

Sygn. akt I C 287/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szczecin 31 maja 2021 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie I Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący: Sędzia Sądu Okręgowego Katarzyna Krasny

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2021 roku w Szczecinie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa Województwa (...)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

I zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Województwa (...) kwotę 49.404,60 zł (czterdziestu dziewięciu tysięcy czterystu czterech złotych sześćdziesięciu groszy) z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 2 stycznia 2017 r.,

II oddala powództwo w pozostałym zakresie,

III ustala, że koszty postępowania powód Województwo (...) ponosi w 45 %, a pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w 55% , przy czym ich szczegółowe rozliczenie pozostawia referendarzowi sądowemu.

SSO Katarzyna Krasny

Sygn. akt IC 287/19

UZASADNIENIE

Powód Województwo (...), pozwem wniesionym do tutejszego Sądu w dniu 29 grudnia 2017 roku (k. 3-11) wniósł o:

- 1) zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz powoda kwoty 89.323,75 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty;
- 2) zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu powód wskazał, że na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 17 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci realizuje zadania w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, do których należy koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego osób przemieszczających się w granicach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, a także wydawanie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Powód wskazał, że w wyniku nieudzielenia przez pozwanego dotacji celowej w wystarczającej wysokości realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej została powodowi w znaczący sposób utrudniona. Powód wskazał, że do 31 grudnia 2016 roku w ramach zleconych zadań wydatkował środki własne w wysokości 89.323,75 zł, w

tym 76.885,78 zł na wynagrodzenia brutto pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych oraz kwotę 12.437,97 zł na pochodne od ww. wynagrodzeń. Powód sporządził listę wydatków związanych z realizacją wykonanych przez samorząd województwa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych w 2016 roku. Na ww. wydatki złożyły się:

- 1) koszty tzw. osobowe w łącznej wysokości 1.074.308,70 zł - w tym: wydatki na wynagrodzenia - 1,057.382,86 zł, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych - 16.925,84 zł,
- 2) koszty tzw. rzeczowe w łącznej wysokości 14.777,43 zł - w tym: przygotowanie i wyposażenie stanowisk pracy - 10.084,83 zł, zakup zestawu komputerowego - 4.692,60 zł,
- 3) koszty informatyczne w łącznej wysokości 8.043,75 zł - w tym: utrzymanie bazy administracyjnej - 4.826,25 zł, zakup licencji na homologowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oprogramowanie - 3.217,50 zł,
- 4) koszty korespondencji pocztowej w wysokości -78.733,34 zł,
- 5) koszty najmu i eksploatacji pomieszczeń biurowych - 106.960,42 zł,
- 6) koszty pozostałe - 4.552,30 zł - w tym:
szkolenie pracowników z zakresu obsługi oprogramowania systemu informatycznego - 1.500,00 zł, tłumaczenie dokumentów - 446,45 zł,
koszty egzekucji świadczeń nienależnie pobranych - 2.605,85 zł.

Powód wskazał, że wydatkowane przez niego środki finansowe, w szczególności wydatki przeznaczone na wynagrodzenia pracowników, stanowiły uzasadnione koszty realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, których zakres od 1 stycznia 2016 roku uległ powiększeniu. Pozostałe koszty poniesione zostały w celu zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków technicznych służących ich sprawnej oraz wydajnej pracy.

Strona powodowa wskazała, iż dochodzone niniejszym pozwem roszczenie o zapłatę należnego świadczenia, wypłaconego z własnego budżetu, na pokrycie różnicy między środkami przekazanymi a wydatkowanymi w sposób konieczny, celowy i gospodarny związane były z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych. Celowość i gospodarność analogicznych kosztów poniesionych w 2015 roku przez powoda potwierdziła kontrola Wojewody (...) przeprowadzona w 2016 roku, która nie wniosła jakichkolwiek uwag w tym zakresie.

W ocenie strony powodowej pozwany poprzez niedokonanie zwiększenia kwoty dotacji na realizację zadań zleconych spowodował konieczność wydatkowania przez Województwo (...) łącznie kwoty 89.323,75 zł z budżetu własnego. Z tego tytułu pozwany powinien zwrócić na rzecz powoda ww. kwotę wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty. Powód oświadczył, iż pismem z dnia 31 lipca 2017 roku wystosowane zostało do Wojewody (...) wezwanie do zapłaty dotyczące spornej kwoty. Pomimo wezwania pozwany do dnia wniesienia pozwu nie zapłacił spornej należności z tytułu wydatkowanych w 2016 roku środków pochodzących z budżetu województwa (...) na zabezpieczenie pełnej realizacji zleconego zadania. W odpowiedzi na wezwanie pozwany wskazał, że dotacja w wysokości 1.199.371 zł. powinna w pełni zabezpieczyć potrzeby na realizację zadań z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych i mając to na uwadze brak jest w ocenie Wojewody (...) podstaw do przekazania z budżetu państwa środków finansowych na pokrycie kosztów wynikających z ww. wezwania.

Jako podstawę prawną swojego roszczenia o świadczenie z tytułu poniesionych ze środków własnych kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie pokrytych przez dotację celową, powód wskazał art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem 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. Przepis ust. 5 art. 49 u.d.j.s.t. wskazuje, że dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. Na tej podstawie powód wywiódł, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym w przypadku, gdy dotacja celowa została przekazana w sposób, który uniemożliwia pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań.

Dodatkowo powód wskazał, że przekazanie przez pozwanego dotacji w wysokości nieadekwatnej do zakresu zadań zleczonych spowodowało konieczność przeznaczenia własnych środków powoda na umożliwienie pełnej realizacji zadań zleczonych. Łączne wydatki na realizację zadania z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych wyniosły 1.287.375,94 zł, w tym 1.198.052,19 zł sfinansowano w ramach dotacji celowej z budżetu państwa. Wydatki z budżetu własnego strony powodowej wyniosły 89.323,75 zł, które były konieczne w celu realizacji zadań zleczonych ponad przekazaną przez pozwanego kwotę dotacji. Skarb Państwa - Wojewoda (...) pomimo zobowiązania ustawowego nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zleczonych zadań i wobec tego jest on zobowiązany do zapłaty kwoty 89.323,75 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty, na rzecz strony powodowej, w oparciu o art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Uzasadniając żądanie w zakresie zasądzenia odsetek, powód wskazał, że znajduje to również swoje oparcie w art. 49 ust. 6 w/w ustawy. Są to odsetki jak dla zaległości podatkowych, należne od dnia następnego po dniu upływu terminu płatności. Za taki dzień należy uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleczonych, przez co należy rozumieć ostatni dzień 2015 roku a zatem żądanie zasądzenia odsetek od dnia 2 stycznia 2017 roku

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) zastępowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, która została wniesiona w dniu 2 lutego 2018 roku (k. 67-76) wniosł o:

- 1) oddalenie powództwa
- 2) zasądzenie od strony powodowej na rzecz pozwanego Skarbu Państwa kosztów sądowych w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwany podał, że kwestionuje powództwo zarówno co do zasady jak i co do wysokości. Pozwany zaprzeczył twierdzeniom powoda, jakoby przekazana stronie powodowej kwota dotacji celowej na realizację objętych pozwem zadań z zakresu administracji rządowej miały być niewystarczające dla ich pełnego i terminowego wykonania w rozumieniu art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Pozwany zakwestionował tym samym potrzebę i zasadność zaangażowania w tym celu środków własnych przez stronę powodową.

Pozwany oświadczył, że w związku z pismem Marszałka Województwa (...) wzywającym do zapłaty kwoty 89.323,75 zł (pismo z dnia 31 lipca 2017 roku) w dniu 7 sierpnia 2017 roku Wojewoda (...) wystąpił bezpośrednio do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskiem o zwiększenie z rezerwy celowej budżetu państwa na zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu wydatków z budżetu na 2017 rok w części 85/32 - Województwo (...) o powyższą sporną kwotę 89.323,75 plus odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty włącznie z tym dniem. Jednocześnie pozwany wskazał, że pismem z dnia 8 sierpnia 2017 roku Wojewoda (...) zwrócił się z prośbą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o możliwość zwiększenia budżetu Wojewody (...) z rezerwy celowej budżetu państwa o powyższą kwotę wraz z odsetkami.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) wskazał, że Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na pismo Wojewody (...) stwierdziło, iż po analizie dokonanej przez ministerstwo, środki przeznaczone na realizację

zadania dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego na 2016 rok były na wystarczającym poziomie i nie ma możliwości sfinansowania z rezerwy celowej powyższego wezwania.

Pozwany potwierdził, że pismem z dnia 31 lipca 2017 roku Marszałek Województwa (...) wezwał Wojewodę do zapłaty kwoty żądania pozwu wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty włącznie z tym dniem, z tytułu wydatkowania w 2016 roku środków pochodzących z budżetu Województwa (...) na zabezpieczenie pełnej realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, zleconego samorządowi województwa na podstawie art. 21 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, tj. pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wydawanie w tym zakresie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych.

Kolejno pozwany wskazał także, że począwszy od pierwszego zgłoszonego przez Samorząd Województwa zapotrzebowania w lutym 2016 roku zarządzeniem nr (...) z dnia 8 marca 2016 roku dokonano zwiększenia dotacji celowej na zatrudnienie dodatkowo jednego pracownika i zakup komputera oraz niezwłocznie wystąpiono o środki z rezerwy celowej na zatrudnienie drugiego pracownika i zakup sprzętu. W związku z nowymi zadaniami nałożonymi na samorządy województw, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej postanowiło najpierw zbadać jak będzie kształtowała się koordynacja w ramach tych zadań. Reagując na kolejne zapotrzebowanie (...) Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego złożone do (...) Urzędu Wojewódzkiego 15 i 18 lipca 2016 roku, w dniu 25 lipca 2016 roku zawnioskowano po raz kolejny o uruchomienie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa w łącznej kwocie 458.170 zł. Aby jak najmniej uszczuplić dotację związaną z koordynacją świadczeń rodzinnych, ale zabezpieczyć realizację zadania w zakresie koordynacji świadczenia wychowawczego, zarządzeniem nr (...) z dnia 30 maja 2016 roku zabezpieczono plan na dwa miesiące działalności (czerwiec, lipiec) w kwocie 125.129 zł. Pozwany wskazał, że z kolei na zadanie z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych łącznie zabezpieczono w 2016 roku w planie wydatków kwotę 1.193.371 zł, łącznie 6.000 zł w zakresie inwestycji, z czego ROPS WZ dokonał zwrotu dotacji na koniec roku w wysokości 11,41 zł. Łącznie na oba zadania w 2016 roku w planie wydatków Samorządu Województwa (...) zabezpieczono kwotę 1.469.691 zł.

Pozwany wskazał, że powództwo niniejsze nie zasługuje - jego zdaniem - na uwzględnienie również z tego względu, że przyznana stronie powodowej dotacja celowa została wyliczona i ustalona w taki sposób, że w istocie zapewniłaby stronie powodowej możliwość realizacji zadań zleconych w spornym okresie - pod warunkiem respektowania przez stronę powodową zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów - zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Podział środków publicznych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego odbywa się na podstawie przepisów prawa, w tym na podstawie przepisów art. 49 ust. 1 i 3 oraz art. 50 u.d.j.s.t., wedle których jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celowe w wysokości zobiektywizowanej. Zgodnie z art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t. kwoty dotacji celowych na realizację zadań zleconych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Pozwany wyjaśnił, że oznacza to, iż wysokość przyznawanej dotacji stanowi odpowiednik wydatków planowanych do sfinansowania w danym roku budżetowym na zadania administracji rządowej. Wysokość dotacji dla poszczególnych gmin ustalana jest według jednolitych kryteriów. Każda z jednostek samorządu terytorialnego o porównywalnej wielkości i zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotację celową według identycznych wskaźników. Pozwany wskazuje, że Skarb Państwa nie miał wpływu na ustalenia strony powodowej co do utworzenia etatów celem realizacji zadań zleconych ani nie mógł ingerować w wypłacane pracownikom wynagrodzenia. Pozwany oświadczył, że organizacja i sposób wykonania zadań zleconych, w ramach przyznanych kwot, należy zatem do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jednak organ ten, realizując zadanie zlecone, winien gospodarować tymi środkami publicznymi zgodnie z zasadą określoną w art. 254 pkt 3 u.f.p. tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Dodatkowo nawet w przypadku wykazania przez stronę powodową poniesienia określonych wydatków na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ich zasadności, pozwany wskazał, że roszczenie powoda w jego ocenie nie zasługuje na uwzględnienie z tej przyczyny, że w realiach niniejszej sprawy strona powodowa nie mogła samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych, a skoro decyzję taką podjęła - to nie ma podstaw prawnych do dochodzenia zwrotu wskazanych wydatków od strony pozwanej. Dotacja celowa o której mowa w art. 49 u.d.j.s.t. jest dotacją o charakterze obligatoryjnym. Pozwany wskazuje, że wysokość dotacji jest wyliczana według zasad określonych w przepisach ustaw o finansach publicznych, obowiązujących w dacie jej przekazania, tak aby przekazane środki zapewniły pełne i terminowe finansowanie. Powyższe unormowanie ma swoje źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną 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. W sytuacji zatem nieuzyskania przez samorząd dotacji celowej gwarantującej mu pełną i terminową realizację przekazanych mu zadań zleconych, samorząd nie może tych zadań finansować ze środków własnych. Skoro zatem strona powodowa przed wykonaniem zadań zleconych (przed rozpoczęciem i w toku roku budżetowego) nie tylko nie sygnalizowała, że przekazywane jej kwoty dotacji są niewystarczające i uniemożliwiają jej pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych z administracji rządowej, ale także bez jakiegokolwiek konsultacji ze stroną pozwaną zdecydowała, że z własnych środków pokryje różnicę pomiędzy niezbędnymi w jej subiektywnej ocenie wydatkami a kwotą dotacji na ten cel, to pozwany oświadcza, że jego zdaniem roszczenie o zapłatę skierowane w niniejszej sprawie jest bezzasadne.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) wskazał, że w niniejszym postępowaniu powód nie może domagać się od pozwanego zapłaty kwoty, którą - w razie jej pobrania - byłby on obowiązany zwrócić do budżetu państwa (wraz z należnymi odsetkami jak od zaległości podatkowych). W tej sytuacji - zdaniem pozwanego - zgłoszenie żądania zapłaty kwoty przewyższającej kwotę niezbędną dla pełnego i terminowego wykonania zadań zleconych może stanowić przejaw nadużycia prawa. Z tego względu pozwany wskazał, że to strona powodowa winna wykazać, że właściwe kwoty na realizację zadań zleconych wydatkowała przy zachowaniu zasad oszczędności, celowości i efektywności przewidzianych m.in. przepisem art. 254 pkt 3 u.f.p.

Wyrokiem wydanym w dniu 19 kwietnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt I C 2/18 Sąd Okręgowy I Wydział Cywilny w S. uwzględnił powództwo w całości zasądając od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz powoda kwotę 89.323,75 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia 2 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty, i jednocześnie w pkt II wyroku, zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. (k.178 akt)

Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 29 stycznia 2019 roku (sygn. akt I ACa 41/18) uchylił wyrok Sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej. (k.199-208, k.228-238)

Zdaniem Sądu Odwoławczego rozpoznając ponownie sprawę Sąd Okręgowy winien dokonać oceny żądania powoda i linii obrony pozwanego w sposób wnikliwy i szczegółowy. Dalej wskazując, iż Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, a treść uzasadnienia wyroku nie pozwala na zrekonstruowanie zasadniczej części motywów, którymi kierował się ów Sąd wydając uchylone orzeczenie. Zdaniem Sądu Odwoławczego analiza treści uzasadnienia Sądu I Instancji prowadzi do wniosku, że Sąd zastosował uproszczenie i na tej podstawie uznał, że jeżeli powód wydatkował środki własne na poczet zadań zleconych, to są one w pełni uzasadnione, nie badając w żadnym zakresie wysokości dochodzonego roszczenia ani sposobu jego wyliczenia, a nadto pomijając przy tym zarzuty pozwanego w zakresie wydatkowania przez powoda dotacji celowej niezgodnie z obowiązującymi zasadami w finansach publicznych. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd I instancji dokonał błędnej oceny podstawy faktycznej roszczenia bowiem wskazywał, że powód dochodzi zwrotu poniesionych kosztów za dodatkowego pracownika, którego koszty zatrudnienia nie mogły być pokryte z przekazanych środków z budżetu państwa, tymczasem z treści pozwu wynika, że kwota 89.323,75 zł obejmuje wynagrodzenia brutto oraz pochodne pracowników Biura Świadczeń

Rodzinnych. Wyrokując jak powyżej Sąd Okręgowy pominął całkowicie fakt, że refundacja kosztów obsługi świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego następowała na podstawie dwóch odrębnych dotacji. W sprawie nie zostało ustalone, ilu pracowników obsługiwało każde ze świadczeń, a co za tym idzie jakie koszty były z tym związane, ile spraw zostało załatwionych w 2016r. w zakresie świadczeń rodzinnych, ile spraw przypadało na jednego pracownika w danym roku w stosunku do poprzedniego, a nadto jaka była ilość osób zatrudnionych i ich podstawy zatrudnienia. Brak także informacji na temat sposobu organizacji pracy w ROPS, tj. do kompetencji ilu pracowników należało rozpoznawanie spraw dotyczących świadczeń rodzinnych, ilu zajmowało się świadczeniami wychowawczymi, czy też kompetencje te krzyżowały się, co niewątpliwie ma wpływ na wydatkowanie dotacji w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w sprawach świadczeń rodzinnych.

Pismem z dnia 23 kwietnia 2019 r. pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) zastępowany przez radcę prawnego Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie, kwestionując powództwo tak, co do zasady jak i co do wysokości. Jednocześnie wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu organizacji pracy i zarządzania. Ponadto nie wyraził zgody na skierowanie sprawy do mediacji. (k.252 i n)

W piśmie przygotowawczym z dnia 25 kwietnia 2019 r. powód podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Jednocześnie wniósł o przeprowadzenie dowodów z dokumentów kadrowych swoich pracowników zatrudnionych w roku 2016 r. Nawiązując do argumentacji wyrazowej przez Sad Apelacyjny w Szczecinie powód wyjaśnił, że wyodrębnienie faktycznych kosztów realizacji zadania przyznawania świadczeń rodzinnych poprzez przypisanie ich do poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej było bardzo utrudnione i powód podjął decyzję, że nie będzie w ramach Biura Świadczeń Rodzinnych podziału na pracowników realizujących tylko świadczenia rodzinne i tych, którzy będą realizować tylko świadczenia wychowawcze. Rozdzielenie zadań w ocenie powoda spowodowałoby dublowanie procedur prowadzonych wobec tych samych rodzin, (bowiem procedury przyznawania tych świadczeń dotyczy najczęściej tych samych rodzin), co skutkowałoby z kolei zwiększeniem wydatków na materiały biurowe i byłoby to w sprzeczności z zasadami ustawy o finansach publicznych, nakazujących takie wydatkowanie w sposób celowy, rozsądny i racjonalny, dalej argumentując jak na k.256-261 akt.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Powód Województwo (...) – Urząd Marszałkowski Województwa (...) reprezentowany przez Marszałka Województwa O. G. jest jednostką sektora finansów publicznych. Działa na podstawie przyznanych kompetencji ustawowych realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania zlecone powód realizuje m.in. w oparciu o Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, ustawę z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, ustawę z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych, ustawę z dnia 26 czerwca Kodeks Pracy, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, a także ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

W związku z nowelizacją ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, od stycznia 2016 roku za pośrednictwem swojej komórki - Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej - Biura Świadczeń Rodzinnych – w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizuje również zadania w zakresie świadczeń rodzinnych

i wychowawczych (tzw. Kosiniakowie oraz zasada złotówka za złotówkę). Zadania z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych oznaczone są w rozdziale 85212 klasyfikacji budżetowej, natomiast świadczenia wychowawcze w rozdziale 85211.

Bezsporne, a nadto dowód:

- uchwała nr 2/14 k.13

- zeznania świadka D. J. e-protokół z 5 kwietnia 2018 r. 00:33:52-01:10:14

k.171, protokół skrócony k.165-168,

- zeznania świadka A. W. (1) e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 01: 12:50- 01:25:21 k.171, protokół skrócony k.168.

- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

Na wykonywanie zadań zleconych powód otrzymuje środki finansowe, w formie dotacji celowych, które wpływają na jego konto. Procedura określania wysokości dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego była jednolita dla wszystkich jednostek w kraju. Dotacje celowe są rozliczane w ramach roku budżetowego. W roku poprzedzającym rok budżetowy jednostka sektora finansów publicznych 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 roku 2015 powód wystąpił do pozwanego z wnioskiem o zabezpieczenie w budżecie na 2016 r. prognozowanych przez powoda środków finansowych w kwocie 1.340.364 zł, niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z pełnieniem przez niego funkcji instytucji właściwej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych, a także kwoty 3.006.084 zł na prowadzenie i organizowanie pieczy zastępczej.

Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 24 marca 2016 roku w sprawie planu dochodów i wydatków budżetu Wojewody (...) na 2016 rok przyznano powodowi dotacje celowe w wysokości: 1.267.000 zł.- w ramach świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w tym 1.199.371,00 zł na realizację zadania z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych w ramach rozdziału 85212 klasyfikacji budżetowej), kwotę 1.530.000 zł. – w ramach finansowania, monitorowania oraz kontroli realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a ponadto kwotę 48.000 zł w ramach wsparcia instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych samorządu województwa.

W 2016 roku wydatki z tytułu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wyniosły u powoda kwotę 1.282.683,34 zł, z czego 89.323,75 zł było wydatkowane ze środków własnych budżetu województwa.

Bezsporne, a nadto dowód:

- pismo Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2015 r. k.15
- wydruk korespondencji email z dnia 23 października 2015 r. k.16
- pismo Wojewody (...) z dnia 23 października 2015 r. z załącznikami k.17-18, k.82-16, k.119-121

- pismo Wojewody (...) z dnia 25 marca 2016 r. z załącznikami k.19-24, k.87-92, k.114-118
- pismo z dnia 27 stycznia 2017 r. wraz z załącznikami rozliczenie dotacji przyznanej w 2016 r. k.262-264
- zeznania świadka D. J. e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 00:33:52-01:10:14

k.171, protokół skrócony k.165-168

- zestawienie wykonania budżetu dla wydatków od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. k.62

- rozliczenie dotacji przyznanej w 2016 r. k.263-264

- zeznania świadka A. W. (1) e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 01: 12:50- 01:25:21 k.171, protokół skrócony k.168.

- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

W związku ze realizacją dodatkowych zadań zleconych w zakresie świadczeń rodzicielskich oraz wejściem w życie programu 500+, pracownicy Biura Świadczeń Rodzinnych byli obciążeni dodatkową pracą. Postępowania w przedmiocie zadań zleconych były długotrwałe, na co wpływ miało m.in. procedowanie wniosków z instytucjami zagranicznymi, które niejednokrotnie mając odmienne procedury niż obowiązujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, udzielały odpowiedzi na zapytania i wnioski powoda w różnych terminach. Zdarzało się, że pracownicy Biura Świadczeń pracowali po godzinach, a nawet przychodzili do pracy w soboty. Badanie obciążenia pracą pracowników merytorycznych wykazało, że jeden pracownik biura prowadzi od 450 do 700 spraw, w zależności od jego sprawności w realizowaniu powierzonych zadań. Sprawa konkretnej rodziny była prowadzona przez danego pracownika od momentu złożenia wniosku do momentu wydania decyzji. Miesięcznie pracownicy przyjmowali od 100-150 nowych wniosków. Dla zapewnienia prawidłowości i sprawności wykonywania tychże zadań powód planował zatrudnienie dwóch dodatkowych pracowników w drodze konkursu. Znalezienie odpowiednich osób było trudne. Pracownikami Biura Świadczeń Rodzinnych musiały być bowiem osoby o wysokich kwalifikacjach, w szczególności ze znajomością języków obcych: angielski, niemiecki, norweski, szwedzki. Wymagana była także znajomość procedur prawnych i administracyjnych. Ostatecznie Marszałek Województwa (...) w trybie pomocy skierował do pracy w Biurze Świadczeń Rodzinnych pracownika z innego działu, a nadto zatrudnił dodatkową osobę w oparciu o umowę zlecenie, której zadaniem było wprowadzanie danych osobowych do systemu.

Przyjęte przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) założenie, że w 2016 roku wpłynie 5.000 wniosków o wypłatę świadczeń rodzicielskich okazało się niedoszacowanie, albowiem do czerwca 2016 roku wniosków wpłynęło 8.500.

Dowód:

- zeznania świadka D. J. e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 00:33:52-01:10:14 k.171, protokół skrócony k. 165-168,
- zeznania świadka A. W. (1) protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 01: 12:50- 01:25:21 k.171, protokół skrócony k.168.

W dniu 12 lutego 2016 roku Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej wniósł do pozwanego o zwiększenie dotacji dla Samorządu Województwa o kwotę 115.000 zł na pokrycie wydatków związanych z zatrudnieniem dwóch osób oraz przygotowanie i wyposażenie ich stanowisk pracy.

Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 8 marca 2016 roku została zwiększona Samorządowi dotacja celowa w dziale pomoc społeczna, rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego o łączną kwotę 57.500 zł w tym 51.500 zł w ramach §2210 w celu umożliwienia zatrudnienia jednej osoby oraz 6.000 zł w §6510 na przygotowanie zaplecza technicznego.

Dowód:

- wniosek o dokonanie zmian w planie finansowym z dn. 2 lutego k.156-157
- pismo Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2016 r. k.29
- pismo pozwanego z dnia 10 marca 2016 r. k.30, k.127
- pismo z 11 marca 2016 r. k.155

Pismem z dnia 18 kwietnia 2016 roku Wojewoda (...) wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z informacją, iż dodatkowe środki finansowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń wychowawczych dla Samorządu Województwa (...) nie zostały zabezpieczone.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 25 kwietnia 2016 roku poinformowała Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż zwróciła się do wszystkich wojewodów z prośbą o zabezpieczenie środków finansowych na realizację przez marszałka województwa zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczeń wychowawczych.

W połowie roku 2016 w Ministerstwie Rodzin, Pracy i Polityki Społecznej odbyło się spotkanie, na które zaproszono przedstawicieli Województw, na którym to przedstawiono dane z wszystkich województw o wysokości kosztów na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczeń wychowawczych. Środki przeznaczane przez poszczególne województwa wynosiły od 120 - 400 zł. Na spotkaniu tym Minister zaproponowała przyjęcie ujednoliconej stawki w wysokości 140 zł. Następnie w na przełomie roku 2016/2017 miał miejsce Konwent Marszałków, gdzie Wiceminister Ministerstwa Rodzin, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, iż Ministerstwo obecnie proponuje przyjęcie jednolitej stawki w wysokości 160 zł. Powyższe stanowiska prezentowane przez Ministrów, nie zostało wyartykułowane w żadnej formie pisemnej skierowanej do powoda.

Dowód:

- pismo Wojewody (...) z dnia 18 kwietnia 2016 r. k.93, k.123
- pismo Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 kwietnia 2016 r. k. 94-95, k.124-126
- zeznania świadka D. J.; e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 roku 00:33:52-01:10:14 k.165-168, protokół skrócony k.171

Pozwany pismami z dnia 21 kwietnia 2016r. zwrócił się do Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu w miejscu o wskazanie czy właściwym rozdziałem w którym należało umieścić wydatki samorządu województwa na realizację zadań ujętych w ustawie o pomocy państwa w wychowaniu dzieci będzie rozdział 85211 czy też (...).

Dowód:

- pisma z dnia 25 kwietnia 2016r. k.152, k. 153, 154

W dniu 12 maja 2016 r. Wojewoda (...) zawnioskował do pozwanego o uruchomienie środków finansowych w kwocie 346.600 zł w tym 36.000 zł na wydatki inwestycyjne, które wyliczone zostały na podstawie średnich kosztów zatrudnienia pracownika Biura świadczeń Rodzinnych ROPS UM ZW, cen wyposażenia stanowiska pracy, wynikających z zamówienia publicznego, prognozowanego zwiększenia kosztów najmu i eksploatacji pomieszczeń biurowych dotychczasowych kosztów korespondencji zagranicznej oraz koszty szkoleń pracowników, podanego przez firmę (...).

W odpowiedzi w dniu 23 maja 2016r, pozwany wskazał, iż niezbędna jest aktualizacja potrzeb Samorządu Województwa (...).

Dowód:

- pismo powoda z dnia 12 maja 2016r.

- pismo z dnia 23 maja 2016 r. k. 149-150

Powód był poddawany kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powoda sprawozdania kwartalne (RB-50), które odzwierciedlały operacje dokonane w danym roku kalendarzowym. Obowiązujący w sektorze finansów publicznych system sprawozdawczości budżetowej nie pozwalał bez negatywnych sankcji dla jednostki samorządu terytorialnego, na ujmowanie rzeczywistych wydatków na zadanie zlecone w sprawozdaniu RB-50, ponad kwotę otrzymanej dotacji. Wydatki ponad kwotę dotacji wykazywane były jako łączne wydatki jednostki w sprawozdaniach o wydatkach w tym w sprawozdaniu RB-28.

W sprawie dofinansowania przychylnie wypowiedziała się również Regionalna Izba Obrachunkowa w S.. Celowość i gospodarność analogicznych kosztów poniesionych w 2015 potwierdziła pozaplanowa kontrola w trybie uproszczonym przeprowadzona w dniach od 21 do 24 czerwca 2016 roku w Urzędzie Marszałkowskim Województwa (...). Zakres kontroli dotyczył sposobu realizacji i finansowania zadania zleconego wykonywanego przez Marszałka Województwa (...), związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych w 2015 roku. Działania kierownika jednostki oceniono pozytywnie z uchybieniami. Rozliczenia w zakresie przyznanej dotacji, wydatków w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wydatków osobowych, wydatków związanych z obrotem korespondencji, wynajmu i utrzymania lokalu oraz sfinansowania usług zewnętrznych w ramach środków dotacji, sprzęt komputerowy i informatyczny pracowników ROPS - Biura Świadczeń Rodzinnych a także udział w szkoleniach pracowników Biura został przyjęty bez z zastrzeżeń. Jedynym zaleceniem pokontrolnym było to, żeby w celu efektywniejszej realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, wdrożyć w miarę możliwości obsługę korespondencji oraz udostępnianie usług publicznych za pomocą platformy elektronicznej ePUAP. W 2015 roku przeciętne wynagrodzenie pracownika wraz z pochodnymi wynosiło 4.597,99 zł miesięcznie na pracownika. W ciągu roku w jednostce zatrudnionych było 18 osób, w tym 3 osoby na zastępstwo. Łączny wymiar etatów związanych z realizacją zadań w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2015 roku wyniósł 15 etatów.

Dowód:

- sprawozdanie z kontroli pozaplanowej w trybie uproszczonym z dnia 30 czerwca 2016 r. k.43-55

- sprawozdanie kwartalne k.112-113v

- zeznania świadka D. J. e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 00:33:52-01:10:14 k.171, protokół skrócony k.165-168

- zeznania świadka M. D.; e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 00:13:01- 00:33:52 - k.171, protokół skrócony k.163-164

- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468

Zarządzeniem Wojewody (...) nr (...) z dnia 30 maja 2016 roku dokonano zmian w planie dotacji celowych w dziale pomoc społeczna, które polegały na: zmniejszeniu dotacji celowej w rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, § 2210 o kwotę 125.129 zł, która została przyznana na koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych oraz zwiększeniu dotacji celowej w rozdziale świadczenia wychowawcze § 2380 o kwotę 125.129 zł z przeznaczeniem na koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, w obszarze świadczenia wychowawczego. W reakcji na zmiany w zakresie planu dotacji celowych Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej wskazał, że zwiększenie dotacji celowej na 2016 rok konieczne jest w kwocie 196.700 zł. Kwota ta miała pozwolić pokryć zobowiązania wynikające z zatrudnienia pracowników, utrzymania bazy administracyjnej i wyposażenie stanowiska pracy dla nowo zatrudnionego pracownika.

Dowód:

- pismo pozwanego z dnia 31 maja 2016 r. k.34, k.128
- korekta wniosku o dokonanie zmian w planie finansowym wydatków budżetu WZ k.146-147
- pismo Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej UMWZ z dnia 15 lipca 2016 r. k. 33

W związku z aktualizacją potrzeb Samorządu Województwa (...) wynikających z zadań zleconych w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, powód skierował do Wojewody (...) ponowny wniosek o zwiększenie dotacji celowej o kwotę 129.300 zł, Kwota ta miała być w całości przeznaczona na pokrycie zobowiązań wynikających z zatrudnienia do końca grudnia 2016 roku pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących to zadanie. Z uwagi na brak odpowiedzi pozwanego, w dniu 2 listopada 2016 roku Zarząd Województwa (...) przychylił się do wniosku Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej i wyraził zgodę na zabezpieczenie kwoty 129.000 zł w budżecie województwa przewidzianym na 2016 rok ze środków własnych.

Odpowiadając w dniu 14 listopada 2016r. na pismo powoda z dnia 11 listopada 2016r. pozwany wskazał, iż nie przewiduje dokonania zmiany kwot dotacji z budżetu państwa na 2016r. w rozdziałach 85212 oraz 85211.

Dowód:

- pismo powoda z dnia 11 października 2016 r. k. 36
- wniosek Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej z dnia 31 października 2016 r. k.37-38
- pismo powoda z dnia 3 listopada 2016 r. k.39-40
- pismo pozwanego z 14 listopada 2016r. k.41, k.145
- zeznania świadka M. D.; e-protokół z dnia 5 kwietnia 2018 r. 00:13:01- 00:33:52 - k.171, protokół skrócony k.163-164

Zarządzeniem nr (...) Wojewody (...) z dnia 10 lutego 2017 roku zwiększono wydatki budżetowe z rezerwy celowej budżetu państwa w Wydziale Spraw (...) Urzędu Wojewódzkiego w S. w rozdziale świadczenia wychowawcze 85501§2380 o kwotę 345.000 zł z przeznaczeniem dla Samorządu Województwa na realizację zadań zleconych.

Zarządzeniem nr (...) Wojewody (...) z dnia 14 lutego 2017 roku zwiększono wydatki budżetowe z rezerwy celowej budżetu państwa w Wydziale Spraw (...) Urzędu Wojewódzkiego w S. w dziale rodzina, rozdziale świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (...)§2210 o kwotę 719.000 zł z przeznaczeniem dla Samorządu Województwa na realizację zadań zleconych.

Dowód:

- wniosek powoda o zwiększenie budżetu wojewody z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2017 w zakresie świadczeń wychowawczych k.144
- zarządzenie nr (...) Wojewody (...) z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie zmian w budżecie środków krajowych Wojewody (...) na 2017 r. wraz z uzasadnieniem i załącznikiem k. 142-143
- wniosek powoda o zwiększenie budżetu wojewody z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2017 w zakresie świadczeń rodzinnych k.141
- zarządzenie nr (...) Wojewody (...) z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie zmian w budżecie środków krajowych Wojewody (...) na 2017 r. wraz z uzasadnieniem i załącznikiem k. 138-140

W dniu 24 lutego 2017 roku powód skierował do Wojewody (...) skierowany wniosek o zwrot kwoty 89.323,75 zł wraz z odsetkami, wobec nieprzekazania przez pozwanego dotacji celowej we wnioskowanej przez niego wcześniej wysokości.

W odpowiedzi z dnia 14 marca 2017 r. Wojewoda (...) wskazał, iż twa proces zmian opracowywania optymalnych rozwiązań w zakresie planowania i realizacji zadań zleconych realizowanych przez samorządy województwa. Naprowadził, iż potrzebna jest dłuższa analiza wykorzystania obu dotacji przekazanych na świadczenia rodzinne i wychowawcze. Wskazał, że korelacja między dotacjami na świadczenia wychowawcze, a świadczenia rodzinne kształtowała się na koniec 2016 roku w proporcji 20 % do 80% , niemniej to mniejsza dotacja na świadczenia wychowawcze okazała się za wysoka, a na koordynację świadczeń rodzinnych zabrakło środków.

Do czasu wyjaśnienia polecił zgłaszanie zapotrzebowania o środki finansowe na omawiane cele według faktycznego wykonania, a przyznane rezerwy środki będą dostosowywane do złożonych przez powoda potrzeb.

Dalej pismem z dnia 31 lipca 2017 roku powód wezwał pozwanego do zapłaty spornej kwoty 89.324,75 zł. W odpowiedzi na wezwanie pozwany wskazał, że dotacja celowa w wysokości 1.199.371 zł powinna w pełni zabezpieczyć potrzeby na realizację zadań z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych i brak jest w ocenie Wojewody (...) podstaw do przekazania z budżetu państwa środków finansowych na pokrycie kosztów, które wynikają z wezwania do zapłaty.

W związku z informacją otrzymaną od Wojewody (...) dotyczącą sfinansowania z rezerwy celowej środków w wysokości 89.323,75 zł, które zostały wydatkowane w 2016 roku na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych Ministerstwo wskazało, że z przeprowadzonych analiz wynika, że środki przeznaczone na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zarówno z zakresu świadczeń rodzinnych jak i świadczenia wychowawczego były w 2016 roku realizowane na wystarczającym poziomie i w związku z tym nie ma możliwości sfinansowania z rezerwy celowej dodatkowych środków, które były wydatkowane w województwie (...) na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych.

Dowód:

- pismo Marszałka Województwa (...) z dnia 24 lutego 2017 r. k.25- 26, k.136-137
- pismo Wojewody (...) z dnia 14 marca 2017 r. k.134
- wezwanie do zapłaty z dnia 31 lipca 2017 r. wraz z dowodem nadania k. 57-61
- odpowiedź na wezwanie do zapłaty z dnia 23 sierpnia 2017 r. k.56, k.133
- pismo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2017 r. k.132

W celu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej powód w roku 2015 utworzył 15,125 etatów. W grudniu 2016 roku u powoda w Biurze Świadczeń Rodzinnych zatrudnionych było 21

osób na umowę o pracę - wykonujących zadania związane z zakresem koordynacji systemów bezpieczeństwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych i rozporządzeń UE w tym na stanowisku inspektora: K. B., I. K., K. K., J. K. (1), J. M., E. P., D. P., A. S., podinspektora: D. B., J. K. (2), M. L., A. O., O. M., P. M., R. K. (1), S. R., Głównego specjalisty: A. K., R. K. (2), S. A., A. W. (2). Kierownikiem biura była A. W. (3). Wymienieni pracownicy w ramach swoich obowiązków faktycznie wykonywali czynności z zakresu zadań zleconych. Nie można było pomniejszyć ilości etatów chcąc utrzymać ich, jakość i terminowość. Określenie potrzeb etatowych nie było przez pozwanego kwestionowane.

Wysokość wydatków brutto wypłaconych przez powoda w grudniu 2016 roku, na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone w Biurze Świadczeń Rodzinnych wyniosła 108.504.71 zł w tym: 75.204,71 z tytułu wynagrodzenia za prace, 27.300 zł z tytułu świadczeń świątecznych, 6.000 z tytułu nagród. Wysokość wynagrodzeń poniesionych przez powoda w odniesieniu do pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych mieściła się w przedziale średniego wynagrodzenia dla urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, realizujących zadania z zakresu administracji samorządowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji publicznej według województw w 2016 roku wynosiło 4632, 10 zł. Nagrody Finansowe przyznane zostały zgodnie z regulaminem przyznawania nagród finansowych pracownikom Urzędu Marszałkowskiego WZ wprowadzony zarządzeniem nr 59/09 Marszałka Województwa (...) z dnia 15 czerwca 2009r. Organ ustawodawczy nie prowadził szczegółowych regulacji poziomu wynagrodzeń osób, które realizowały zadania w zakresie administracji rządowej w odniesieniu do poszczególnych zdań, co prowadziło do dużej dowolności jednostek w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń.

Dowód:

- listy płac za grudzień 2016 r, k.267-282
- umowy o prace wraz z aneksami k. 287, k.292, k.293, k.298, k.308-309, k.314, k.317, k.322, k.326, k.331, k.364, k.369, k.374-375
- pismo z 31 lipca 2008 r. k.303, k.332, k.340, k.380
- pismo z 15 października 2015 r. k.323
- pismo z 4 maja 2016 r. k.335
- pismo z 21 czerwca 2007 r. k. 341
- zakresy czynności obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności, pracownika (...) k.283-286, k.288-291, k.294-297, k.299-302, k.304-307, k.310-313, k.315-316, k.318-321, k.324-325, k.327-330, k.333-334, k.336-339v, k.342-363, k.365-368, k.370-373, k.376-379
- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468
- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504
- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

Nie jest możliwe określenie czasochłonności zadań wykonywanych przez pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych. Średnia ilość decyzji wydawanych miesięcznie przez Urząd Marszałkowski

w S. dla okresu od 1 kwietnia 2016 roku do 31 maja 2017 roku wyniosła 311 decyzji. Ilość zrealizowanych zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących świadczeń rodzinnych w 2016 roku wyniosła 6080 spraw.

Dowód:

- pismo Wojewody (...) z dnia 23 sierpnia 2017 r. k. 56

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

Wydatki, jakie Województwo (...) poniosło w ramach zadań zleconych w roku 2015 i 2016 były ewidencjonowane w następujących kategoriach:

1. Rozdział 85212 § 4010 – wynagrodzenie osobowe pracowników
2. Rozdział 85212 §4040 - dodatkowe wynagrodzenie roczne
3. Rozdział 85212 § 4110 – składki na ubezpieczenie społeczne
4. Rozdział 85212 § 4120 – składki na fundusz pracy
5. Rozdział 85212 § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia
6. Rozdział 85212 § 4300 – zakup usług pozostałych
7. Rozdział 85212 § 4380 – zakup usług obejmujących tłumaczenia
8. Rozdział 85212 § 4400 – opłaty za administrowanie i czynsze
9. Rozdział 85212 § 4430 – różne opłaty i składki
10. Rozdział 85212 § 4440 – odpisy ZFŚS
11. Rozdział 85212 § 4610 – koszty postępowania sądowego
12. Rozdział 85212 § 4700 – szkolenia pracowników (bez KSC)
13. Rozdział 85211 § 4010 - wynagrodzenie osobowe pracowników
14. Rozdział 85211 § 4110- składki na ubezpieczenie społeczne
15. Rozdział 85211 § 4120 - składki na fundusz pracy
16. Rozdział 85211 § 4210 - zakup materiałów i wyposażenia
17. Rozdział 85211 § 4300 - zakup usług pozostałych
18. Rozdział 85211 § 4400- opłaty za administrowanie i czynsze
19. Rozdział 85211 § 4440 - odpisy ZFŚS
20. Rozdział 85211 § 4700- szkolenia pracowników (bez KSC)
21. Rozdział 85211 § 6060 – wydatki inwestycyjne

W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2015 roku powód wydatkował kwotę 1.275.235,41 zł. Wydatki te obejmowały zadania klasyfikowane w dziale (...) dot. koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2016 roku powód wydatkował kwotę 1.462.620,19 zł z czego na świadczenie rodzinne przeznaczył kwotę 1,198,052,19 zł. Z tytułu wydatków poniesionych z wprowadzeniem rozdziału klasyfikacji budżetowej „ (...) świadczenia wychowawcze” dodanych przez Ministra Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r. powód poniósł koszt w wysokości 269.260,60 zł..

Ze względu na powiązanie zadań w Biurze Świadczeń Rodzinnych, ewidencja w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego, nie była prowadzona oddzielnie. Dokonany przez powoda (na podstawie pisma z dnia 14 czerwca 2016 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w ministerstwie Finansów) podział udziału procentowanego kosztów, wynagrodzeń pracowników pomiędzy świadczenia rodzinne, a świadczenia wychowawcze w proporcji 75/25 % jest właściwy.

Dowód:

- zestawienie wykonania budżetu dla wydatków od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. k.62

- rozliczenie dotacji przyznanej w 2016 r. k.263-264, k.130-131
- pismo Wojewody (...) z 14 marca 2017r. k.134
- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468

- ***pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504***

- ***pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536***

Niezbędny do realizacji rozmiar potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy (ilości etatów) niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku z uwzględnieniem, że strona powodowa obowiązana jest wydatkować środki publiczne w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 49 ust 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - dotyczy 15 etatów pracowniczych.

Wysokość stawki jednej roboczogodziny pracowników powoda wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w 2016 roku z uwzględnieniem zasad finansów publicznych wynosi 26,14zł/rh.

Wysokość dotacji przy założeniu wysokości środków finansowych na jedną sprawę w w kwocie 140 zł wyniosłaby 851.200 zł (6080*140). Przedmiotowa kwota nie miała wpływu na planowanie dotacji celowej na 2016 rok i może być poddana analizie i przypisowi merytorycznemu w miesiącu po jej wprowadzeniu dokumentami urzędowymi.

Dowód

- ***pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468***

- ***pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504***

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

Przyjęte przez powoda wskaźniki podziału kosztów rzeczowych poniesionych w 2016 roku na realizację zadań zleconych były prawidłowe i uprawniają powoda do dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych w związku z zatrudnieniem pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących zadania zlecone w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, w wysokości do 49.404,60 zł.(15 etatów*0, 75 % wskaźnika kosztów dla świadczeń rodzinnych* 26,14 zł stawka roboczogodziny *168 godzin pracy w grudniu 2016r.)

Dowód

- pisemna opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.440-468

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.497-504

- pisemna uzupełniająca opinia biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J. k.526-536

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w części.

Sąd Okręgowy w Szczecinie ponownie rozpoznając sprawę – w wyniku uchylecia pierwszego wyroku przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie zasądził na rzecz powoda od pozwanego kwotę 49.404,60 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 2 stycznia 2017 roku.

Swoje ustalenia Sąd poczynił w oparciu o dokumenty, których prawdziwość nie była kwestionowana przez strony, a nadto zeznania świadków: D. J., M. D., A. W. (1). Sąd również nie znalazł podstaw do kwestionowania wiarygodności zeznań w/w świadków, które były spójne, wzajemnie się uzupełniały, a nadto znajdują potwierdzenie w pozostałym zgromadzonym materiale dowodowym i były pomocne przy ustaleniu okoliczności faktycznych, które legły u podstaw niniejszego wyroku.

W ostatecznym rozstrzygnięciu Sąd posłużył się jednak kluczowym dowodem z opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych dr M. J.. W ocenie Sądu złożona w sprawie opinia w pełni wyjaśnia konieczne do rozstrzygnięcia kwestie. Ponadto, została sporządzona w sposób staranny i rzetelny, a wnioski z niej płynące Sąd Okręgowy w pełni podziela. Biegły w sposób niebudzący wątpliwości przedstawił tok swego rozumowania w dochodzeniu do wniosków końcowych. Zgłaszane przez pozwanego wątpliwości i zastrzeżenia do wniosków opinii zostały wyczerpująco wyjaśnione w dwóch opiniach uzupełniających. W rezultacie prezentowane przez pozwanego zarzuty nie przekonały Sądu, do zażądania od biegłego dodatkowych wyjaśnień, czy też dopuszczenia dowodu z opinii innego biegłego lub zespołu biegłych (wyrok Sądu Apelacyjnego. w S. z 19.01.2016 r., III AUa 385/15, LEX nr 2026197).

W rozpoznawanej sprawie powód Województwo (...) domagał się zasądzenia kwoty 89.323,75 zł stanowiącej różnicy pomiędzy faktycznie poniesionymi przez niego wydatkami na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (którą zmuszony był pokrywać ze środków własnych), a przekazanymi mu na ten cel w 2016 roku przez Wojewodę (...) dotacjami celowymi.

Okolicznością bezsporną jest, że:

- powód w okresie wskazanym w pozwie realizował nałożone na niego ustawami zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w oparciu min. o ustawę z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 29 września 1994 r. o ustawę z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia

8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz ustawę z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, za pośrednictwem swojej komórki - Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej - Biura Świadczeń Rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych i wychowawczych.

- świadczenia wychowawcze prowadzone nowelizacją ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, obowiązywały od stycznia 2016 roku ,

- na wykonywanie zadań zleconych w 2016 r. pozwany Wojewoda (...) przyznał powodowi dotację celową w wysokości: 1.267.000 zł. - w ramach świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w tym 1.199.371,00 zł na realizację zadania z zakresu koordynacji świadczeń rodzinnych w ramach rozdziału 85212 klasyfikacji budżetowej), 1.530.000 zł. – w ramach finansowania, monitorowania oraz kontroli realizacji zadań w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a ponadto kwotę 48.000 zł w ramach wsparcia instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych samorządu województwa.

- powód był poddawany kontroli ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się co kwartał w oparciu o składane przez powoda sprawozdania kwartalne (RB-50). Pozwany nie zgłaszał zastrzeżeń do wydatkowanych środków.

- powód zwracał się kilkakrotnie do pozwanego z prośbą o zwiększenie dotacji na rok 2016

Spornymi było:

- zasadność i wysokość wydatków poniesionych przez powoda z rezerw własnych w roku 2016

- brak uwzględnienia w sprawozdaniu RB-50 kwoty wydatkowanej ze środków własnych

- czy powód mógł samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadania ze środków własnych

Podstawy prawnej dochodzonego przez powoda roszczenia należało poszukiwać w art. 49 ust 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. (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. Dalej, 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 zleconych 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). 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 przepis ten stanowi 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 zatem charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji (art. 417 k.c.) lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, 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. 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 zleconych. 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. (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie I ACa 1827/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2015 r. o sygn. akt I ACa 1814/14).

Wobec przyjęcia, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia przez powoda z pozwem o zapłatę należnej mu kwoty, strona powodowa była zatem obowiązana w oparciu o art. 6 k.c. do wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów dla realizacji zadań zleconych w 2016 roku, wysokości przyznanych dotacji oraz spełnienia przesłanek z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. Sąd w pełni podziela ugruntowane poglądy doktryny i orzecznictwa, że jednostka samorządu terytorialnego dochodząc świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. jest zobowiązana, zgodnie z art. 6 k.c., wykazać, iż przyznana kwota dotacji nie została wyliczona zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (w myśl art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.) lub, że została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie o sygn. akt V CSK 144/7). Jednostka samorządu terytorialnego ma przy tym obowiązek, zgodnie z art. 6 k.c., wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. akt V CSK 295/14). Zatem trafnie w rozpoznawanej sprawie wskazywał pozwany, że aby skutecznie dochodzić swych roszczeń powód musiałby wykazać, że wydatkując pieniądze z dotacji celowej gospodarował nimi celowo i oszczędnie, a mimo to przekazana dotacja celowa była w niewystarczającej wysokości i nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Przechodząc do meritum rozważań, Sąd Okręgowy ustalił, iż zgromadzony materiał dowodowy wskazuje w sposób oczywisty na zwiększenie powodowi zakresu zadań zleconych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego poprzez prowadzenie świadczenia wychowawczego. Stanowisko to potwierdził także rozpoznający sprawę Sąd Apelacyjny w Szczecinie.

Należy zauważyć, iż schemat postępowania powoda w sytuacji uzyskania wiadomości o planowym zwiększeniu zakresu obowiązków w związku z wprowadzaniem nowych regulacji prawnych – dotyczących świadczenia rodzinnego oraz zmiany zasad przyznawania i wypłaty zasiłku rodzinnego w 2016 roku, pokazuje, iż powód chciał uniknąć sytuacji, w której będzie musiał korzystać z rezerw własnych. Warto podkreślić, iż potrzeba zwiększenia dotacji celowych w powyższym zakresie sygnalizowana była pozwanemu jeszcze w sierpniu 2015 roku. Ponadto powód kilkakrotnie w trakcie realizacji zadania wnioskował o zwiększenie dotacji: w lipcu 2016 roku o kwotę 197.600 zł, a następnie w październiku 2016 r. o kwotę 129.300 zł. Różnicę we wnioskowanych kwotach wynikały z faktu, że organ ustawodawczy nie wprowadził szczegółowych regulacji poziomu wynagrodzeń osób, które realizowały zadania w zakresie administracji rządowej w odniesieniu do poszczególnych zadań, co prowadziło do dużej dowolności jednostek w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń (k.460). Niezależnie od powyższego pozwany nie kwestionował środków wykorzystywanych przez powoda, o czym świadczy fakt zwiększenia dotacji na świadczenia rodzinne (k.30) w dniu 12 lutego 2016 r. o 57.500 zł oraz 6.000 zł - choć oczywiście kwoty wnioskowane przez powoda były wyższe (115.00 zł i 12.000zł). O braku zastrzeżeń pozwanego do realizacji zadań zleconych, świadczyć może fakt poddawania powoda kontrolom ze strony Urzędu Wojewódzkiego, który bezpośrednio nadzorował wydatkowanie dotacji. Kontrole bieżące odbywały się, co kwartał w oparciu o składane przez powoda sprawozdania kwartalne Rb-50. Wbrew twierdzeniom strony pozwanej, powód nie miał możliwości bez negatywnych sankcji na ujęcie w sprawozdaniu Rb-50 wydatków dokonanych ze środków własnych, co jednoznacznie potwierdził biegły z zakresu finansów publicznych (k.453). Ponadto, o braku nieprawidłowości w wykorzystywaniu dotacji celowych przez powoda i zwiększeniu zadań pozytywnie wypowiedziała się Regionalna Izba Obrachunkowa. Dodatkowo sam pozwany w piśmie z dnia 14 marca 2017r. polecił pozwanemu zgłaszać zapotrzebowanie o środki finansowane na wybrane zadania celowe, i zobowiązał się dostosować je do potrzeb Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej (k.135 akapit 2). Nadto,

pozwany w piśmie z dnia 23 maja 2016r, wskazał, iż niezbędna jest aktualizacja potrzeb Samorządu Województwa (...)(k.149-150).

Mając na uwadze powyższe należało ustalić, czy poniesione przez powoda wydatki z rezerw własnych były niezbędne do realizacji zadań w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku w Biurze Świadczeń Rodzinnych z uwzględnieniem, że środki te strona powodowa zobowiązana jest wydatkować w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 49 ust 3 u.d.j.s.t.)

Niewątpliwie strona powodowa udokumentowała oraz dowiodła, głównie w drodze opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych, zasadność wydatków pracowniczych poniesionych w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ich wysokość - choć odmienna od dochodzonej w pozwie, została natomiast skonfrontowana z wnioskami opinii biegłego.

Niezależnie od powyższego z poczynionych przez Sąd w niniejszej sprawie ustaleń faktycznych wynika, iż zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w Biurze Świadczeń Rodzinnych wykonywało w roku 2015 - 15 pracowników, zaś w 2016 r. – 21 pracowników. Zeznania świadków D. J., oraz A. W. (1), wskazywały, że w związku ze realizacją dodatkowych zadań zleconych w zakresie świadczeń rodzicielskich, pracownicy Biura Świadczeń Rodzinnych byli obciążeni dodatkową pracą, pracowali po godzinach, a nawet przychodzili do pracy w soboty. Ponadto, z uwagi na problemy z obsadzeniem 2 wakatów, powód zatrudnił do pomocy w (...) jedną osobę na umowę zlecenie przy wyplenianiu danych oraz przeniósł swojego pracownika do pomocy z innego działu. Przeprowadzone przez powoda badanie obciążenia pracą pracowników merytorycznych w (...) wykazało także, że jeden pracownik biura prowadził od 450 do 700 spraw, w zależności od jego sprawności w realizowaniu powierzonych zadań. Analizując zakresy obowiązków pracowników, osoby te były niewątpliwie zatrudnione do wykonywania zadań zleconych. Także stanowiska, na których byli zatrudnieni pracownicy wykonujący zadania zlecone odpowiadały wykonywanym przez nich zadaniom w ramach udzielania świadczeń rodzinnych (inspektor, podinspektor, specjalista, kierownik). Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynagrodzenia pracowników były ustalane na podstawie regulacji ustawowych, rozporządzeń i aktów wewnętrznych. Powódka nie miała możliwości niewypłacenia pracownikom wykonującym zadania zlecone należności zagwarantowanych im przepisami prawa. Zasady wynagradzania pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej uregulowane zostały bowiem w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku 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 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Wobec powyższego wypłacanie wynagrodzeń za wykonywaną pracę, bez różnicowania na zadania własne czy zlecone, było obowiązkiem powoda jako pracodawcy. Tym samym, skoro powód wykonywał 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 Okręgowego strona powodowa udowodniła poniesione wydatki na wynagrodzenia (a także koszty nagród jubileuszowych oraz świadczeń świątecznych przewidzianych w przepisach prawa, do których wypłaty była zobowiązana) przedłożonymi listami płac oraz paskami płacowymi pracowników oraz umowami. Podkreślić przy tym należy, iż wysokością wynagrodzenia te odpowiadały standardowym płacom urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, co w swojej opinii potwierdził również biegły.

Sąd w pełni podziela wnioski opinii biegłego z zakresu finansów publicznych, że kwoty na realizację zadania zleconego przez pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych w S. wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów stosownie do art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Odpowiadając na wątpliwości, które w swoim uzasadnieniu wyraził Sąd Apelacyjny w Szczecinie, należy wskazać w pierwszej kolejności idąc w ślad za wnioskami opinii biegłego, że kompetencje pracowników (...) krzyżowały się

wzajemnie (k.467). Ze względu na powiązanie zadań w Biurze Świadczeń Rodzinnych, ewidencja w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego, nie była prowadzona oddzielnie, a dokonanie przez powoda udziału procentowanego kosztów, wynagrodzeń pracowników pomiędzy świadczenia rodzinne, a świadczenia wychowawcze w proporcji 75/25 % było właściwe. Jak bowiem wskazałam pozwany w piśmie z dnia 14 marca 2017 r. „korelacja między dotacjami na świadczenia wychowawcze, a świadczenia rodzinne kształtowała się na koniec 2016 roku w proporcji 20 % do 80% , to mniejsza dotacja na świadczenia wychowawcze okazała się za wysoka, a na koordynację świadczeń rodzinnych zabrakło środków”.(k.135) Niewątpliwie świadczy to o dysproporcji w rozdzieleniu środków, i tym samym nieuwzględnieniu przez pozwanego prognozowanych przez powoda środków na rok 2016 w tym zakresie.

Idąc dalej za wnioskami opinii biegłego Sąd wskazuje, że wysokość wydatków niezbędnych i wypłaconych przez powoda w grudniu 2016 roku, na rzecz pracowników realizujących zadania zlecone w Biurze Świadczeń Rodzinnych wyniosła 108.504,71 zł w tym: 75.204,71 z tytułu wynagrodzenia za prace, 27.300 zł z tytułu świadczeń świątecznych, 6.000 z tytułu nagród. Kwoty przyznanego wynagrodzenia mieściły się w przedziale średniego wynagrodzenia dla urzędników zatrudnionych w jednostkach samorządowych, realizujących zadania z zakresu administracji samorządowej. Porównując natomiast wydatki niezbędne do realizacji zadań zleconych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego poniesione przez powoda w 2015 roku należy podkreślić, iż wówczas powód wydatkował kwotę łącznie w wysokości: 1.275.235,41 zł. Wydatki te obejmowały zadania klasyfikowane w dziale (...) - świadczenia rodzinne. W ramach wydatków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w 2016 roku powód wydatkował natomiast kwotę 1.462.620,19 zł z czego na świadczenie rodzinne przeznaczył kwotę 1,198,052,19 zł, a z tytułu wydatków poniesionych z wprowadzeniem rozdziału klasyfikacji budżetowej „ (...) świadczenia wychowawcze” dodanych przez Ministra Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r. poniósł koszt w wysokości 269.260,60 zł.

Przesądając o zasadności niniejszego powództwa należało w tym miejscu przytoczyć końcowe wnioski z opinii biegłego, który wskazał, że: „niezbędny do realizacji rozmiar potrzeb w zakresie koniecznej obsady pracowniczej i wymiaru czasu pracy (ilości etatów) niezbędnych do wykonywania zadań zleconych w 2016 roku z uwzględnieniem, że strona powodowa obowiązana jest wydatkować środki publiczne w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów zgodnie z przepisami art. 44 ust 3 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 49 ust 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczył 15 etatów pracowniczych. Wysokość stawki jednej roboczogodziny pracowników powoda wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w 2016 roku z uwzględnieniem zasad finansów publicznych wyniósł, a natomiast 26,14zł/rh.

Idąc dalej w ślad za opinią biegłego, Sąd wskazuje, że przyjęte przez powoda wskaźniki podziału kosztów rzeczowych poniesionych w 2016 roku na realizację zadań zleconych w (...) były prawidłowe. Tym samym kwota dotacji przekazana w 2016 r. była niewystarczająca dla należytego, pełnego i terminowego ich wykonania, co uprawnia powoda do dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych w związku z zatrudnieniem pracowników Biura Świadczeń Rodzinnych realizujących zadania zlecone w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych w kwocie 49.404,60 zł.(15 etatów*o, 75 % wskaźnika kosztów dla świadczeń rodzinnych* 26,14 zł stawka roboczogodziny *168 godzin pracy w grudniu 2016r.) – i taką też kwotę Sąd zasądził w pkt I wyroku.

Nie można natomiast zgodzić się ze stanowiskiem pozwanego, że opinia biegłego nie zawiera sprawdzalnych argumentów, iż wysokość wydatkowanych kwot była uzasadniona ze względu na zakres wykonywanych zadań. Biegły przeprowadził bowiem szczegółową analizę. Podnoszona przez pozwanego kwestia czasochłonności zadań istotnie nie została przez biegłego jednoznacznie przesądzona, wobec braku obiektywnych możliwości wykonania tego zadania, niemniej biegły dokonał porównania ilości decyzji wystawionych w zakresie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w okresie od 1 kwietnia 2016 do 31 maja 2017 r - przez różne organy administracji rządowej. Zaprezentowane przez biegłego wyliczenia (średnio: 311 decyzji miesięcznie) świadczyły o porównywalnych ramach czasowych na realizację procedur dotyczących koordynacji zabezpieczeń. Marginalnie Sąd wskazuje, że ocena czasochłonności mogłaby być jedynie wysoce teoretyczna, nadto pozwany nie podał w jaki sposób miałyby wpływać na ocenę wydatkowania środków na realizację zadań. Sąd naprowadza, że nie bez znaczenia jest również fakt, na co zwrócił uwagę biegły (str.532), iż problemy z finansowaniem koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego

występowały także przed i po przekazaniu zadań w 2018 r. Sytuacja wówczas była analogiczna, a powód po raz kolejny występował o zwiększenie dotacji, która w tym wypadku została przez pozwanego uwzględniona, mimo, tożsamości zleconych zadań. Niewątpliwie pokazuje to tylko pewną niedoskonałość pozwanego w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i utwierdza w przekonaniu o słuszności prezentowanego wyводу. Tym bardziej, że pozwany sam wielokrotnie w trakcie prowadzonej z powodem korespondencji w 2016 r. przyznał, iż potrzebna jest dłuższa analiza wykorzystania obu dotacji przekazanych na świadczenia rodzinne i wychowawcze w celu ich poprawy.

Niezależnie od powyższego wobec jednoznacznych wniosków opinii, co do należytego, pełnego, celowego i oszczędnego wydatkowania środków to pozwany winien przedstawić dowody przeciwnie i wykazać ewentualną inicjatywę dowodową, czego, jednakże nie uczynił. Pozwany podnosił ponadto, że strona powodowa nie mogła samodzielnie zdecydować o finansowaniu zadań zleconych ze środków własnych, a skoro decyzję taką podjęła - to nie ma podstaw prawnych do dochodzenia zwrotu wskazanych wydatków od strony pozwanej. Nie można jednak uznać zasadności takiego stanowiska. Jak wynika to z ustalonego w sprawie stanu faktycznego, opartego na dokumentacji, zeznaniach świadków, opinii biegłego - pełna realizacja przez Województwo (...) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymagała przekazania w formie celowej dotacji kwoty wyższej niż ta, która została faktycznie przekazana stronie powodowej. Strona powodowa wniosowała o zwiększenie dotacji, wskazując argumenty pozwalające na merytoryczną ocenę wniosków. Wskazana na wstępie analiza przepisów nie pozwala zatem na przyznanie w tym zakresie racji pozwanemu.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej okoliczności stwierdzić należy, że pozwany Skarb Państwa-Wojewoda (...) pomimo zobowiązania zawartego w ustawie nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych, a tym samym żądanie zapłaty w oparciu o art. 49 ust.6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego było zasadne w kwocie 49.404,60 zł. Żądanie odsetek jak dla zaległości podatkowych znalazło także uzasadnienie w treści powołanego przepisu, a zatem winny być one naliczone od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności. Za taki dzień należało uznać terminowe przekazanie dotacji celowej na wykonanie zadań zleconych, przez co należy rozumieć ostatni dzień każdego roku tj. odpowiednio 2016. Tym samym żądanie powoda zasądzenia odsetek od zasądzonej kwoty za rok 2016 od dnia 2 stycznia 2017 r. było uzasadnione.

Wobec uwzględnienia powództwa w części, Sąd oddalił powództwo w pozostałym zakresie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w pkt II wyroku.

Orzeczenie o kosztach Sąd oparł o przepis art. 100 k.p.c., ustalając, powód ponosi je w 45%, a pozwany w 55%, przy czym ich szczegółowe wyliczenie na podstawie art.108 k.p.c. pozostawił Referendarzowi Sądowemu.

SSO Katarzyna Krasny