spełnienia świadczenia (art. 455 k.c.). Co prawda strona powodowa twierdziła, że wzywała stronę pozwaną do spełnienia świadczenia pismem z dnia 13 stycznia 2018 r., jednak takie pismo nie zostało przedłożone do akt sprawy. Za wezwanie do spełnienia świadczenia należało więc uznać pozew w niniejszej sprawie i z tego względu zasądzić odsetki od dnia następnego po dniu doręczenia pozwu. Jako że Sąd uznał, że stronie powodowej należą się odsetki dopiero od dnia następnego po dniu doręczenia pozwu, to nie było potrzeby rozpatrywania podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia odsetek.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.c., czyli zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Strona powodowa wygrała sprawę w 62%, a przegrała w 38%. Na koszty procesu w niniejszej sprawie uiszczone przez stronę powodową w łącznej wysokości 115.000 zł złożyła się opłata od pozwu w kwocie 100.000 zł oraz wynagrodzenie dla profesjonalnego pełnomocnika strony powodowej w osobie adwokata w kwocie 15.000 zł (§ 2 pkt

8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.)). Koszty procesu poniesione przez stronę pozwaną sprowadzały się do wynagrodzenia dla (...) (...) w kwocie 15.000 zł (art. 99 k.p.c. w zw. z (§ 2 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.)). Strona pozwana powinna więc zwrócić stronie powodowej kwotę 71.300 zł (62% z 115.000 zł), a strona powodowa stronie pozwanej kwotę 5.700 zł (38% z 15.000 zł).

W niniejszej sprawie Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Krakowie pokrył tymczasowo koszty procesu w postaci wynagrodzenia biegłego K. P. (1) za sporządzone w sprawie opinie w łącznej wysokości 8.025,86 zł oraz kosztów stawiennictwa świadka K. G. w kwocie 24,80 zł. Stosownie do art. 113 ust. 1 u.k.s.c. Sąd obciążył tymi kosztami strony - proporcjonalnie do wyniku sprawy. Od strony pozwanej należało więc ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Krakowie kwotę 3.991,41 zł (0,62 x 8.050,66 zł – .1000 zł; odjęto kwotę 1000 zł, ponieważ strona pozwana uiściła zaliczkę na poczet wynagrodzenia biegłego w tej właśnie kwocie), zaś od strony powodowej kwotę 3.059,25 zł (0,38 x 8.050,66 zł).