

Sygn. akt I C 1666/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2023 r.

Sąd Rejonowy w Ciechanowie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia Lidia Grzelak

Protokolant st. sekr. sąd. Edyta Wojciechowska

po rozpoznaniu w dniu 28 września 2023 r. w Ciechanowie

na rozprawie

sprawy z powództwa Gminy Miejskiej C.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę 10100,00 zł

I zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Gminy Miejskiej C. kwotę 10100,00 zł (dziesięć tysięcy sto złotych) z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 19 września 2018 r. do dnia zapłaty;

II w pozostałym zakresie powództwo oddala;

III zasądza od pozwanej pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Gminy Miejskiej C. kwotę 9216,00 zł (dziewięć tysięcy dwieście szesnaście złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 3600,00 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

IV nakazuje ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwotę 6350,48 zł (sześć tysięcy trzysta pięćdziesiąt złotych czterdzieści osiem groszy) tytułem uzupełnienia kosztów procesu orzeczonych prawomocnymi postanowieniami z dnia 10 sierpnia 2022 r. oraz 24 lutego 2023 r., z tym że kwotę 1000,00 zł (jeden tysiąc złotych) przez pobranie z zaliczki zaksięgowanej pod pozycją U11- (...) KU (...) (k. 577);

V nakazuje Skarbowi Państwa wypłacić powodowi Gminie Miejskiej C. kwotę 289,00 zł (dwieście osiemdziesiąt dziewięć złotych) tytułem zwrotu niewykorzystanej części zaliczki zaksięgowanej pod pozycją U11- (...) KU (...) (k. 422).

Sędzia Lidia Grzelak

Sygn. akt I C 1666/18

UZASADNIENIE

Powód Gmina Miejska C., pozwem z dnia 24 października 2018 r., wnosił o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 10100,00 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 11 września 2018 r. do dnia zapłaty. Wnosił ponadto o obciążenie pozwanego kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wnosił o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie na swoją rzecz od powoda Gminy Miejskiej C. zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Miejska C. wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Na ten cel otrzymuje z budżetu państwa tj. Skarbu Państwa – Wojewody (...), środki pieniężne w formie dotacji celowych (bezsporne).

Na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej 2013 r. Skarb Państwa – Wojewoda (...) przekazał Gminie Miejskiej C. w tym trybie środki finansowe w wysokości 292418,00 zł (bezsporne).

W ocenie Gminy Miejskiej C., koszt wykonania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w 2013 r. wyniósł 992648,20 zł (bezsporne).

W 2013 r. w Urzędzie Stanu Cywilnego Gminy Miejskiej C. zatrudnione były cztery osoby, w tym kierownik USC E. S. (1), zastępca kierownika A. L. oraz dwóch inspektorów M. N. i T. M.. Zakres działalności USC obejmuje w całości zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Pracownicy USC w C. wykonują obowiązki nie tylko w stosunku do (...) Miejskiej (...), ale również (...). Wynagrodzenia pracowników USC wyniosły łącznie w 2013 r. kwotę 212505,60 zł (listy płac k. 20 – 63, zakresy czynności k. 213 – 219, k. 220 – 228, 304 – 312, 313 – 320, wykaz czynności k. 486 – 491, zestawienie wynagrodzeń k. 492, 673 – 676, regulamin wynagradzania wraz z załącznikami k. 483 – 504, regulamin organizacyjny k. 505 – 530, zeznania świadków E. S. (1) k. 429, A. L. k. 430, T. M. k. 430, M. N. k. 431 sprawozdanie roczne k. 391 – 392, opinia biegłego sądowego w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P. k. 645 – 656, 702 - 710).

W 2013 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta C. zatrudnionych było siedem osób, w tym kierownik E. L., zastępca kierownika K. A. oraz inspektorzy L. W., K. O., R. C., E. K. i G. B.. Zakres działalności Wydziału Spraw Obywatelskich obejmuje w całości zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynikające z ustaw: ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim oraz ustawy z dnia 213 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Wynagrodzenia pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich wyniosły łącznie w 2013 r. kwotę 255070,50 zł (listy płac k. 20 – 63, zakresy czynności k. 66 – 80, 81 – 122, 161 – 194, 195 – 212, 256 – 277, 278 – 304, 677 - 681, sprawozdanie roczne k. 393 – 396, wykaz czynności k. 468 – 480, zestawienie wynagrodzeń k. 492, 673 – 676, regulamin wynagradzania wraz z załącznikami k. 483 – 504, regulamin organizacyjny k. 505 – 530, zeznania świadków R. C. k. 429 – 430, K. O. k. 431, K. A. k. 432 – 433, E. K. k. 434, L. W. k. 434 – 435, G. B. k. 451 – 452, opinia biegłego sądowego w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P. k. 645 – 656, 702 - 710).

W 2013 r. Wydziały Urzędu Miasta C.: Wydział Działalności Gospodarczej, Wydział (...) Budżetowy, Wydział Zarządzania Kryzysowego oraz Kancelaria Prezydenta Miasta, a właściwie ich pracownicy, realizowali zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zakresy czynności tych osób nie pozwalają na ustalenie w jakim zakresie czasowym bądź procentowym zajmowali się w ramach swoich obowiązków wykonywaniem zadań własnych gminy, a w jakim zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jedynie inspektor M. T. zatrudniony w Wydziale Zarządzania Kryzysowego wykonywał wyłącznie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jego wynagrodzenie w 2013 r. wyniosło łącznie 9684,30 zł. Kierownik W. F. oraz M. S. zatrudnieni byli w Wydział Zarządzania Kryzysowego Kancelarii Prezydenta Miasta. W. F. wykonywał obowiązki w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ponadto zadań własnych gminy w zakresie organizacji imprez masowych czy ochrony przeciwpożarowej. Kierownik E. S. (2), inspektor M. B. i podinspektor M. O. byli zatrudnieni w tzw. Wydziale Działalności Gospodarczej. Zgodnie z regulaminem organizacyjny (...) w strukturze organizacyjnej funkcjonował Wydział Zamówień Publicznych, Działalności gospodarczej i Inwestycji, w skład którego wchodził m.

in. referat ds. (...). M. O. wykonywała obowiązki w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ponadto zadań własnych gminy m. in. z zakresu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego. M. B. wykonywała obowiązki w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ponadto zadań własnych gminy m. in. z zakresu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Kierownik referatu E. S. (3) była zatrudniona w Wydziale (...) Budżetowym; wykonywała obowiązki w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz ponadto zadań własnych gminy, w tym w zakresie planowania i realizowania budżetu miasta (listy płac k. 20 – 63, świadectwo pracy k. 64 – 65, zakresy czynności k. 126 – 145, 146 – 160, 229 – 255, 321 – 325, 682 – 685, sprawozdanie roczne k. 404, wykaz czynności 459 – 466, 481 – 485, wykaz etatów k. 467, zestawienie wynagrodzeń k. 492, 673 – 676, regulamin wynagradzania wraz z załącznikami k. 483 – 504, regulamin organizacyjny k. 505 – 530, zeznania świadków E. S. (2) k. 428 – 428, M. O. k. 431 – 432, M. B. k. 433 – 434, W. F. k. 452, E. S. (3) k. 453 – 454, opinia biegłego sądowego w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P. k. 645 – 656, 702 - 710).

Łączna wysokość kosztów osobowych wynikająca z zatrudnienia osób wykonujących w 2013 r. w Urzędzie Miasta C. wyłącznie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej tj. osób zatrudnionych w wydziałach: czterech w Urzędzie Stanu Cywilnego, siedmiu w Wydziale Spraw Obywatelskich oraz jednej w Wydziale Zarządzania Kryzysowego, wynosi 700605,97 zł, w tym wynagrodzenia oraz pochodne od tych wynagrodzeń, w tym składki na ubezpieczenie społeczne, składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jak też tzw. 13-tkę (listy płac k. 20 – 63, zestawienie wynagrodzeń k. 492, 673 – 676, opinia biegłego sądowego w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P. k. 645 – 656, 702 - 710).

Wysokość wydatków rzeczowych np. koszty mediów, utrzymania czystości, szkoleń, delegacji, materiałów biurowych i eksploatacyjnych, usług telekomunikacyjnych, serwisu sprzętu biurowego, w zakresie wydziałów Urzędu Miasta C. wykonujących wyłącznie bądź w pewnym zakresie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie jest znana (bezsporne).

Pismem z dnia 3 września 2018 r. Gmina Miejska C. wezwała Wojewodę (...) jako statio fisci Skarbu Państwa do zapłaty kwoty 700230,20 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty tytułem różnicy pomiędzy wydatkami poniesionymi przez Gminę Miejską C. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej a kwotą środków pieniężnych przekazanych Gminie z tego tytułu na 2013 r. – w terminie 7 dni od otrzymania wezwania. Pismem z dnia 11 września 2018 r. Wojewoda (...) powiadomił Gminę Miejską C., że po analizie zasadności wezwania, odpowiedź zostanie udzielona w terminie do dnia 21 września 2018 r. Pismem z dnia 21 września 2018 r. Wojewoda (...) odmówił wypłaty należności tytułem podwyższenia dotacji, wskazując, że kwota dotacji została przyjęta w projekcie ustawy budżetowych na 2013 rok (korespondencja stron k. 327, 385, 386).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie zebranych w sprawie dokumentów powołanych powyżej, zeznań świadków oraz opinii biegłego sądowego w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P. (k. 645 – 656, 702 – 710). Wskazane dowody są w pełni wiarygodne. Wskazać należy, że zeznania świadków – pracowników Urzędu Miasta C. mają jedynie charakter pomocniczy. Decydujące znaczenie mają dokumenty dotyczące ich zakresów czynności w 2013 r. oraz dokumenty finansowe w zakresie wypłaconych wynagrodzeń oraz świadczeń pochodnych od wynagrodzeń. Podkreślić należy, że dowody te nie były kwestionowane przez pozwanego Skarb Państwa – Wojewodę (...). Pozwany kwestionował wprawdzie, kwestie prawidłowości organizacji pracy Urzędu Miasta C., w tym w zakresie ilości pracowników niezbędnych do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nie przedstawiając jednakże w tym zakresie żadnych dowodów. Zauważyć należy, że kwestia ta była również przedmiotem opinii biegłego sądowego dr K. P., który podkreślił, że stan zatrudnienia pracowników wykonujących te zadania był adekwatny do ilości zadań, przy uwzględnieniu, że Urząd Stanu Cywilnego wykonywał zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie tylko dla (...) Miejskiej (...), ale również dla (...). W 2013 r. ilość mieszkańców miasta wynosiła około (...) osób, zaś (...) około 6800 osób. Wskazać również należy, że zastrzeżenia te zostały przez stronę pozwaną podniesione dopiero w toku niniejszego procesu. Pozwany Skarb

Państwa – Wojewoda (...) otrzymywał sprawozdania z wykonywanych zadań, w tym i za rok 2013, nie zgłaszał jednakże zastrzeżeń co do prawidłowości organizacji pracy urzędu.

Szczególne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma opinia biegłego sądowego dr K. P. w zakresie ustalenia wysokości kosztów poniesionych przez powoda Gminę Miejską C. związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w 2013 r. Opinia została sporządzona w sposób rzetelny, prawidłowy, wyczerpujący, a nadto zgodnie z postawioną tezą postanowienia dowodowego. Biegły sądowy sporządził opinię, wykorzystując zebrany materiał dowodowy, w tym informacje dotyczące wypłaconych poszczególnym pracownikom wynagrodzeń oraz własną wiedzę. Niewątpliwie opinia stanowi tylko pomoc dla sądu i - jak wielokrotnie było wyjaśniane w orzecznictwie i doktrynie - nie może zastąpić ani ustaleń faktycznych ani decydować o spełnieniu przesłanek prawnych. Zadaniem biegłego zasadniczo nie jest poszukiwanie dowodów i okoliczności mających uzasadniać argumentację stron procesu, lecz dokonanie oceny przedstawionego materiału z perspektywy posiadanej wiedzy naukowej, technicznej lub branżowej i przedstawienie sądowi danych (wniosków) umożliwiających poczynienie właściwych ustaleń faktycznych i właściwą ocenę prawną znaczenia zdarzeń, z których strony wywodzą swoje racje. Opinia biegłego, zgodnie z art. 278 kpc, służy stworzeniu sądowi możliwości prawidłowej oceny materiału procesowego w wypadkach, kiedy ocena ta wymaga wiadomości specjalnych tj. wiedzy wykraczającej poza objętą zakresem wiedzy powszechnej. Biegłemu sądowemu dr K. P. nie sposób odmówić rzetelności, fachowości i obiektywizmu w sprawie. Zarówno opinia główna, jak i uzupełniająca, z uwagi na poziom wiedzy biegłego sądowego, jego doświadczenie zawodowe, stanowczość wniosków oraz ich umotywowanie, zasługują na pozytywne uznanie wartości rozumowania zawartego w opinii. Sąd podziela zastrzeżenia wyrażone w opinii biegłego sądowego co do możliwości uwzględnienia wynagrodzeń części pracowników zgodnie z żądaniem powoda Gminy Miejskiej C. tj. tych pracowników którzy wykonywali obowiązki służbowe zarówno dotyczące zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak i zadań własnych gminy. Zakresy czynności tych pracowników nie pozwalają na ustalenie stosunku, w jakim pracownicy wykonywali poszczególne obowiązki. Odnosząc się do kwestii wysokości wynagrodzeń wypłacanych pracownikom przez Urząd Miasta C. wskazać należy, że wynagrodzenia, co bezsporne, były zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Sąd podzielił ponadto uwagi biegłego sądowego w zakresie możliwości ustalenia wysokości wydatków rzeczowych np. koszty mediów, utrzymania czystości, szkoleń, delegacji, materiałów biurowych i eksploatacyjnych, usług telekomunikacyjnych, serwisu sprzętu biurowego, w zakresie wydziałów Urzędu Miasta C. wykonujących wyłącznie bądź w pewnym zakresie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ustalenie tych należności wymagałoby prowadzenia w tym zakresie przez powoda Gminę Miejską C. odrębnej ewidencji. Tym niemniej, analiza zestawienia przedstawionego przez powoda Gminę Miejską C. (k. 674 – 676) wskazuje, że żądanie pozwu nie obejmuje tych kosztów, a jedynie koszty wynagrodzenia pracowników oraz świadczeń pochodnych od wynagrodzeń.

Sąd pominął ocenę opinii biegłej sądowej w zakresie księgowości i rachunkowości mgr I. W. (k. 548 – 557, 593 – 596). Opinia, nie dyskredytując jej w całości, nie może stanowić podstawy ustaleń w niniejszej sprawie. Wskazać należy, że biegła sądowa mgr I. W. wobec podnoszonych przez strony zastrzeżeń, podniosła, że jej wiedza w tym zakresie nie jest wystarczająca do wydania opinii.

Sąd zważył, co następuje:

Roszczenie powoda Gminy Miejskiej C. zasługuje na uwzględnienie.

Powód Gmina Miejska C. swoje roszczenie wywodzi z treści przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 49 ust. 6). Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1) ustawy, dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresy administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami. Stosownie do art. 50 ustawy, podziału dotacji celowych na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dla gmin i powiatów dokonuje wojewoda.

Art. 49 wskazanej ustawy precyzuje, 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 zadań (ust. 1). Dotacje celowe są przekazywane przez wojewodów (ust. 4). Dotacje celowe, o którym mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (ust. 5). 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).

Wskazać również na wstępie rozważań należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane:

w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,

optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych od wielu lat ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleczonych zadań (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie II CSK 195/11, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie I CSK 823/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie I ACa 566/20, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie I ACa 1536/21, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie I ACa 982/20, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie I ACa 602/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie I (...) 386/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie I (...) 159/19). W uzasadnieniach wyroków z dnia 20 lutego 2015 r. (sygn. akt V CSK 295/14) oraz z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn. akt I CSK 823/15) Sąd Najwyższy podkreślił, że dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją obligatoryjną i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności, co oznacza, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleczonych. Wprowadzając zasadę adekwatności, w ocenie Sądu Najwyższego, ustawodawca przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, lecz zleczonych lub zleczonych ustawami do wykonania samorządowi. Żaden bowiem przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleczonych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Zatem w ust. 5 art. 49 cyt. ustawy, chodzi nie tyle o przekazanie dotacji w terminie, ile o jej przekazanie w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (podobnie wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie I ACa 1193/19, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie I ACa 1516/19,). W wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. wydanym w sprawie V CSK 144/17 Sąd Najwyższy podkreślił w uzupełnieniu wcześniejszego stanowiska, że przepis art. 49 ust. 6 cyt. ustawy ma zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, jak i przekazania ustalonych w budżecie dotacji w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań.

Wskazać również należy, na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 maja 2021 r. wydanym w sprawie I ACa 515/19, że jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana również optymalnie dobrać metody i środki służące osiągnięciu celu oraz zastosować zasady przyjęte w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. W wyniku tak przyjętej oceny, należy przeanalizować, czy wszystkie poniesione wydatki na wykonanie zadań zleczonych zostały zrealizowane z zachowaniem i przestrzeganiem wyżej opisanych zasad, to jest z poszanowaniem art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz

art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jeśli przeprowadzona analiza wskaże, że część kosztów nie mieści się w tych granicach, a dotacji na ich sfinansowanie nie wystarczyło, zaś charakter wykonanych przez jednostkę samorządu terytorialnego wydatków „przerósł” zasady określone powołanych przepisach, wówczas jednostka samorządu terytorialnego musi sfinansować wydatki bieżące z własnych środków. Tak więc w takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego na własne życzenie i za własne środki wykonuje zadanie zlecone w zakresie ponadstandardowym, „bogatszym” niż przewidują to przepisy. Wydatki publiczne powinny być bowiem dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m. in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W wyroku z dnia 21 października 2021 r. wydanym w sprawie (...) 52/21 Sąd Najwyższy podkreślił, że zasadność roszczenia dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego należy oceniać przez pryzmat przewidzianych właściwymi przepisami prawa finansowego zasad planowania, obliczania, wypłaty i wydatkowania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, Charakter dotacji określonej w art. 49 ustawy nie wyłącza więc stosowania zasad jej wydatkowania zgodnie z regułami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności zasad celowości, oszczędności i gospodarności.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, że pełne wykonanie zleconych zadań z zakresu administracji rządowej przez powoda Gminę Miejską C. w 2013 r. wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano z budżetu państwa. Przekazana zatem kwota nie umożliwiała zatem pełnego wykonania zadań zleconych, nie została bowiem przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Powód Gmina Miejska C. może zatem skutecznie domagać się zapłaty różnicy pomiędzy kwotą jaka rzeczywiście była potrzebna i niezbędna dla pełnego wykonania zleconych zadań a wysokością przekazanej dotacji.

Bezspornym jest w sprawie, że powód Gmina Miejska C. wykonała w 2013 r. zlecone zadania z zakresu administracji rządowej (zadania z zakresu aktów stanu cywilnego, spraw obywatelskich oraz zarządzania kryzysowego) i poniosła związane z tym koszty.

Zgodzić się należy, że problem wysokości tych kosztów ma charakter złożony. Koszty poniesione przez powoda Gminę Miejską C. mają bowiem różny charakter, zarówno osobowy, jak i rzeczowy, na co zwrócił uwagę biegły sądowy w zakresie audytu i kontroli, samorządu terytorialnego i finansów publicznych dr K. P.. Jak słusznie wskazał biegły sądowy, możliwości ustalenia wysokości wydatków rzeczowych np. koszty mediów, utrzymania czystości, szkoleń, delegacji, materiałów biurowych i eksploatacyjnych, usług telekomunikacyjnych, serwisu sprzętu biurowego, w zakresie wydziałów Urzędu Miasta C. wykonujących wyłącznie bądź w pewnym zakresie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej jest niemożliwe bądź co najmniej znacznie utrudnione. Zapewne z tych powodów, żądanie powoda Gminy Miejskiej C. ogranicza się do kosztów osobowych obejmujących wyłącznie koszty wynagrodzenia pracowników oraz świadczeń pochodnych od wynagrodzeń. Jak wskazano powyżej, wysokość wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej była zgodna, co bezsporne, z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Pozwany Państwa - Wojewoda (...) nie kwestionował wysokości wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Pracownicy mieli prawidłowe kategorie zaszeręgowania, zgodne z wymaganymi kwalifikacjami.

Sąd ustalił, że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywały w sposób wyłączny Urząd Stanu Cywilnego oraz Wydział Spraw Obywatelskich. Pracownicy tych wydziałów Urzędu Miasta C. wykonywali wyłącznie obowiązki pracownicze dotyczące zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ponadto część tych zadań wykonywali pracownicy zatrudnieni w innych wydziałach: Wydział Działalności Gospodarczej (właściwie był to referat w Wydziale Zamówień Publicznych, Działalności Gospodarczej i Inwestycji), Wydział (...) Budżetowy, Wydział Zarządzania Kryzysowego, działający w ramach Kancelarii Prezydenta Miasta. Zakresy czynności tych osób nie pozwalają na ustalenie w jakim zakresie czasowym bądź procentowym zajmowali się w ramach swoich obowiązków wykonywaniem zadań własnych gminy, a w jakim zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, za wyjątkiem inspektora M. T., który wykonywał wyłącznie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Powód Gmina Miejska

C. wykazała, wysokość poniesionych kosztów z tytułu wynagrodzeń wskazanych pracowników oraz innych kosztów osobowych obejmujących pochodne od tych wynagrodzeń, w tym składki na ubezpieczenie społeczne, składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jak też tzw. 13-tkę, wynosi 700605,97 zł, co zdecydowanie przewyższa kwotę dotacji celowej za 2013 r. przyznaną na rzecz Gminy Miejskiej C. tj. kwotę 292418,00 zł. W ocenie Sądu, powód wykazał ilość zatrudnionych w 2013 r. osób wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jak wskazał w opinii biegły sądowy, ilość etatów była adekwatna do potrzeb miasta i nie była zawyżona. Ocena ta znajduje potwierdzenie w przedstawionych przez powoda Gminę Miejską C. zakresach czynności pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, regulaminie organizacji urzędu oraz sprawozdaniach rocznych z ilości wykonanych czynności za 2013 r. poszczególnych wydziałów, w ramach których realizowane są zadania zlecone. Nie jest natomiast możliwe, a co najmniej znacznie utrudnione, zdaniem Sądu, określenie czasochłonności każdej czynności pracownika w ramach wykonywanych obowiązków. W sytuacji bezpośredniej obsługi interesantów, decydujące znaczenie będą mieć zachowanie, warunki osobiste (charakter), stan zdrowia (np. słaby wzrok, utrudnione poruszanie się) danego klienta, co może wpłynąć na wydłużenie czasu jednorazowej obsługi lub konieczność powtórnej wizyty w związku z potrzebą choćby uzupełnienia dokumentacji.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...), pomimo zgłaszanych zastrzeżeń co do stanu zatrudnienia pracowników, nie wykazał aby stan zatrudnienia pracowników wykonujących zadania zlecone był nadmierny w stosunku do ilości wykonywanych zadań. Wskazać należy, że na ilość zadań wykonywanych przez Urząd Stanu Cywilnego ma wpływ, że wykonuje on czynności również w stosunku do (...), a nie tylko (...) Miejskiej (...). Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) otrzymywał roczne sprawozdania, nie kwestionował jednakże stanu zatrudnienia w Urzędzie Miasta C.; nie miał również zastrzeżeń co do jakości i terminowości wykonywania czynności przez pracowników wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W żaden sposób nie pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) nie wykazał, w ocenie Sądu, że działania powoda Gminy Miejskiej C. w celu zapewnienia obsługi mieszkańców przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, miały charakter niegospodarności. Gmina Miejska C. w związku z wykonywaniem tych zadań była zobligowana do stworzenia i utrzymywania odpowiedniej ilości etatów pracowniczych, pozwalającą na prawidłowe wykonywanie obowiązków w stosunku do klientów. Pozwany nie zakwestionował skutecznie ilości etatów przeznaczonych do obsługi w zakresie zadań zleconych. To na pozwanym Skarbie Państwa – Wojewodzie (...) spoczywał, stosownie do art. 6 kc, ciężar wykazania, że zlecone zadania można było wykonać przy takiej samej lub mniejszej liczbie pracowników, oszczędniej, i w lepszy, bardziej ekonomiczny sposób. Pozwany nie wykazał, zdaniem Sądu, by twierdzenia co do braku celowości, zasadności i oszczędności ponoszonych przez powoda Gminę Miejską C. wydatków były uzasadnione.

W ocenie Sądu, powyższe okoliczności uzasadniają stanowisko, że przekazywane w formie dotacji celowej przez Wojewodę (...) środki finansowe nie pokrywały faktycznie ponoszonych przez powoda Gminę Miejską C. wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Nie budzi wątpliwości, że różnicę w wydatkach pomiędzy przekazaną kwotą dotacji 292418,00 zł a kwotą faktycznie przeznaczaną na realizację tych zadań w 2013 r. w zakresie ustalonym przez Sąd w niniejszym procesie tj. 700605,97 zł, Gmina Miejska C. pokrywała z własnych środków, kosztem realizacji zadań własnych. Różnica ta wynosi 408187,97 zł. Jak wskazano powyżej środki faktycznie wydatkowane na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przyjęte w tej sprawie obejmowały wyłącznie środki przeznaczone na wynagrodzenia pracowników wykonujących te zadania, i ich pochodne.

W związku z powyższym Sąd uwzględnił powództwo i zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Gminy Miejskiej C. kwotę 10100,00 zł. W ocenie Sądu, żądanie powoda w świetle powyższych uwag było zasadne do kwoty wyższej. Sąd w zakresie wyrokowania związany jest żądaniem pozwu, co wynika wprost z treści art. 321 § 1 kpc, zgodnie z którym sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie. Z tych względów Sąd od kwoty roszczenia głównego zasądził odsetki ustawowe za opóźnienie, tak jak wnosił powód Gmina Miejska C.. Jak wskazano na wstępie rozważań, zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego (tu: powód Gmina Miejska C.) może domagać się należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Odsetki te bezsprzecznie są w wyższej stopie procentowej niż odsetki ustawowe za opóźnienie.

Sąd uznał za zasadne zasądzenie odsetek ustawowych za opóźnienie od kwoty 10100,00 zł od dnia 19 września 2018 r. do dnia zapłaty. Sąd miał na uwadze, że pismem z dnia 3 września 2018 r. powód wezwał pozwanego do podwyższenia kwoty dotacji za 2013 r. Brak jest dowodu doręczenia wezwania pozwanemu, stąd też upływ tego terminu Sąd obliczył od dnia pierwszego pisma pozwanego tj. od 11 września 2018 r. informującego o przesunięciu odpowiedzi z uwagi na analizę sprawy. Należy jednak zauważyć, że pozwany w odpowiedzi na wezwanie nie podjął w rzeczywistości analizy sprawy, poprzestając na standardowej odmowie uzupełnienia dotacji. Przepisy nie określają terminu wymagalności tego rodzaju roszczenia, wobec czego powinno ono zostać spełnione przez zobowiązanego, zgodnie z art. 455 kc, niezwłocznie po wezwaniu go do spełnienia świadczenia przez uprawnionego. Sąd oddalił zatem powództwo jedynie co do żądania zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie od dnia 11 września 2018 r. do dnia 18 września 2018 r. (pkt II wyroku).

W pkt III wyroku Sąd rozstrzygnął o kosztach procesu stosownie do art. 100 kpc, zgodnie z którym w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczącej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu.

W ocenie Sądu, oddalenie powództwa jedynie co do części odsetek ustawowych za opóźnienie, uzasadnia obciążenie pozwanego kosztami procesu w całości.

Sąd zasądził zatem od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Gminy Miejskiej C. kwotę 9216,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Na kwotę tę złożyły się: 505,00 zł tytułem opłaty sądowej od pozwu, 5111,00 zł tytułem kosztów opinii biegłych sądowych oraz 3600,00 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego, przy uwzględnieniu wskazanej wartości przedmiotu sporu. Wysokość kosztów zastępstwa procesowego ustalono zgodnie § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Jednocześnie Sąd w pkt IV nakazał ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwotę 6350,48 zł tytułem uzupełnienia kosztów opinii biegłych sądowych, z tym że kwotę 1000,00 zł przez pobranie z uiszczonej przez pozwanego a nie wykorzystanej dotychczas zaliczki (art. 83 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 113 cyt. ustawy).

W pkt V wyroku Sąd nakazał zwrócić powodowi Gminie Miejskiej C. niewykorzystaną część zaliczki w kwocie 289,00 zł stosownie do art. 84 cyt. ustawy).