



Załącznik do uchwały nr 238/19  
Zarządu Województwa  
Zachodniopomorskiego  
z dnia 12 lutego 2019 r.

Pan Krzysztof Zacharzewski  
Burmistrz Złocieńca

Gmina Złocieniec  
ul. Stary Rynek 3  
78-520 Złocieniec

Pan Krzysztof Jan Czerwiński  
Burmistrz Drawskiego Pomorskiego

Gmina Drawsko Pomorskie  
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 41  
78-500 Drawsko Pomorskie

WWRPO.VIII.3162.38.2013.KSz

**DECYZJA**  
**Nr WWRPO/4/W/2019**

podjęta w dniu 12 lutego 2019 r. przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego  
w osobach:

*Olgiard Geblewicz - Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego,*  
*Jarosław Rzepa - Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego,*  
*Tomasz Sobieraj - Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego,*  
*Janusz Gromek - Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego.*

Na podstawie art. 104 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 t. j. ze zm.), art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307 t. j. ze zm.), art. 60 pkt 6, art. 61 ust. 1 pkt 2 lit. a), art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b), art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 t. j. ze zm.) oraz art. 41 ust. 2 pkt 4, art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 t. j. ze zm.)

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, po rozpatrzeniu wniosku Beneficjenta – Gminy Ostrowice z siedzibą w Ostrowicach, Ostrowice 6 – z dnia 13 czerwca 2018 r. (doprecyzowanego pismem z dnia 14 sierpnia 2018 r.) o udzielenie ulgi w postaci umorzenia części należności głównej wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych wynikającymi z decyzji administracyjnej Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r.

zobowiązującej wymienionego do zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-022/09-00 z dnia 30 czerwca 2010 r. na realizację projektu pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno - ściekowej na terenie Gminy Ostrowice w obszarze Drawskiego Parku Krajobrazowego – Etap I” oraz utrzymującej ją w całości w mocy decyzji administracyjnej Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr WWRPO/47/W/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

#### **orzeka o:**

1. odmowie umorzenia 99 % należności głównej wraz z odsetkami stwierdzonymi decyzją administracyjną Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. oraz utrzymującą ją w całości w mocy decyzją administracyjną nr WWRPO/47/W/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.
2. odmowie umorzenia 80 % należności głównej wraz z odsetkami stwierdzonymi ww. decyzjami administracyjnymi.

#### **Uzasadnienie**

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (zwana dalej IZ RPO WZ) decyzją administracyjną nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. zobowiązał Gminę Ostrowice (zwana dalej Gminą lub Beneficjentem) do zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-022/09-00 (zwana dalej Umową) na realizację projektu pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno – ściekowej na terenie Gminy Ostrowice w obszarze Drawskiego Parku Krajobrazowego – Etap I” (zwanym dalej Projektem) w wysokości 2 315 474,74 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków. Następnie, w wyniku złożonego środka odwoławczego, IZ RPO WZ decyzją administracyjną nr WWRPO/47/W/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. utrzymała w całości w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 12 sierpnia 2013 r.

Beneficjent nie zgadzając się z powyższym rozstrzygnięciem, korzystając z uprawnienia do wszczęcia sądowej kontroli działalności administracji publicznej, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę administracyjną na decyzję z dnia 11 grudnia 2013 r. W wyniku przeprowadzenia postępowania sędowoadministracyjnego WSA w Szczecinie wyrokiem z dnia 23 lipca 2014 r. (sygn. akt I SA/Sz 251/14) oddalił przedmiotową skargę. Powyższe rozstrzygnięcie podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który wyrokiem z dnia 9 lutego 2016 r. oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Szczecinie z dnia 23 lipca 2014 r.

W wyniku powyższego Gmina pismem z dnia 18 lutego 2016 r. zwróciła się do IZ RPO WZ z wnioskiem o udzielenie ulgi w spłacie w postaci umorzenia należności głównej wraz z odsetkami wynikającymi ze wskazanych wyżej decyzji administracyjnych z dnia 12 sierpnia 2013 r. oraz z dnia 11 grudnia 2013 r. W przywołanym wniosku wskazano, iż Gmina znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, na którą wpływ miało wiele czynników, takich jak m.in. upadek państwowych gospodarstw rolnych, który spowodował znaczny wzrost bezrobocia i konieczność podjęcia działań o charakterze osłonowym w stosunku do znacznej grupy mieszkańców jak też funkcjonowanie na jej terenie różnych form ochrony przyrody, które wymusza ponoszenie dodatkowych wydatków niezbędnych do stworzenia i utrzymania infrastruktury turystycznej czy wydatków wynikających z konieczności opracowania ocen oddziaływania projektów na środowisko naturalne.

IZ RPO WZ decyzją administracyjną nr WWRPO/20/W/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. odmówiła udzielenia wskazanej wyżej ulgi, które to rozstrzygnięcie, decyzją administracyjną nr WWRPO/43/W/2016 z dnia 8 listopada 2016 r., utrzymano w całości w mocy.

Beneficjent już pismem z dnia 6 października 2017 r. zwrócił się z ponowną prośbą o udzielenie ulgi. W omawianym wniosku wymieniony powołał się na istnienie ważnego interesu publicznego. Rozwijając powyższe Gmina wskazała, iż jej sytuacja finansowa nie pozwala na realizowanie zadań związanych z zaspakajaniem potrzeb wspólnoty i tworzeniem warunków dla pełnego uczestnictwa

mieszkańców w jej życiu. Poinformowano przy tym, iż aktualny dług, łącznie z zobowiązaniem wobec Województwa Zachodniopomorskiego, wynosi około 46 milionów złotych. Z uwagi na powyższe nie ma żadnej możliwości pozyskania środków finansowych na spłatę zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnych z dnia 12 sierpnia 2013 r. oraz z dnia 11 grudnia 2013 r., gdzie wysokość samych odsetek zrówna się wkrótce z kwotą orzeczonej do zwrotu należności głównej. Gmina podniosła dodatkowo, iż jako jednostka samorządu terytorialnego o charakterze typowo rolniczym jest jedną z biedniejszych gmin w województwie zachodniopomorskim. Ponadto, ze względu na położenie Gminy w obszarach chronionych programem Natura 2000 jej rozwój jest znacznie utrudniony z uwagi na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów w związku z wykonywaniem różnego rodzaju ocen oddziaływania na środowisko przy realizacji zadań inwestycyjnych. Odnośnie natomiast dochodów własnych Beneficjenta wskazano na ich niski udział w budżecie wymienionego, a to z uwagi na fakt, iż w Gminie przeważają gleby słabe, które są ustawowo zwolnione z podatku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego IZ RPO WZ decyzją nr WWRPO/7/W/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. odmówiła udzielenia wnioskowanej ulgi a następnie, w związku ze złożonym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją nr WWRPO/1/W/2019 z dnia 5 lutego 2019 r., utrzymała powyższe rozstrzygnięcie w całości w mocy.

Z uwagi na fakt, iż Beneficjent wraz ze złożonym środkiem odwoławczym z dnia 10 maja 2018 r. zawniósł również o umorzenie części należności wraz z odsetkami IZ RPO WZ jeszcze pismem z dnia 7 czerwca 2018 r. wezwała wymienionego do przedłożenia jednoznacznego oświadczenia w zakresie jego charakteru.

W odpowiedzi na powyższe Gmina pismem z dnia 13 czerwca 2018 r. poinformowała, iż złożony przez nią środek odwoławczy zawiera również wniosek o udzielenie ulgi w postaci umorzenia części należności wraz z odsetkami gdyż zawarte w nim uzasadnienie odnosi się również do ustawowych przesłanek ujętych w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 t. j. ze zm.; zwanej dalej ufp). I tak, Beneficjent wskazał, iż trwający od wielu lat stan jego finansów, w tym brak środków pieniężnych, nie daje możliwości na spłatę istniejących zobowiązań, w tym zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnej IZ RPO WZ z dnia 12 sierpnia 2013 r. Spłata przywołanego zobowiązania odbywałaby się bowiem kosztem zaspokojenia (choć nie w całości) potrzeb własnej społeczności do czego zobowiązują przepisy prawa zarówno polskiego jak i unijnego a do których to zadań należy m. in.: realizacja polityki prorodzinnej, utrzymanie szkół, punktu przedszkolnego, transport dzieci wiejskich do placówek szkolnych, wypłata zasiłków i zapomóg.

Zważywszy na fakt, iż Beneficjent nie wskazał w jakiej części (procentowej albo kwotowej) należność wraz z odsetkami winna zostać umorzona, IZ RPO WZ pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. wezwała wymienionego do doprecyzowania złożonego wniosku o udzielenie ulgi z dnia 13 czerwca 2018 r. Ze względu na wystosowanie opisanego wyżej pisma przywołany organ administracji publicznej postanowieniem z dnia 12 lipca 2018 r. przedłużył zainicjowane postępowanie do dnia 17 sierpnia 2018 r. Z uwagi na bezskuteczny upływ terminu do uzupełnienia złożonego wniosku, IZ RPO WZ pismem z dnia 7 sierpnia 2018 r. ponownie wystosowała wezwanie o jego doprecyzowanie. Jednocześnie postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2018 r. przedłużono prowadzone postępowanie do dnia 17 września 2018 r.

Beneficjent pismem z dnia 14 sierpnia 2018 r. oświadczył, iż wnosi o udzielenie ulgi w postaci umorzenia 99 % należności głównej wraz z odsetkami stwierdzonych decyzją administracyjną z dnia 12 sierpnia 2013 r. lub ewentualnie w wysokości 80 %. Wymieniony nadmienił przy tym, iż stan jego finansów nie daje możliwości realnej spłaty wskazanego wyżej zobowiązania Gmina ma bowiem obowiązek w pierwszej kolejności realizować zadania publiczne mające na celu zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców.

Ze względu na analizę całokształtu materiału dowodowego, jak również okoliczność, iż regulacje prawne ujęte w art. 97 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 t. j. ze zm., zwanej dalej kpa), normującym kwestię obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego z urzędu, nie przewidują możliwości zawieszenia postępowania w przedmiocie udzielenia ulgi w postaci umorzenia części należności wraz z odsetkami w związku z faktem złożenia przez Beneficjenta wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją nr WWRPO/7/W/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r., w której orzeczono o odmowie udzielenia ulgi w postaci umorzenia całości należności wraz z odsetkami, bowiem wydanie decyzji administracyjnej w wyniku złożonego środka odwoławczego nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 3 kpa, a uchylenie zaskarżonej decyzji z dnia 23 kwietnia 2018 r. i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez umorzenie całości należności wraz z odsetkami doprowadziłoby do sytuacji, iż niniejsze postępowanie (w przedmiocie udzielania ulgi w postaci

umorzenia części należności wraz z odsetkami) stałoby się bezprzedmiotowe, IZ RPO WZ przedłużył prowadzone postępowanie łącznie do dnia 14 stycznia 2019 r.

Następnie, z uwagi na regulację prawną ujętą w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r. poz. 1432) w myśl której organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych w sprawach z udziałem gminy Ostrowice, z wyłączeniem spraw, o których mowa w art. 3 ust. 2 i ust. 4, stają się po jej zniesieniu organy gminy albo gmin, o których mowa w art. 1 ust. 2, IZ RPO WZ pismami z dnia 9 stycznia 2019 r. zawiadomiła Burmistrza Drawska Pomorskiego oraz Burmistrza Złocieńca o zamiarze zakończenia postępowania w przedmiotowej sprawie oraz pouczyła o prawach wynikających z art. 10 § 1 kpa. Mając na uwadze powyższe, wobec konieczności umożliwienia aktualnym stronom postępowania zapoznanie się z aktami sprawy oraz wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów, a także zgłoszonych żądań, IZ RPO WZ postanowieniami z dnia 9 stycznia 2019 r. poinformowała wymienionych o konieczności przedłużenia prowadzonego postępowania administracyjnego do dnia 14 lutego 2019 r.

W dniu 15 stycznia 2019 r. jedna ze stron toczącego się postępowania, tj. przedstawiciel Gminy Drawsko Pomorskie, korzystając z przysługujących jej uprawnień, zapoznała się z aktami przedmiotowego postępowania administracyjnego.

W związku ze złożonym wnioskiem o udzielenie ulgi w postaci umorzenia 99 % (ewentualnie 80 %) należności głównej wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych z dnia 13 czerwca 2018 r. (doprecyzowanego pismem z dnia 14 sierpnia 2018 r.) IZ RPO WZ przeprowadziła postępowanie administracyjne obejmujące całościową ocenę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym w szczególności dokumentacji przedłożonej uprzednio przez Beneficjenta, z uwzględnieniem treści wniosku wraz z jego uzasadnieniem, co pozwoliło na ustosunkowanie się do niego jak poniżej.

Na wstępie wskazać należy, iż możliwość udzielenia ulg w spłacie zobowiązań z tytułu zwrotu środków w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich regulują przepisy ufp. Regulacje prawne wskazanej ustawy nadają IZ RPO WZ uprawnienie do umarzania w całości albo w części, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, czyniąc to na wniosek zobowiązanego (art. 64 ust. 1 pkt 2 ufp).

Przez pojęcie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym należy rozumieć takie należności, które nie są podatkami ani opłatami, a stanowią dochód budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Ich podstawą są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a cechą charakterystyczną podporządkowanie, w granicach wyznaczonych prawem, objętych nimi jednostek, organom wyposażonym we władztwo publiczne. Zgodnie z art. 60 pkt 6 ufp do powyżej zdefiniowanych należności budżetowych należą m.in. należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności.

Na podstawie przywołanego już wyżej art. 64 ust. 1 pkt 2 ufp należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art. 60 pkt 6 ufp), właściwy organ może na wniosek zobowiązanego:

- a) umarzać w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym,
- b) umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego.

Na marginesie wskazać należy niniejszym, iż kształt cytowanego wyżej przepisu prawnego został nadany ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 659), która weszła w życie z dniem 28 kwietnia 2017 r. Wcześniej przepisy ufp nie zawierały przesłanek do udzielania ulg w spłacie należności stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Tym samym na podstawie odesłania zawartego w art. 67 ufp stosowano odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2018 poz. 800 t.j. ze zm., zwanej dalej op) w tym jej art. 67a § 1, zgodnie z którym, właściwy organ może udzielić zobowiązanemu ulgi w spłacie zobowiązań stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym.

Z uwagi na przytoczoną wcześniej regulację prawną (art. 64 ust. 1 pkt 2 ufp) stwierdzić należy, iż jedynie w przypadku złożenia wniosku o umorzenie całości należności aktualnymi pozostaną

przesłanki zawarte art. 67a § 1 op, tj. ważny interes zobowiązanego lub interes publiczny, gdyż są one tożsame z przesłankami zawartymi w znowelizowanym art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. a) ufp. Jednakże w przedmiotowej sprawie, gdzie Beneficjent wnioskuje o umorzenie części należności głównej wraz z odsetkami, koniecznym będzie zbadanie przez IZ RPO WZ istnienia nowo brzmiących przesłanek, tj. względów społecznych lub gospodarczych w tym w szczególności możliwości płatniczych zobowiązanego (art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp).

Przywołane sformułowania nie mają stałego zakresu treści i jako swoiste klauzule generalne, odsyłające do ocen pozaprawnych, wymagają ich uściślenia poprzez orzecznictwo sądów administracyjnych, które z tej przyczyny nabiera znaczenia szczególnego. Jednakże, ze względu na fakt, iż sądy administracyjne, na tle nowego brzmienia art. 64 ust. 1 ufp, nie wypracowały dotychczas, mogącego mieć istotne znaczenie orzecznictwa i to zarówno w odniesieniu do wymienionych przesłanek udzielania ulgi czy też w odniesieniu do samego charakteru decyzji administracyjnej udzielającej czy odmawiającej jej udzielania, zasadnym jest posługiwanie się orzecznictwem sądów stworzonym jeszcze na kanwie art. 67a § 1 op.

I tak, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż decyzja wydana na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp, tak jak i ta wydawana na podstawie art. 67a § 1 op, ma charakter uznaniowy, co wynika jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/GI 1425/17) z użytego przez ustawodawcę sformułowania "organ może". Przywołany wyżej sąd administracyjny zaznaczył również, na co wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądowym, że pozostawienie organowi swobody wyboru określonego rozwiązania ma miejsce dopiero w przypadku stwierdzenia, że w sprawie występuje któraś z przesłanek obecnie unormowanych w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp, tj. względy społeczne lub gospodarcze w tym w szczególności możliwości płatnicze zobowiązanego. Dopiero wówczas organ administracji w sposób uznaniowy rozstrzyga, czy przyznać ulgę w spłacie zobowiązania, czy też, mimo istnienia przywołanych przesłanek, odmówić udzielenia takiej ulgi. Ponadto, pomimo, iż instytucja udzielenia ulgi w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym przewidziana aktualnie w ufp opiera się na tzw. uznaniu administracyjnym, to nie oznacza to jednak, że ustawodawca pozostawił organom zupełną swobodę w jej stosowaniu. Wskazany przepis prawny pozostawia wprawdzie do uznania przez organ administracji istnienie lub nieistnienie w konkretnej sprawie szczególnych okoliczności przemawiających za udzieleniem ulgi, lecz rozstrzygnięcie w jej przedmiocie musi zawierać uzasadnienie stanowiska organu. Stanowisko to musi być oparte na zebranych i należycie ocenionych materiale dowodowym (tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r.; sygn. akt I SA/Po 826/12). Nadmienić należy także, iż decyzja w zakresie ulgi w spłacie przywołanych wyżej należności jest instytucją szczególną w systemie prawnym i taki też charakter winny mieć okoliczności uzasadniające pozytywne załatwienie sprawy. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Op 72/17), uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, że organ administracji publicznej ma możliwość wyboru pozytywnego lub negatywnego dla strony rozstrzygnięcia, którego podjęcie powinno poprzedzać należyte zgromadzenie i przeanalizowanie materiału dowodowego oraz prawidłowe ustalenie stanu faktycznego. Niewątpliwie jednak organ administracji, w pierwszej kolejności, musi stwierdzić, czy w konkretnym przypadku w ogóle występują względy społeczne lub gospodarcze, w tym w szczególności możliwości płatnicze Beneficjenta.

Jak wskazano wyżej zawarte w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp przesłanki udzielania ulgi są pojęciami nieostryimi, które nie dają podstaw do przyjęcia, iż istnieje ściśle określony katalog okoliczności, zdarzeń, czy też powodów, którymi należy się kierować przy rozstrzyganiu spraw na podstawie tej regulacji prawnej. Organ administracji winien zatem wyważyć interesy zobowiązanego w szerszym kontekście, dokonując wszechstronnego i wnikliwego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, w celu dokonania oceny czy zachodzi rzeczywista potrzeba udzielenia ulgi. Przy czym subiektywnego przekonania zobowiązanego o potrzebie udzielenia ulgi nie można utożsamiać z uzasadnieniem do jej udzielenia. Przeciwnie, winny zaistnieć nadzwyczajne okoliczności uniemożliwiające zobowiązanemu uregulowanie należności, powodujące szeroko rozumiane niekorzystne skutki w wymiarze społecznym czy gospodarczym, np. konieczność poniesienia z budżetu państwa wydatków w związku z potrzebą zapewnienia zasiłków dla bezrobotnych czy na pomoc społeczną. Chodzi o to, by wskutek dochodzenia należności państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych niż w wypadku zaniechania korzystania z tego uprawnienia.

Stwierdzić należy ponadto, iż postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia ulgi wszczęte zostało w wyniku wniosku złożonego przez Gminę, zatem winien być on należycie uzasadniony i to w interesie wymienionej jednostki samorządu leży podanie do wiadomości organu administracji wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a także dopilnowanie ich utrwalenia

w dokumentach. Niemniej jednak stwierdzić należy, iż brak jest jednoznacznych regulacji ustawowych w sprawie elementów z jakich powinien składać się wniosek o udzielenie ulgi. Należy zatem przyjąć, iż wnioskodawczyni w złożonym wniosku winna przedstawić co najmniej podstawowe elementy wymagane w podaniu, tj. wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (art. 63 kpa). Ponadto poza treścią żądania wnioskodawczyni zobowiązana jest przywołać okoliczności faktyczne, które jej zdaniem uzasadniają udzielenie przedmiotowej ulgi. IZ RPO WZ dokonała zatem zbadania czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem uzasadnionym względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego (art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) upf), odnosząc przywołane okoliczności do rodzaju wnioskowanej ulgi.

IZ RPO WZ w pierwszej kolejności przeanalizowała sytuację finansową Beneficjenta, przy jednoczesnym uwzględnieniu wysokości należności do spłaty, jako warunku niezbędnego do stwierdzenia czy udzielenie ulgi we wnioskowanym zakresie można uznać za zasadne.

I tak, na podstawie dokumentacji przedłożonej przez Gminę zawierającej jej dane finansowe za lata 2016 – 2017 oraz złożonych przez nią wyjaśnień, przywołany wyżej organ administracji ustalił, że:

- 1) dochody jednostki samorządu terytorialnego kształtowały się następująco (na podstawie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego):
  - w roku 2016: planowane (po zmianach) w kwocie 10 847 587,01 zł, zaś wykonane 10 658 081,03 zł;
  - w roku 2017 (do dnia 30 czerwca 2017 r.): planowane (po zmianach) w kwocie 10 649 654,97 zł, zaś wykonane 5 729 962,69 zł;
- 2) zobowiązania Gminy, na podstawie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wynosiły:
  - w roku 2016: 38 451 577,98 zł;
  - w roku 2017 (do dnia 30 czerwca 2017 r.): 43 263 959,93 zł;
- 3) wydatki jednostki samorządu terytorialnego kształtowały się następująco (na podstawie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego):
  - w roku 2016: planowane (po zmianach) w kwocie 10 916 566,01 zł, zaś wykonane 9 853 005,91 zł;
  - w roku 2017 (do dnia 30 czerwca 2017 r.) w kwocie 10 649 654,97 zł, zaś wykonane 5 554 500,28 zł;
- 4) stosownie do informacji zawartej w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego:
  - w roku 2016 odnotowano nadwyżkę w budżecie Gminy (plan po zmianach: – 68 979,00 zł, wykonanie: 805 075,12 zł); przychody wskazano w kwocie 166 666,60 zł, natomiast rozchody w kwocie 722 888,77 zł (nadwyżka została przeznaczona na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek);
  - w roku 2017 (do dnia 30 czerwca 2017 r.) odnotowano nadwyżkę w budżecie Gminy (plan po zmianach: 0,00 zł, wykonanie: 175 462,41 zł); przychody wskazano w kwocie 0,00 zł, natomiast rozchody w kwocie 0,00 zł;
- 5) zgodnie z informacją o stanie zadłużenia Gminy według stanu na dzień 30 września 2017 r. przywołana jednostka samorządu terytorialnego posiada zobowiązania w łącznej kwocie 47 019 000,48 zł, w tym zobowiązanie wynikające z decyzji Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. oraz utrzymującej ją w mocy decyzji nr WWRPO/47/W/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. dotyczących zwrotu płatności dokonanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (zwanego dalej RPO WZ) z udziałem środków europejskich. Z przedstawionego zestawienia wynika, że w strukturze długu znaczny udział w istniejących zobowiązaniach mają wierzytelności z tytułu wcześniej zaciągniętych pożyczek i zawartych w ich wyniku uгод.

Ponadto z zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek wystawionego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie – Inspektorat w Drawsku Pomorskim w dniu 31 października 2017 r. wynika, iż Beneficjent, według stanu na dzień jego wydania, nie posiada zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy. Zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzającego stan zaległości z dnia 31 października 2017 r. wystawione przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Drawsku Pomorski stwierdza natomiast, iż wymieniony nie posiada również zaległości podatkowych.

Z przedłożonych zaświadczeń o posiadanych przez Beneficjenta rachunkach bankowych prowadzonych w Banku Spółdzielczym w Połczynie Zdrój wynika z kolei, iż saldo na dzień 2 listopada 2017 r. wynosiło łącznie 110 038,29 zł, gdzie każdy z rachunków objęty jest blokadą komorniczą na kwotę 4 470 568,22 zł. W oświadczeniu z dnia 2 listopada 2017 r. wymieniony wskazał natomiast iż latach 2016 – 2017 nie otrzymał pomocy de minimis.

Uwzględniając przywołane wyżej dane finansowe jak i treść złożonego przez Gminę wniosku o udzielenie ulgi w postaci umorzenia części należności wraz z odsetkami wynikającymi z decyzji administracyjnej nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. oraz utrzymującej ją w całości w mocy decyzji administracyjnej nr WWRPO/47/W/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r., stwierdzić należy, iż w badanym stanie faktycznym nie wystąpiła przesłanka uzasadniona względami gospodarczymi rozumiana jako sytuacja nadzwyczajna, niezależna od wnioskodawcy uzasadniająca udzielenie przez IZ RPO WZ przywołanej wyżej ulgi.

Uzasadniając powyższe wskazać należy, iż zarówno przyczyny powstania zobowiązania nałożonego przywołanymi wyżej orzeczeniami administracyjnymi, będących konsekwencją naruszenia przez Beneficjenta regulacji prawnych ujętych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 t. j. ze zm.) w związku z realizacją Projektu, jak również powody słabej kondycji finansowej Gminy są wynikiem podjętych przez nią działań i dopuszczonych zaniechań.

Dokonana analiza danych finansowych Gminy za lata 2016 – 2017 prowadzi do wniosku, iż przywołana jednostka samorządu, realizując w latach poprzednich wysokie wydatki majątkowe, na pokrycie których, w związku z brakiem środków własnych, zawierała umowy z instytucjami finansowymi innymi niż banki, doprowadziła do niebezpiecznego obciążenia jej długoterminowych wydatków bieżących. Powyższe powodowało wystąpieniem niekorzystnej czy wręcz drastycznie złej sytuacji finansowej, której skutki Beneficjent, w związku z brakiem perspektyw zwiększenia jej dochodów własnych, odczuwał również w kolejnych latach. Zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia, jak też brak bieżącej spłaty wymagalnych zobowiązań związanych z zaciągniętymi pożyczkami i kredytami od instytucji pozabankowych powoduje bowiem, iż opisany wyżej stan finansowy nie tylko nie jest redukowany, ale ulega pogłębieniu. W tym miejscu wskazania wymaga, iż miernikiem kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest tzw. wynik operacyjny, rozumiany jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Dodatni wynik nadwyżki operacyjnej wskazuje, że daną jednostkę stać na działania inwestycyjne, na które może przeznaczyć własne środki. Możliwe jest również zaciąganie nowych zobowiązań przy zachowaniu bieżącej płynności finansowej. Deficyt operacyjny jest natomiast sygnałem, że określona jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować podstawowych zadań bieżących jak również podejmuje działania ponad swoje możliwości finansowe. Beneficjent w wyniku dokonanych zmian w ciągu roku budżetowego uzyskał wprawdzie w 2016 r. nadwyżkę dochodów nad wydatkami budżetu w wysokości 805 075,12 zł (planowany deficyt na koniec omawianego roku miał wynieść 68 979,00 zł) jednakże, z uwagi na wysokość zobowiązań wymagalnych w wysokości 2 627 673,41 zł, których termin płatności minął, była to nadwyżka pozorna.

Powyższa argumentacja znajduje swoje odzwierciedlenie w uchwałach Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie – Zespół Zamiejscowy w Koszalinie (zwana dalej RIO), tj. w uchwale nr XLVI.205.Z.2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. oraz w uchwale nr CXIX.472.Z.2017 z dnia 3 października 2017 r. podjętych w sprawie wydania opinii wykonania budżetu Gminy odpowiednio za rok 2016 oraz za pierwsze półrocze 2017 r. W wymienionych uchwałach działania związane z realizacją zadań budżetowych podjęte przez Gminę zostały ocenione negatywnie co uzasadniono m.in. wieloletnim występowaniem zobowiązań wymagalnych wskazanej jednostki samorządu terytorialnego, co z kolei powodowało, że jej sytuacja finansowa nie ulegała żadnej poprawie, a zaistniałe okoliczności można określić jako pułapkę zadłużenia polegającą na zwiększaniu kosztów obsługi zobowiązań dłużnych w związku z brakiem ich spłaty. Co istotne, RIO z uwagi na skomplikowaną i złożoną sytuację finansową Gminy oraz narastające zadłużenie za konieczne uznała podjęcie zdecydowanych działań w zakresie jej finansów poprzez szczegółową inwentaryzację całego majątku gminnego, ze szczególnym uwzględnieniem istniejących zobowiązań w celu ich uwiarygodnienia jak również podjęcie czynności wyznaczających źródła dofinansowania spłaty długu. Z przedstawionych opinii wynika, jednak iż przywołana jednostka samorządu terytorialnego podjęła wprawdzie czynności inwentaryzacyjne w przywołanym zakresie lecz proces ten nie został zakończony. RIO w ramach jej działalności nadzorczej nie otrzymała również informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej z uwagi na fakt, iż Gmina nie miała realnej możliwości uchwalenia prognozy spłaty długu.

Jak wynika z powyższych rozważań, konsekwencje doraźnego zwiększania dochodów Gminy poprzez podejmowanie działań polegających na pozyskiwaniu środków od pozabankowych instytucji

finansowych doprowadziły do znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej omawianej jednostki samorządu. Jednakże wskazać w tym miejscu należy, iż istniejące zadłużenie Beneficjenta wobec podmiotów innych niż IZ RPO WZ nie może stanowić podstawy do udzielenia ulgi w spłacie, gdyż przyjęcia takiego stanowiska prowadziłoby do przerzucenia odpowiedzialności za działania wymienionego na inne podmioty. Rezygnacja bowiem przez IZ RPO WZ z należnych jej na mocy art. 207 ust. 9 w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp środków finansowych doprowadziłaby do obciążenia nimi budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, który realizuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim takie jak m.in. pobudzanie aktywności gospodarczej czy też podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki (art. 11 ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1988 r., Dz. U. z 2018 poz. 913 t.j. ze zm.). W tym miejscu należy dodatkowo wskazać, że korzystanie z dofinansowania na realizację Projektu w ramach RPO WZ powinno być zawsze poprzedzone wnikliwą weryfikacją pod kątem własnych zasobów finansowych, tak żeby zapewnić właściwą obsługę merytoryczną zaplanowanego przedsięwzięcia. Jednostka samorządu terytorialnego w tym Gmina, tak samo jak i przedsiębiorca, musi mieć na uwadze, iż ewentualne niepowodzenia w realizowaniu danej inwestycji, nie mogą skutkować obowiązkiem udzielenia ulgi w spłacie należności. Każdy bowiem podmiot powinien podejmować działania w sposób przemyślany zważając przy tym na wysokość uzyskiwanych dochodów czy istniejących obciążeń oraz zabezpieczać środki na wyznaczony cel. Obowiązek zwrotu przez Beneficjenta środków wykorzystanych z naruszeniem procedur wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych wynika wprost z art. 207 ust. 1 ufp. Wymieniony podpisując Umowę zobowiązał się do stosowania jej zapisów, w tym także zapisów obowiązującego prawa, wytycznych i procedur w ramach RPO WZ. Tym samym Beneficjent miał świadomość konsekwencji finansowych związanych z realizacją Projektu niezgodnie z procedurami.

Z uwagi na powyższe wskazać należy, iż w badanym stanie faktycznym nie zaistniało żadne nadzwyczajne ani losowe zdarzenie spowodowane działaniem czynników, na które Gmina nie miałaby wpływu, a które powodowałoby pogorszenie jej kondycji finansowej. Brak jest zatem okoliczności uzasadniających umorzenie zarówno 99 % jak i 80 % należności głównej wraz z odsetkami stwierdzonymi przez IZ RPO WZ stosownymi orzeczeniami administracyjnymi.

Kontynuując rozważania dotyczące warunków udzielenia ulgi w spłacie zawartych w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp, IZ RPO WZ dokonała analizy zadań wykonywanych przez Beneficjenta i ich znaczenia jak również cele, którymi kierował się wymieniony rozpoczynając inwestycję w ramach RPO WZ. I tak, Gmina na czas składania wniosku o udzielenie wnioskowanej ulgi stanowiła lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez jej mieszkańców oraz terytorium obejmujące jednostki pomocnicze. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 t.j. ze zm.) do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli czy polityki prorodzinnej. Jak wynika z powyższego wyliczenia, przedmiotem zadań realizowanych przez Gminę było zaspokajanie potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej tworzonej przez jej mieszkańców. Z uwagi na wykonywane przez Beneficjenta zadania i ich znaczenie oraz przesłanki, którymi kierował się rozpoczynając Projekt należy uznać, iż z całą pewnością, miał on na uwadze potrzeby i komfort życia mieszkańców. Na uznanie zasługuje także fakt, iż Gmina starała się przeznaczyć swoje środki finansowe na inwestycje mające na celu rozwój wspólnoty samorządowej oraz jej terytorium, podejmując trud pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć. Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż mając na względzie pełnione przez Beneficjenta zadania i ich znaczenie oraz powody, którymi kierował się rozpoczynając inwestycję w ramach RPO WZ, w przedmiotowej sprawie wystąpiła przesłanka uzasadniona względami społecznymi.

Podsumowując w tym miejscu wszystkie dokonane wyżej rozważania dotyczące wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi w postaci umorzenia części, tj. 99 % lub alternatywnie 80 %, należności głównej wraz z odsetkami, mając na uwadze powołane orzecznictwo oraz informacje zebrane w przedmiotowej sprawie, IZ RPO WZ ustaliła, iż w badanym stanie faktycznym nie zaistniała przesłanka wskazana w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b) ufp, uzasadniająca zastosowanie ulgi w spłacie, tj. przesłanka uzasadniona względami gospodarczymi. Wystąpiła natomiast przesłanka uzasadniona

względnymi społecznymi, niemniej jednak IZ RPO WZ nie znalazła podstaw pozwalających na przychylenie się do wniosku Beneficjenta z dnia 13 czerwca 2018 r. Podkreślenia wymaga, iż w świetle koncepcji uznania administracyjnego, organ administracji jest skrępowany w zakresie oceny zaistnienia przesłanek zastosowania ulgi, ale pozostaje nieskrępowany w zakresie tego, jakie podjąć rozstrzygnięcie w przypadku ich stwierdzenia. Przywołane uznanie, w określonym stanie faktycznym sprawy, nie wyraża się zatem w swobodzie oceny okoliczności faktycznych, odpowiadających przesłankom udzielenia ulgi w części jakimi są uzasadnione względy społeczne lub gospodarcze, ale w możliwości wydania negatywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia nawet przy ustaleniu ich wystąpienia.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 listopada 2014 r. (sygn. akt II SA/Go 678/14) należy mieć na uwadze, iż w przypadku decyzji uznaniowych nawet spełnienie przez stronę ustawowych przesłanek kwalifikujących do przyznania danego prawa, rozstrzygnięcie może być dla strony niekorzystne. Fakt, iż nie spełniono żądania Beneficjenta nie oznacza, że doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego. Organ administracji publicznej może bowiem w granicach tego uznania nie uwzględnić wniosku strony, o ile sprecyzuje w sposób racjonalny przyczyny tego stanu rzeczy (tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/GI 895/12).

Wobec powyższego, na podstawie analizy całokształtu zebranego materiału, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego orzeka jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Od niniejszej decyzji nie służy odwołanie, jednakże Strona niezadowolona z decyzji może się zwrócić do Instytucji Zarządzającej RPO WZ z siedzibą w Szczecinie przy ul. Korsarzy 34, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Otrzymują:

- 1) Pan Krzysztof Czerwiński  
Burmistrz Drawsko Pomorskiego  
Gmina Drawsko Pomorskie  
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 41  
78-500 Drawsko Pomorskie
- 2) Pan Krzysztof Zacharzewski  
Burmistrz Złocienica  
Gmina Złocieniec  
ul. Stary Rynek 3  
78-520 Złocieniec
- 3) a/a

