

Załącznik do uchwały nr 343/17
Zarządu Województwa
Zachodniopomorskiego
z dnia 06 marca 2017 r.

Gmina Cedynia
Plac Wolności 1
74-520 Cedynia

WWRPO.VIII.3162.47.2016.AJ

DECYZJA
Nr WWRPO/8/W/2017

podjęta w dniu 06 marca 2017 r. przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego
w osobach:

Olgierd Geblewicz - Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego,
Jarosław Rzepa - Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego,
Anna Mieczkowska - Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego.

Na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 tekst jednolity ze zm.), art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 06 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 tekst jednolity ze zm.), art. 64 ust. 1 w zw. z art. 55 w zw. z art. 60 pkt 6 i art. 61 ust. 1 pkt 2, art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 tekst jednolity ze zm.), art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 tekst jednolity ze zm.) oraz art. 41 ust. 2 pkt 4 i art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 tekst jednolity ze zm.)

po rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ulgi z dnia 10.03.2016 r. (uzupełnionego pismami z dnia 05.10.2016 r. oraz z dnia 13.10.2016 r.), złożonego przez Beneficjenta Gminę Cedynia z siedzibą przy Placu Wolności w Cedyni, w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 z dnia 08.03.2010 r. na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”

odmawia

Beneficjentowi - Gminie Cedynia z siedzibą przy Placu Wolności w Cedyni, udzielenia ulgi w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 z dnia 08.03.2010 r. na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”.

Uzasadnienie

Beneficjent – Gmina Cedynia, w dniu 08.03.2010 r. zawarł z Województwem Zachodniopomorskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, pełniącym na podstawie art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 06 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 tekst jednolity ze zm.) rolę Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (zwanego dalej: IZ RPO WZ), umowę o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (zwanego dalej: RPO WZ). Dodatkowo pomiędzy Beneficjentem a IZ RPO WZ zostały zawarte aneksy do umowy o dofinansowanie: nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-01 z dnia 12.05.2010 r., nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-02 z dnia 29.10.2010 r., nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-03 z dnia 04.11.2010 r., nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-04 z dnia 31.01.2011 r., nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-05 z dnia 24.02.2011 r., nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-06 z dnia 21.04.2011 r. oraz nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-07 z dnia 15.11.2011 r.

Zgodnie z zapisami umowy, IZ RPO WZ zobowiązała się do dofinansowania części wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację projektu na podstawie zweryfikowanego przez IZ RPO WZ poprawnego wniosku o płatność. Natomiast Beneficjent zobowiązał się realizować projekt z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami w ramach programu oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację projektu oraz osiągnięcie celów (produktów i rezultatów) zakładanych we wniosku o dofinansowanie (§ 4 ust. 4 umowy o dofinansowanie). Ponadto Beneficjent zobowiązał się do składania do IZ RPO WZ raz na rok kalendarzowy oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT w ramach realizowanego projektu, zgodnie ze wzorem i wymaganiami określonymi przez IZ RPO WZ, a także do składania do IZ RPO WZ aktualizacji w/w oświadczenia w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku przez okres od dnia zawarcia umowy do 5 lat od zakończenia realizacji projektu (§ 4 ust. 5 umowy o dofinansowanie).

W tym miejscu należy dodać, iż Beneficjent w pkt H.11 wniosku o dofinansowanie oświadczył, że nie może odzyskać w żaden sposób poniesionego kosztu podatku VAT, który został uznany za wydatek kwalifikowalny w projekcie. Jednocześnie Beneficjent zobowiązał się do zwrotu zrefundowanej w ramach projektu części poniesionego podatku VAT, jeżeli zaistnieją przesłanki umożliwiające odzyskanie tego podatku zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r. poz. 710 tekst jednolity ze zm., zwanej dalej: uptu).

Pismem z dnia 10.03.2016 r. (wpływ do Kancelarii Ogólnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego dnia 14.03.2016 r.), Beneficjent poinformował IZ RPO WZ, iż „w dniu 25.02.2016 r. Gmina otrzymała (dopisek własny: z Urzędu Skarbowego, zwanego dalej: US) zwrot podatku VAT m.in. z faktur uprzednio dofinansowanych w ramach umowy, odpowiednio:

- za 2010 r. VAT kwalifikowalny w kwocie 322 983,17 zł, w tym VAT dofinansowany w ramach projektu w kwocie 242 237,37 zł;
- za 2011 r. VAT kwalifikowalny w kwocie 661 871,44 zł, w tym VAT dofinansowany w ramach projektu w kwocie 495 347,03 zł”.

Nadto Beneficjent złożył wniosek o umorzenie odsetek od kwoty odzyskanego z US podatku VAT, który Beneficjent zamierza zwrócić na rachunek bankowy IZ RPO WZ, szczegółowo go uzasadniając.

W w/w piśmie Beneficjent wskazał m.in., że zarówno w momencie składania wniosku o dofinansowanie, jak i trwania projektu, wśród organów wydających interpretacje przepisów prawa podatkowego w imieniu Ministra Finansów powszechnie było stanowisko, zgodnie z którym gminom nie przysługiwało prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego od wydatków ponoszonych na inwestycje wykorzystywane przez ich jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe, co dawało Beneficjentowi podstawy do refundacji podatku VAT ze środków europejskich z uwagi na kwalifikowalny charakter tych kosztów. Dalej Beneficjent podał, że stanowisko to zostało zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 29.09.2015 r. w sprawie Gminy Wrocław (sygn. akt C-276-14) oraz przez Naczelny Sąd Administracyjny (zwany dalej: NSA) w uchwale 7 sędziów z dnia 26.10.2015 r. (sygn. akt I FPS 4/15). We wspomnianych orzeczeniach potwierdzono, że podatnikiem VAT może być jedynie gmina, a nie jej jednostki budżetowe i zakłady. Beneficjent podkreślił nadto, iż naliczony podatek VAT jako jeden ze składników ceny zakupu towarów i usług nie może być co do zasady refundowany z funduszy pomocowych. Zaznaczył jednak, iż od wskazanej reguły wprowadzono wyjątek dotyczący sytuacji, w których podatek

VAT na gruncie prawa podatkowego nie jest możliwy do odzyskania za pomocą jakichkolwiek środków prawnych. Prawo do refundacji podatku VAT nie obejmuje sytuacji, w której podatnikowi prawo do odzyskania podatku przysługuje, ale faktycznie z niego nie korzysta. Potencjalna możliwość odzyskania podatku VAT powoduje, że koszt podatku VAT traci przymiot kosztu kwalifikowalnego.

W piśmie z dnia 10.03.2016 r. Beneficjent wskazał także, iż w w/w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz NSA dokonano wykładni przepisów, które nie uległy zmianie w okresie trwałości projektu, co oznacza, iż taka kwalifikacja podatku VAT nie wynika ze zmiany norm powszechnych, lecz dokonania ich odmiennej interpretacji. Powyższe w ocenie Beneficjenta przesądza o konieczności rozpatrzenia złożonego przez niego wniosku w oparciu o zasadę zaufania podmiotów prawa do organów je tworzących. Beneficjent wyjaśnił, iż zmiana interpretacji przepisów w kwestii podatku VAT stała się przyczyną wdrożenia przez Gminę Cedynia procedury zmierzającej do wykazania nadpłaty w podatku VAT i wystąpienia o jej zwrot, co było konieczne z uwagi na obowiązek zabezpieczenia finansów publicznych.

Dalej Beneficjent wskazał we wspomnianym piśmie, iż nie budzi wątpliwości, że zwrot środków z US przesądza o utracie uznania ich równowartości za środki kwalifikowalne w rozliczeniu umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00. Podał także, iż mając na uwadze powyższe Gmina Cedynia najpóźniej w dniu 17.03.2016 r. dokona zwrotu kwoty 737 584,40 zł na rachunek bankowy IZ RPO WZ. Wyjaśniono, że odroczone data zwrotu wiąże się z koniecznością dokonania korekty w budżecie Gminy Cedynia poprzez uchwałę Rady Gminy, która zostanie podjęta na najbliższej sesji, tj. w dniu 16.03.2016 r.

Ponadto Beneficjent w piśmie z dnia 10.03.2016 r. wniósł o uznanie, iż we wskazanych okolicznościach realizacja zwrotu bezpośrednio po dokonaniu odpowiedniej korekty w budżecie jednostki stanowi podstawę do przyjęcia, iż na Gminie nie ciąży obowiązek zapłaty żadnych dodatkowych świadczeń na rzecz IZ RPO WZ, w tym odsetek od środków, które mogłyby być zakwalifikowane, jako pobrane w nienależnej wysokości lub też odsetki te powinny być ograniczone wyłącznie do okresu od dnia zwrotu odpowiedniej kwoty podatku VAT do dnia zwrotu odpowiadających mu środków na rzecz IZ RPO WZ. Beneficjent podkreślił, iż nie można przerzucać na podatnika błędów lub uchybień popełnionych przez samego prawodawcę (niejasność przepisów), jak i organ podatkowy (niewłaściwa ich interpretacja). Zazaczył też, iż w sprawie nie ma zastosowania zasada ignorantia iuris nocet, gdyż zasada ta odnosi się do indywidualnego naruszenia prawa z uwagi na jego nieznaną czy ignorancję, a nie stosowania się do powszechnej wykładni stosowanej przez podmioty stojące na straży prawa. Ponadto na gruncie procedury administracyjnej powszechnie akceptowana jest zasada rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości na korzyść jednostki, a zmienna i niejednolita wykładnia przepisów upu świadczy o wątpliwościach co do posiadania przez Gminę prawa do odzyskania podatku VAT. Ponieważ zmiana kwalifikowalności VAT, z uwagi na zmianę interpretacyjną przepisów, miała charakter od Beneficjenta niezależny, niezasadnym zdaniem Beneficjenta jest „karamie” go obowiązkiem zapłaty odsetek czy też innych danin od zwróconej części środków otrzymanych na realizację projektu.

W związku z nabyciem przez Beneficjenta możliwości odzyskania podatku VAT oraz odzyskaniem z US kwoty podatku VAT, na którą wcześniej pobrał od IZ RPO WZ środki przyznane mu na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00, dnia 18.03.2016 r. na rachunek bankowy IZ RPO WZ wpłynęła kwota 737 584,40 zł. Według art. 55 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 tekst jednolity ze zm., zwanej dalej: Ordynacją podatkową), jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Mając powyższe na uwadze, IZ RPO WZ dokonała wstępnie rozliczenia wpłaconej kwoty proporcjonalnie na należność główną w kwocie 471 754,92 zł oraz odsetki jak dla zaległości podatkowych w kwocie 265 829,48 zł.

Następnie postanowieniem z dnia 30.05.2016 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia ulgi w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”. IZ RPO WZ wyjaśniła, iż wniosek Beneficjenta o umorzenie odsetek od kwoty zwróconego na rachunek IZ RPO WZ podatku VAT należało uznać za przedwczesny, gdyż zastosowanie ulgi w spłacie należności jest możliwe dopiero wówczas, gdy w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zwrotu środków zostanie ostatecznie określona ich wysokość.

W dniu 08.06.2016 r. Beneficjent wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej wydanego przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego postanowienia z dnia 30.05.2016 r. o odmowie

wszczęcia wobec Beneficjenta postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia ulgi w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00.

W uzasadnieniu swojego wniosku Gmina Cedynia wskazała, iż stanowisko IZ RPO WZ przedstawione w postanowieniu z dnia 30.05.2016 r. przypisuje decyzji administracyjnej w przedmiocie zwrotu środków wraz z odsetkami charakter decyzji konstytutywnej (prawnie kształtującej). W przypadku braku wydania takiej decyzji nie mamy do czynienia z prawnie wymagalnym świadczeniem pomiędzy Beneficjentem, a IZ RPO WZ. Zdaniem Beneficjenta brzmienie art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 tekst jednolity ze zm., zwanej dalej: ufp) wskazuje na odwrotny charakter omawianego roszczenia i w konsekwencji samej decyzji administracyjnej. Obowiązek bowiem wydania przez IZ RPO WZ decyzji o zwrocie powstaje dopiero po bezskutecznym upływie terminu do zwrotu środków (art. 207 ust. 9 w zw. z ust. 8 ufp). W rezultacie, jak podał Beneficjent, decyzja w przedmiocie zwrotu środków ma charakter deklaratoryjny (potwierdza istnienie obowiązku). Co za tym idzie, w przedstawionym powyżej ujęciu, wierzytelność obejmująca odsetki od zwróconej dotacji istnieje pomimo braku wydania odpowiedniej decyzji. Podsumowując Beneficjent wskazał, iż jeżeli ustawodawca dopuszcza dokonanie spłaty wymagalnej wierzytelności przed dniem wydania decyzji (czyniąc tym samym wydanie decyzji bezprzedmiotowym) to tym bardziej jest dopuszczalna sytuacja, gdy zobowiązany wnosi o zastosowanie ulgi w postaci umorzenia wierzytelności.

Następnie IZ RPO WZ pismem z dnia 22.06.2016 r. wezwała Beneficjenta do zwrotu pozostałej części środków dotyczących podatku VAT w ramach projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”. Po rozliczeniu przez IZ RPO WZ wpłaty dokonanej przez Beneficjenta w dniu 17.03.2016 r., do zwrotu pozostała kwota należności głównej w wysokości 265 829,47 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych oraz kwota odsetek stałych określonych w wysokości 106 149,53 zł.

Ponieważ Beneficjent nie dokonał zwrotu środków w wyznaczonym terminie, IZ RPO WZ z dniem 11.07.2016 r. wszczęła wobec Gminy Cedynia postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu części otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 środków.

W trakcie trwającego postępowania w przedmiocie zwrotu środków, a mianowicie w dniu 04.08.2016 r. Beneficjent zwrócił IZ RPO WZ środki w wysokości 380 135,99 zł, która to kwota pozwoliła na spłatę w całości określonych w wezwaniu do zwrotu należności. Kwotę 380 135,99 zł zaliczono na: należność główną w wysokości 265 829,47 zł, odsetki jak dla zaległości podatkowych w wysokości 8 157,00 zł oraz odsetki stałe w kwocie 106 149,52 zł.

Beneficjent w piśmie z dnia 23.08.2016 r. skierowanym do IZ RPO WZ wniósł o zwrot kwoty stanowiącej równowartość kwoty odsetek od zwróconej części dotacji otrzymanej w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”.

Pismem z dnia 13.09.2016 r. IZ RPO WZ wezwała Gminę Cedynia do przedłożenia oświadczenia czy pismo, o którym mowa powyżej, tj. z dnia 23.08.2016 r. należy traktować jako wniosek o stwierdzenie nadpłaty w rozumieniu Ordynacji podatkowej.

Postanowieniem z dnia 13.09.2016 r., po rozpatrzeniu wniosku Beneficjenta o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem z dnia 30.05.2016 r. o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia ulgi w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego uchylił w całości w/w postanowienie z dnia 30.05.2016 r. Jednocześnie postanowił, iż należy rozpatrzyć merytorycznie wniosek Beneficjenta z dnia 10.03.2016 r. o umorzenie odsetek od zwróconej części dotacji otrzymanej w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 z dnia 08.03.2010 r. Organ wyjaśnił, iż na skutek dokonanej przez Beneficjenta w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zwrotu środków wszczętym w dniu 11.07.2016 r. całkowitej spłaty, zostanie wydana decyzja o umorzeniu postępowania. Tym samym decyzja ustalająca ostateczną wysokość kwoty podlegającej zwrotowi związanej z podatkiem VAT naliczonym w projekcie, nigdy nie zostanie wydana. Co za tym idzie, organ uznał, że wniosek Beneficjenta o udzielenie ulgi z dnia 10.03.2016 r. należy merytorycznie rozpatrzyć w ramach odrębnego postępowania administracyjnego.

Pismem z dnia 26.09.2016 r. IZ RPO WZ wezwała Beneficjenta do przedłożenia dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o ulgę w spłacie. W odpowiedzi na powyższe Beneficjent w piśmie z dnia 05.10.2016 r. ponownie wskazał, iż realizacja zwrotu części dofinansowania odpowiadająca korekcie w podatku VAT bezpośrednio po dokonaniu tej korekty stanowi podstawę do przyjęcia, iż na Gminie nie ciąży obowiązek zapłaty żadnych dodatkowych świadczeń na rzecz IZ

RPO WZ, w tym odsetek od środków, które mogłyby być zakwalifikowane jako pobrane w nienależnej wysokości lub też odsetki te powinny być ograniczone wyłącznie do okresu od dnia zwrotu odpowiedniej kwoty podatku VAT do dnia zwrotu odpowiadających mu środków na rzecz IZ RPO WZ. Jak podkreślono dalsze wnioski wobec Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego składane są z daleko idącej ostrożności procesowej, w związku z czym przedłożono dokumenty niezbędne do analizy wniosku o ulgę, zastrzegając iż zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (zwanego dalej: ZUS) oraz: US zostaną przedstawione w terminie kolejnych 14 dni, o wyznaczenie którego zwrócono się z wnioskiem. Nadto w piśmie z dnia 05.10.2016 r. podano, że aby dany publiczny środek finansowy mógł być uznany za pomoc publiczną, musi on naruszać konkurencję bądź grozić jej naruszeniem. Mając na uwadze, iż ewentualna pomoc dotyczyć będzie działalności związanej z oczyszczaniem wód śluzkowodnych Beneficjent wskazał, iż trudno uznać, aby działalność taka dotyczyła rynku konkurencyjnego. Dodatkowo podał, iż działalność oczyszczania wód wpisuje się w kategorię wyłączeń grupowych wskazanych w rozporządzeniu Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa. Zatem choć Beneficjent przedłożył formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis przez przedsiębiorcę wykonującego usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, to w jego ocenie ewentualnie udzielona pomoc nie będzie pomocą de minimis. Odnosząc się do wykazania przesłanek, o których mowa w art. 67 a Ordynacji podatkowej wskazano, że Gmina Cedynia jest jednostką sektora finansów publicznych nieprowadzącą komercyjnej działalności gospodarczej, a wszelkie dochody uzyskiwane z działalności komunalnej przeznaczane są na realizację zadań publicznych w interesie społeczności lokalnej. Powyższe wedle oceny Beneficjenta oznacza, że niezastosowanie ulgi w spłacie odsetek naruszy interes publiczny społeczności lokalnej w postaci braku możliwości wykonania jakiegokolwiek inwestycji z wykorzystaniem środków własnych. Kwota ponad jednego miliona złotych jest kwotą, która blokuje rozwój społeczności lokalnej poprzez całkowite wstrzymanie inwestycji drogowych, inwestycji w oświatę, opiekę społeczną czy służbę zdrowia.

W piśmie z dnia 26.09.2016 r. Beneficjent, w odpowiedzi na pismo organu z dnia 23.08.2016 r., sprecyzował iż jego wniosek o zwrot kwoty stanowiącej równowartość kwoty odsetek od zwróconej części dotacji otrzymanej w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 należy traktować jako wniosek o stwierdzenie nadpłaty.

Postanowieniem z dnia 11.10.2016 r. IZ RPO WZ przedłużyła prowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00, z uwagi na uwzględnienie wniosku Beneficjenta zawartego w piśmie z dnia 05.10.2016 r. o przedłużenie terminu na dostarczenie części dokumentów niezbędnych do analizy i rozpatrzenia wniosku o ulgę w spłacie.

Następnie pismem z dnia 13.10.2016 r. Gmina Cedynia przedłożyła zaświadczenie wystawione przez US w Gryfinie o niezaleganiu w podatkach według stanu na dzień 03.10.2016 r. oraz informację ZUS Inspektorat w Gryfinie, iż na dzień 05.10.2016 r. Wnioskodawca nie figuruje w rejestrze płatników składek KSI ZUS.

Dnia 08.11.2016 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego podjął decyzję administracyjną nr WWRPO/41/W/2016 o umorzeniu w całości postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu wobec Beneficjenta w przedmiocie zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”. Wspomniane postępowanie zostało uznane za bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, iż w jego toku Beneficjent dokonał zwrotu środków, który pozwolił na zaspokojenie zobowiązań Beneficjenta wobec IZ RPO WZ w pełnej wysokości.

Z uwagi na trwającą analizę przedłożonej przez Beneficjenta dokumentacji niezbędnej do rozpatrzenia wniosku o ulgę w spłacie, postanowieniem z dnia 14.12.2016 r. IZ RPO WZ przedłużyła prowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu zwrotu środków otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00.

Następnie pismem z dnia 12.01.2017 r. Beneficjent został poinformowany o zamiarze zakończenia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia ulgi oraz został pouczone o prawach wynikających z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 tekst jednolity ze zm., zwanej dalej: kpa). Z uwagi na konieczność zapewnienia Beneficjentowi możliwości zapoznania się z aktami i umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań, postanowieniem z dnia 12.01.2017 r. IZ RPO WZ przedłużyła prowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie

udzielenia ulgi. Następnie w postanowieniu z dnia 08.02.2017 r. poinformowano Beneficjenta o kolejnym przedłużeniu w/w postępowania.

W związku ze złożonym przez Beneficjenta wnioskiem o udzielenie ulgi z dnia 10.03.2016 r., (uzupełnionym pismem z dnia 05.10.2016 r. i dnia 13.10.2016 r.), IZ RPO WZ przeprowadziła postępowanie administracyjne, obejmujące całościową ocenę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie z uwzględnieniem treści wniosku o udzielenie ulgi wraz z uzasadnieniem, a także pełną analizę stanu faktycznego i prawnego sprawy, co pozwoliło na odniesienie się do przedmiotowego wniosku jak poniżej.

Na samym początku należy wskazać, iż instytucja zarządzająca jest samoistnym organem administracji publicznej, który przygotowuje program operacyjny, zarządza nim oraz nadzoruje jego realizację. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 ufp organem pierwszej instancji właściwym do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 pkt 6 ufp, w przypadku płatności w ramach programów finansowanych ze środków europejskich jest organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej. Zgodnie bowiem z art. 25 pkt 1 uzppr, za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą w przypadku RPO WZ jest Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego. Zatem zapisy ustawowe dają IZ RPO WZ możliwość udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze niepodatkowych należności publiczno – prawnych.

Należności publiczno – prawne należy rozumieć jako należności niebędące podatkami i opłatami, stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publiczno – prawnych. Ich podstawą są przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a cechą charakterystyczną podporządkowanie objętych nimi jednostek w granicach wyznaczonych prawem, organom wyposażonym we władztwo publiczne. Zgodnie z art. 60 pkt 6 ufp do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno – prawnym należą również 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. Ponadto należy wskazać, iż na mocy art. 67 ufp do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 ufp, nieuregulowanych w ufp stosuje się przepisy kpa i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z art. 64 ufp właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może udzielać określonych w art. 55 ufp ulg w postaci umorzenia w całości albo w części, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60 ufp. Z uwagi na fakt, iż ufp nie określa przesłanek decydujących o możliwości udzielania ulg w spłacie należności publiczno – prawnych, należy w tej kwestii odwołać się do przepisów Ordynacji podatkowej, a dokładnie art. 67a Ordynacji podatkowej (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny – zwany dalej: WSA – w Gdańsku w wyroku z dnia 25.09.2013 r., sygn. akt I SA/Gd 872/13). Zgodnie z brzmieniem art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy na wniosek podatnika z zastrzeżeniem art. 67b Ordynacji podatkowej, może udzielać ulg w spłacie należności w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym.

Odnosząc się do w/w pojęć, zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 16.01.2003 r. (sygn. akt SA/Sz 945/01) poprzez ważny interes podatnika (o którym mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej) należy rozumieć sytuację, w której z powodów nadzwyczajnych, przypadków losowych podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Zdarzeniem losowym będzie np. zaistniałe, niespodziewane zdarzenie, niezależne od woli podatnika, które może spowodować, że ten znalazł się w trudnej sytuacji materialnej, niepozwalającej mu na zapłatę należności. W wyroku z dnia 18.04.2012 r. (sygn. akt II FSK 2118/10) NSA wyjaśnił, że ogólną dyrektywą interpretacyjną przy wykładni pojęcia ważnego interesu podatnika powinno być uznanie wyjątkowości instytucji przyznawania wszelkich ulg w spłacie zobowiązań. Dalej NSA wskazał, że chodzi o sytuacje wyjątkowe, losowe, niezależne od działań podatnika, np. klęskę żywiołową czy nagłą ciężką chorobę. Inne rozumienie tego pojęcia doprowadziłoby do uznania, że każdy podatnik znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej spełniałby przesłanki do uzyskania ulg w spłacie zobowiązań. Ważny interes podatnika musi zatem istnieć obiektywnie, a nie wyłącznie w przekonaniu Beneficjenta składającego wniosek o przyznanie ulgi. Z subiektywnego punktu widzenia podatnika, w każdej sytuacji może mieć on ważny interes w uzyskaniu danej ulgi.

Wyjaśniając znaczenie drugiej z przesłanek, tj. ważnego interesu publicznego należy odnieść się do wyroku WSA w Warszawie z dnia 29.05.2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 1964/05), gdzie Sąd wskazał, iż pojęcie terminu interesu publicznego nie ma stałego zakresu treści, lecz jest to zespół ogólnie zarysowanych celów, które należy wziąć pod uwagę w procesie stosowania prawa i zawsze odnieść go do indywidualnej sytuacji podatnika występującego z wnioskiem o udzielenie ulgi dotyczącej powstałych zaległości podatkowych. Niemożność jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia

powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku jego znaczenie może uwzględniać różne aspekty wskazanych wyżej wartości. Orzecznictwo jednakże wypracowało jednolity pogląd definiujący na potrzeby analizowanego przepisu pojęcie interesu publicznego rozumianego jako dyrektywa postępowania nakazująca respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów władzy, równość traktowania podmiotów będących w podobnej sytuacji, czy realizację zobowiązań podatkowych (tak WSA w Kielcach w wyroku z dnia 10.10.2012 r., sygn. akt I SA/Ke 623/12). Warto dodać, iż stosownie do wyroku WSA w Warszawie z dnia 24.10.2013 r. (sygn. akt V SA/Wa 1488/13), mówiąc o interesie publicznym mowa jest o ochronie wpływów do budżetu, która powinna uniemożliwiać sytuację rezygnacji z tych wpływów oraz rezygnację z konieczności ochrony interesów innych podatników.

Należy też wskazać, iż wszczęcie postępowania o udzielenie ulgi w spłacie należności następuje na wniosek Strony. Oznacza to, że oczekując określonego, korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, Strona postępowania winna, działając we własnym interesie, przedstawić organowi dowody stanowiące uzasadnienie żądania. Zatem inicjatywa dowodowa i obowiązek wykazania okoliczności uzasadniających złożony wniosek o zastosowanie ulgi obciąża także Stronę postępowania.

Mając powyższe na uwadze, odnosząc się jednocześnie do przesłanki ważnego interesu zobowiązanego należy wskazać, iż badając sytuację Beneficjenta organ powinien przeanalizować sytuację ekonomiczną zobowiązanego, a także uwzględnić jej przyczyny.

W związku z powyższym, na podstawie przedłożonej przez Beneficjenta pismem z dnia 05.10.2016 r. i dnia 13.10.2016 r. – w związku z ubieganiem się o ulgę w spłacie należności – dokumentacji obrazującej sytuację finansową w latach 2014-2016 IZ RPO WZ ustaliła m.in., iż:

- 1) W badanym okresie dochody jednostki samorządu terytorialnego kształtowały się następująco (na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego):
 - w roku 2014: planowane (po zmianach) w kwocie 17 534 270,48 zł (w tym dochody bieżące 16 710 937,60 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS), zaś wykonane 17 279 025,47 zł (w tym dochody bieżące 16 533 886,58 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS);
 - w roku 2015: planowane (po zmianach) w kwocie 18 837 654,14 zł (w tym dochody bieżące 16 985 310,56 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS), zaś wykonane 18 242 914,79 zł (w tym dochody bieżące 16 539 169,37 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS);
 - do dnia 30.06.2016 r.: planowane (po zmianach) w kwocie 19 452 736,75 zł (w tym dochody bieżące 19 244 508,81 zł na podstawie sprawozdania Rb-NDS do dnia 30.06.2016 r.), zaś wykonane 10 889 970,75 zł (w tym dochody bieżące 10 829 765,65 zł na podstawie sprawozdania Rb-NDS do dnia 30.06.2016 r.);
- 2) Na koniec IV kwartału w latach 2014-2016 objętych analizą, zobowiązania Gminy Cedynia według tytułów dłużnych wynosiły (na podstawie kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w przypadku roku 2016 na koniec II kwartału):
 - w roku 2014: 2 705 333,99 zł;
 - w roku 2015: 1 046 689,66 zł;
 - w roku 2016: 916 964,87 zł;
- 3) W badanym okresie wydatki jednostki samorządu terytorialnego kształtowały się następująco (na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego):
 - w roku 2014: planowane (po zmianach) w kwocie 20 006 075,66 zł (w tym wydatki bieżące 16 217 252,99 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS), zaś wykonane 18 750 761,98 zł (w tym wydatki bieżące 15 199 850,32 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS);
 - w roku 2015: planowane (po zmianach) w kwocie 18 233 071,30 zł (w tym wydatki bieżące 17 198 281,50 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS), zaś wykonane 17 005 943,27 zł (w tym wydatki bieżące 16 350 488,75 zł na podstawie rocznego sprawozdania Rb-NDS);
 - w roku 2016: planowane (po zmianach) w kwocie 21 260 693,02 zł (w tym wydatki bieżące 17 369 808,16 zł na podstawie sprawozdania Rb-NDS do dnia 30.06.2016 r.), zaś wykonane 10 147 383,38 zł (w tym wydatki bieżące 8 924 946,68 zł na podstawie sprawozdania Rb-NDS do dnia 30.06.2016 r.);
- 4) Stosownie do informacji zawartej w rocznym (w przypadku roku 2016 do dnia 30.06.2016 r.) sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego:

- w roku 2014 odnotowano deficyt w budżecie Gminy Cedynia (plan po zmianach: -2 471 805,18 zł, wykonanie -1 471 736,51 zł); przychody wykonane wskazano w kwocie 3 510 295,05 zł, natomiast rozchody wykonane w kwocie 991 282,45 zł;
 - w roku 2015 odnotowano nadwyżkę w budżecie Gminy Cedynia (plan po zmianach: 604 582,84 zł, wykonanie 1 236 971,52 zł); przychody wykonane wskazano w kwocie 1 052 476,09 zł, natomiast rozchody wykonane w kwocie 1 657 058,93 zł;
 - w roku 2016 (do dnia 30.06.2016 r.) odnotowano nadwyżkę w budżecie Gminy Cedynia (plan po zmianach: -1 807 956,27 zł, wykonanie 742 587,37 zł); przychody wykonane wskazano w kwocie 634 986,68 zł, natomiast rozchody wykonane w kwocie 129 822,20 zł;
- 5) Zgodnie z wykazem rachunków bankowych Gminy Cedynia saldo na dzień 04.10.2016 r. wynosi łącznie 596 803,68 zł (w tym budżet – konto podstawowe 525 412,03 zł).

Ponadto z zaświadczenia wystawionego dnia 03.10.2016 r. przez Urząd Skarbowy w Gryfinie wynika, iż według stanu na dzień 03.10.2016 r. w stosunku do Wnioskodawcy nie odnotowano zaległości podatkowej. Z kolei z informacji ZUS Inspektorat w Gryfinie (pismo z dnia 05.10.2016 r.) wynika, iż na dzień 05.10.2016 r. Wnioskodawca nie figuruje w rejestrze płatników składek KSI ZUS.

Warto również wspomnieć, iż jak wynika z przedłożonej przez Beneficjenta uchwały nr CCCXX.564.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 07.12.2015 r. w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Cedynia, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2026 został zaopiniowany pozytywnie. W przedłożonej do zaopiniowania wieloletniej prognozie finansowej Gminy przyjęto założenie, że w 2016 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z kredytów i pożyczek oraz z emisji papierów wartościowych, natomiast począwszy od 2019 r. spłata długu dokonywana będzie wyłącznie z nadwyżki dochodów nad wydatkami (nadwyżki budżetowej). Z przedstawionej prognozy wynikało, że w 2019 r. jednostka osiągnie nadwyżkę budżetu w wysokości 3 268 355,67 zł, która w całości została przeznaczona na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych. Jednocześnie planując przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej podano, że na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych przewidziano jedynie 129 947,16 zł, a dla roku 2020 nie zaplanowano przychodów z tytułu wolnych środków lub nadwyżki z lat ubiegłych.

Zaś stosownie do informacji zawartych w formularzu informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis przez przedsiębiorcę wykonującego usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym z dnia 05.10.2016 r., w odniesieniu do okresu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy podmiot m.in. nie odnotowywał rosnących strat, jego obroty nie malały, nie zwiększała się suma zadłużenia podmiotu, nie rosły kwoty odsetek od zobowiązań podmiotu, nie zaistniały inne okoliczności wskazujące na trudności w zakresie płynności finansowej.

Ponadto Beneficjent podał w piśmie z dnia 10.03.2016 r. m.in., że zarówno w momencie składania wniosku o dofinansowanie, jak i trwania projektu, wśród organów wydających interpretacje przepisów prawa podatkowego w imieniu Ministra Finansów powszechne było stanowisko, zgodnie z którym gminom nie przysługiwało prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego od wydatków ponoszonych na inwestycje wykorzystywane przez ich jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe, co dawało Beneficjentowi podstawy do refundacji podatku VAT ze środków europejskich z uwagi na kwalifikowalny charakter tych kosztów. Następnie w wyniku zmiany interpretacji przepisów w kwestii podatku VAT, Gmina wdrożyła procedury zmierzające do wykazania nadpłaty w podatku VAT i wystąpienia o jej zwrot do US. We wskazanych okolicznościach realizacja przez Gminę zwrotu bezpośrednio po dokonaniu odpowiedniej korekty w budżecie jednostki stanowi, w jej ocenie, podstawę do przyjęcia, iż na Gminie nie ciąży obowiązek zapłaty żadnych dodatkowych świadczeń na rzecz IZ RPO WZ, w tym odsetek od środków, które mogłyby być zakwalifikowane, jako pobrane w nienależnej wysokości lub też odsetki te powinny być ograniczone wyłącznie do okresu od dnia zwrotu odpowiedniej kwoty podatku VAT do dnia zwrotu odpowiadających mu środków na rzecz IZ RPO WZ. Ponadto w piśmie z dnia 05.10.2016 r. Gmina dodała, że niezastosowanie ulgi w spłacie odsetek spowoduje brak możliwości wykonania jakiegokolwiek inwestycji z wykorzystaniem środków własnych. Jak podano kwota ponad jednego miliona złotych jest kwotą, która blokuje rozwój społeczności lokalnej.

Mając na uwadze informacje zebrane w przedmiotowej sprawie, IZ RPO WZ ustaliła, że w badanym stanie faktycznym nie zaistniała przesłanka ważnego interesu zobowiązanego uzasadniająca umorzenie odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00. Beneficjent wykazał bowiem, że dysponuje środkami finansowymi, które mógłby przeznaczyć na spłatę zobowiązania. W 2014 r. procentowy wskaźnik wykonania dochodów wyniósł 98,54%, z kolei wydatków 93,73%. Ponadto

Gmina osiągnęła dodatni wynik operacyjny wynoszący 1 334 036,26 zł z planowanego na poziomie 493 684,61 zł. Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż tzw. wynik operacyjny, tj. różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest miernikiem kondycji finansowej Gminy. Wysokość nadwyżki operacyjnej (wynik dodatni) stanowi jeden z elementów oceny możliwości Gminy do angażowania środków własnych na realizację zadań inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej tym większe możliwości działania danej jednostki. Deficyt operacyjny (wynik ujemny pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) jest natomiast sygnałem, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować podstawowych zadań bieżących i działa ponad swoje możliwości finansowe. Warto też nadmienić, iż rok bez nadwyżki operacyjnej jest do zaakceptowania, ale jeśli stan taki utrzymuje się w dłuższym okresie czasu stanowi to sytuację niebezpieczną dla jednostki samorządu terytorialnego. Wracając do analizy kondycji finansowej Gminy Cedynia należy dodać, iż IZ RPO WZ wzięła pod uwagę, że co prawda w 2014 r. Gmina osiągnęła deficyt (różnica między dochodami i wydatkami), jednakże był on dużo mniejszy niż planowano, tj. deficyt wykonany wyniósł 1 471 736,51 zł podczas, gdy planowany miał wynieść 2 471 805,18 zł, co stanowi 59,54%. Ponadto Gmina osiągnęła przychód w kwocie 3 510 295,05 zł, z czego 2 112 880,52 zł stanowiła nadwyżka z lat ubiegłych, zaś 1 397 414,53 zł kredyty i pożyczki – co pokazuje, iż została jednak uznana za podmiot wiarygodny finansowo przez instytucje ich udzielające. Następnie w 2015 roku budżet zamknął się już nadwyżką w kwocie 1 236 971,52 zł. W roku 2015 Gmina odnotowała również nadwyżkę operacyjną, tym razem w wysokości 188 680,62 zł. Wskaźniki wykonania dochodów i wydatków kształtowały się na podobnie wysokim poziomie realizacji jak w roku 2014, wynosząc odpowiednio w przypadku dochodów 96,84%, zaś wydatków 93,27%. W pierwszym półroczu 2016 r. Gmina również odnotowała nadwyżkę (dane przedłożone za okres do 30.06.2016 r.: plan po zmianach: -1 807 956,27 zł, wykonanie 742 587,37 zł) i nadwyżkę operacyjną (1 904 818,97 zł na podstawie danych przedłożonych za okres do 30.06.2016 r.).

Mając na uwadze wyrok NSA z dnia 31.01.2006 r., sygn. akt II FSK 257/05 na marginesie wskazać należy, iż dobrowolne zobowiązania nie mogą być traktowane priorytetowo w stosunku do tych obligatoryjnych nałożonych w drodze ustawy. Zatem żadne okoliczności nie przemawiają za kredytowaniem przez Skarb Państwa spłaty należności publiczno – prawnej w sytuacji gdy Gmina może choćby zaciągnąć na ten cel kredyt gotówkowy.

Ponadto należy zauważyć, iż w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwa ogólna i rezerwy celowe. Jednostka samorządu terytorialnego nie została pozbawiona możliwości kształtowania swojej polityki finansowej oraz wpływu na sposób wykorzystania posiadanych środków finansowych, aczkolwiek jej swoboda w dysponowaniu tymi środkami w porównaniu do przedsiębiorców działających w ramach swobody działalności gospodarczej jest znacznie ograniczona. Nie można jednak zapomnieć, że ustawodawca nie wykluczył możliwości dokonywania zmian w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek projektować swoje wydatki w roku budżetowym w taki sposób, aby uwzględniać potencjalne koszty prowadzonych postępowań administracyjnych czy sądowych. Zatem nawet pojawienie się takich wydatków w trakcie roku budżetowego nie powinno zaburzać funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, jak też nie jest również uzasadnieniem dla udzielenia ulgi.

Dodatkowo jak wynika z zaświadczenia wystawionego dnia 03.10.2016 r. przez US w Gryfinie, według stanu na dzień 03.10.2016 r. w stosunku do Wnioskodawcy nie odnotowano zaległości podatkowej. Z uwagi na brak zadłużeń Beneficjenta wobec US uznać należy, iż Beneficjentowi wystarcza zatem środków finansowych na regulowanie zobowiązań publiczno – prawnych. Ponadto jak wynika z uchwały nr CCCXX.564.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 07.12.2015 r. w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej, Gmina przewiduje środki na spłatę zobowiązań w długoterminowym planie finansowym, to zaś oznacza, że jest w stanie regulować swoje zobowiązania.

Nadto należy podkreślić, iż Beneficjent zobowiązał się do składania do IZ RPO WZ raz na rok kalendarzowy oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT w ramach realizowanego projektu, zgodnie ze wzorem i wymaganiami określonymi przez IZ RPO WZ, a także do składania do IZ RPO WZ aktualizacji w/w oświadczenia w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku przez okres od dnia zawarcia umowy do 5 lat od zakończenia realizacji projektu (§ 4 ust. 5 umowy o dofinansowanie). Dodania wymaga, że Beneficjent w pkt H.11 wniosku o dofinansowanie oświadczył, że nie może odzyskać w żaden sposób poniesionego kosztu podatku VAT, który został uznany za wydatek kwalifikowalny w projekcie. Jednocześnie Beneficjent zobowiązał się do zwrotu zrefundowanej w ramach projektu części poniesionego podatku VAT, jeżeli zaistnieją przesłanki umożliwiające odzyskanie tego podatku zgodnie z upu. Trzeba zauważyć, iż Beneficjent jest zobligowany do zwrotu podatku VAT w każdym przypadku, jeżeli zaistnieją przedmiotowe przesłanki, niezależnie od tego, czy

z uwagi na własne działania, zmianę przepisów czy też zmianę interpretacji już istniejącego przepisu. W związku z powyższym, w rezultacie ustalenia, iż Beneficjent ma możliwość odzyskania podatku VAT w projekcie, a zatem wydatek ten nie może skorzystać z przymiotu kwalifikowalności, wobec Strony wszczynane jest postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu środków.

Wyjaśnienia wymaga, że kosztem kwalifikowalnym w projekcie realizowanym w ramach RPO WZ może być podatek VAT jedynie w sytuacji, gdy zostanie on rzeczywiście i ostatecznie poniesiony przez Beneficjenta oraz jeśli Beneficjent nie będzie miał prawnej możliwości odzyskania podatku VAT. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, iż Beneficjent nabył możliwość odzyskania podatku VAT oraz faktycznie skorzystał z powyższego prawa. Dnia 18.03.2016 r. na rachunek bankowy IZ RPO WZ wpłynęła kwota 737 584,40 zł będąca zwrotem części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00, a odzyskanego przez Beneficjenta na skutek złożenia do US wniosku o zwrot podatku VAT. Kwotę częściowo zwróconego przez Beneficjenta dofinansowania podatku VAT zaliczono wedle art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej proporcjonalnie na należność główną w wysokości 471 754,92 zł oraz na odsetki jak dla zaległości podatkowych w wysokości 265 829,48 zł. Mając na względzie, iż całość kwoty dofinansowania przypadającego na podatek VAT w ramach projektu nr WND-RPZP.04.03.00-32-012/09, który stał się możliwy do odzyskania wynosiła 737 584,39 zł, zaś Beneficjent dokonał jedynie częściowego zwrotu, pismem z dnia 22.06.2016 r. IZ RPO WZ wezwwała Beneficjenta do zwrotu środków w wysokości pozostającej do spłaty, a mianowicie kwoty należności głównej w wysokości 265 829,47 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych oraz odsetek stałych określonych w wysokości 106 149,53 zł. Wobec faktu, że Beneficjent nie dokonał zwrotu środków w wyznaczonym w wezwaniu terminie, IZ RPO WZ obowiązana była wszcząć z urzędu wobec Beneficjenta postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu części otrzymanych w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 środków (zakończony ostatecznie decyzją o umorzeniu postępowania w związku ze zwrotem należnych IZ RPO WZ środków w pełnej wysokości). W sytuacji kiedy Beneficjent nabędzie prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego i kwalifikowalnego wcześniej w projekcie (jako niemożliwy do odzyskania), może dojść do podwójnego finansowania, podczas gdy zrefundowanie (lub rozliczenie) kosztów podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie odzyskanie tego podatku ze środków budżetu państwa w oparciu o upty jest niedozwolone.

W przedmiotowej sprawie jak już wskazywano powyżej Beneficjent nabył możliwość odzyskania podatku VAT, tym samym pobrał nienależnie środki na refundację naliczonego w projekcie podatku VAT, co wypełniło dyspozycję wskazaną w art. 207 ust. 1 pkt 3 ufp. Przepis art. 207 ust. 1 pkt 3 ufp nierozdzielnie łączy pojęcie kwoty należności głównej (w tym przypadku kwoty dofinansowania niekwalifikowalnego podatku VAT) z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od daty przekazania środków. Termin od którego należy naliczać odsetki został określony przez ustawodawcę jako dzień przekazania środków Beneficjentowi i pozostaje niezmienny mimo wprowadzonych aktualizacji do art. 207 ufp. IZ RPO WZ nie może dowolnie kształtować terminu, od którego należy liczyć odsetki, wobec czego IZ RPO WZ była zobowiązana do dochodzenia zwrotu kwoty dofinansowania podatku VAT wraz z należnymi odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych liczonymi – jak wskazuje art. 207 ust. 1 ufp – od dnia przekazania środków.

WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 17.02.2016 r. (sygn. akt I SA/Sz 193/15) wskazał, iż zawarcie przez Gminę umowy o dofinansowanie z organem nie świadczy, że pobrane przez Gminę środki europejskie wydatkowane na podatek VAT były pobrane należnie. Zaznaczenia wymaga, iż mimo pozytywnego oceny wniosku o dofinansowanie przez organ to na dalszym etapie realizacji projektu w przypadku ustalenia, że część lub całość wydatków nie spełnia wymogów dotyczących ponoszenia wydatków, pierwotna ocena projektu nie jest dla Gminy argumentem przemawiającym za poprawnością wydatkowania środków. Kwalifikowalność poniesionych wydatków oceniana jest w trakcie realizacji oraz po zakończeniu projektu. Wskazać należy, że organ nie może dowolnie kształtować terminu, od którego należy liczyć odsetki, wobec czego jest on zobowiązany do dochodzenia zwrotu kwoty dofinansowania podatku VAT wraz z należnymi odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych liczonymi zgodnie z art. 207 ust. 1 ufp od dnia przekazania środków europejskich.

Ponieważ Beneficjent odzyskał z US kwotę podatku VAT, na którą wcześniej pobrał od IZ RPO WZ środki przyznane mu na podstawie umowy o dofinansowanie, należy uznać, że środki te pobrano nienależnie. Dodać należy też, że zrefundowanie podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie odzyskanie tego podatku ze środków budżetu państwa w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, stanowi przykład podwójnego finansowania. Warto podkreślić, iż Beneficjent decydując się na realizację w ramach RPO WZ projektu zobowiązał się do zwrotu na rzecz IZ RPO WZ podatku VAT wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonymi od daty

przekazania środków, jeżeli zaistnieją przesłanki umożliwiające odzyskanie tego podatku w całości lub w części. Zatem korzystając z dofinansowania w ramach RPO WZ Beneficjent musiał liczyć się z ewentualnymi konsekwencjami finansowymi w postaci zwrotu tych środków jeśli nabył by prawo do odzyskania z US kwoty podatku VAT, na którą wcześniej pobrał od IZ RPO WZ środki przyznane mu na podstawie umowy o dofinansowanie. W przypadku gdyby obowiązujące Gminę przepisy dotyczące wydatkowania środków unijnych, w tym m.in. zapisy umowy o dofinansowanie były dla Beneficjenta zbyt rygorystyczne, nie musiał on składać wniosku o dofinansowanie, a następnie podpisywać umowy o dofinansowanie. W związku z faktem, iż Beneficjent winien mieć świadomość, że będzie obowiązany do zwrotu na rzecz IZ RPO WZ części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 w przypadku odzyskania podatku VAT z US, nie można uznać, iż doszło do wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej niezależnej od woli podatnika, która spowodowała, że ten znalazł się w trudnej sytuacji materialnej, niepozwalającej mu na zapłatę należności. Należy też zauważyć, iż postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu środków zostało wszczęte (w wyniku jedynie częściowego zwrotu przez Beneficjenta dofinansowania podatku VAT) przez IZ RPO WZ wobec Beneficjenta z dniem 11.07.2016 r., a zatem prawie cztery miesiące po dokonaniu przez Beneficjenta niepełnego zwrotu środków, z kolei całkowitej spłaty należności Strona dokonała dnia 04.08.2016 r. W związku z powyższym Beneficjent dysponował czasem na przygotowanie się do uregulowania swoich zobowiązań.

Poza tym odnosząc się do argumentu Beneficjenta przedstawionego w piśmie z dnia 05.10.2016 r., iż przewidziana do zwrotu „kwota ponad jednego miliona złotych jest kwotą, która blokuje rozwój społeczności lokalnej poprzez całkowite wstrzymanie inwestycji (...)” należy zwrócić uwagę, iż Beneficjent złożył do IZ RPO WZ w piśmie z dnia 10.03.2016 r. wniosek (uzupełniony pismem z dnia 05.10.2016 r. i dnia 13.10.2016 r.) o udzielenie ulgi jedynie w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00, a zatem podana przez Beneficjenta kwota ponad miliona złotych nie obejmuje jedynie kwoty odsetek, o której mowa powyżej. Poza tym należy podkreślić, iż Beneficjent dopuścił się podwójnego finansowania w projekcie, a więc odzyskał z US kwotę podatku VAT, na którą wcześniej pobrał od IZ RPO WZ środki przyznane mu na podstawie umowy o dofinansowanie.

Reasumując, IZ RPO WZ ustaliła, iż w przedmiotowej sprawie nie wystąpiła przesłanka ważnego interesu zobowiązanego, gdyż Beneficjent wykazał, że dysponuje środkami finansowymi, które mógłby przeznaczyć na spłatę zobowiązania.

Następnie IZ RPO WZ wzięła pod uwagę czy w sprawie zaistniała przesłanka tzw. ważnego interesu publicznego, tj. okoliczności dotyczące zadań podmiotu i ich znaczenia. Beneficjent stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez jej mieszkańców oraz terytorium obejmujące jednostki pomocnicze. Na podstawie ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 tekst jednolity ze zm.) do zadań własnych Gminy należą w szczególności sprawy: 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; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury; kultury fizycznej i turystyki; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wskazanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie czy współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zatem jak wynika z powyższego, przedmiotem zadań realizowanych przez Beneficjenta jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Przy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty Gmina winna kierować się dobrem ogólnym jej mieszkańców. Działanie w interesie społeczności lokalnej bez wątpienia wpisuje się w przesłankę ważnego interesu publicznego. W tym miejscu – jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24.10.2013 r. (sygn. akt V SA/Wa 1488/13) – warto jednak podkreślić, iż każdy z podmiotów sektora finansów publicznych realizuje określone zadania publiczne (społeczne), które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, jednakże przyjęcie z góry założenia, że w związku z tym każdej jednostce sektora finansów publicznych z urzędu przysługuje ulga w spłacie należności wypaczałoby sens instytucji udzielenia ulgi, która jest uregulowana jednolicie dla każdego z dłużników

(w tym dla podmiotów sektora finansów publicznych). Ustawodawca w żadnym z przepisów dotyczących udzielenia ulgi nie faworyzuje takich jednostek. Gdyby prawodawca chciał wprowadzić określone ułatwienia, czy też wyłączenia, to zawarłby je w przepisach. Natomiast takich ułatwień nie przewidziano, w przeciwieństwie do np. sankcji wykluczenia Beneficjentów z możliwości ubiegania się o środki europejskie, gdzie w art. 207 ust. 7 ufp sankcja ta nie obejmuje podmiotów realizujących zadania interesu publicznego oraz jednostek samorządu terytorialnego. W analizowanym przypadku sytuacja finansowa Gminy nie uniemożliwia realizacji zadań, do których wykonywania Gmina jest zobowiązana. Przedłożone przez Beneficjenta dokumenty nie wskazują, że obowiązek zapłacenia przez niego odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 spowodował skutki niekorzystne z punktu widzenia interesu publicznego. Ponadto w związku z realizacją projektu w ramach RPO WZ Beneficjent zobowiązał się do zwrotu zrefundowanej w ramach projektu części poniesionego podatku VAT jeżeli zaistnieją przesłanki umożliwiające odzyskanie tego podatku zgodnie z uft, a zatem miał świadomość, iż odzyskanie VAT z US w sytuacji, gdy środki zostały wcześniej przekazane na podstawie umowy o dofinansowanie przez IZ RPO WZ, skutkować będzie koniecznością ich zwrotu.

W tym miejscu należy podkreślić, iż przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań nie jest obligatoryjne i w każdym przypadku opiera się na uznaniu administracyjnym, co oznacza, że organ na podstawie analizy całości zebranego materiału dowodowego ocenia, czy w konkretnym przypadku występują przesłanki do zastosowania ulgi w spłacie. Uznaniowy charakter kompetencji organu powoduje, że nawet stwierdzenie wystąpienia obu wymaganych przesłanek, bądź jednej z nich (jak w przedmiotowej sprawie) nie zobowiązuje organu do wydania decyzji czyniącej zadość wnioskowi Strony. Z brzmienia przepisów regulujących zagadnienie ulg, wyraźnie wynika, że organ sam decyduje czy uczynić użytek z przyznaných mu kompetencji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ustawodawca nałożył na organ obowiązek:

- dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 kpa),
- wszechstronnego zebrania, rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1 kpa),
- sporządzenia decyzji zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 1 i § 3 kpa,

jednocześnie pozostawiając uznaniu organu wybór konsekwencji ustalonego stanu faktycznego. W ramach uznania administracyjnego, organ ma prawo wyboru rozstrzygnięcia, co oznacza, że może – w przypadku stwierdzenia przesłanek/przesłanki – uwzględnić wniosek lub odmówić jego uwzględnienia. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 22.01.2013 r. (sygn. akt III SA/Kr 437/12), uznanie administracyjne charakteryzuje się tym, że organ administracji publicznej ma możliwość wyboru pozytywnego lub negatywnego dla Strony rozstrzygnięcia.

W przedmiotowej sprawie, analiza stanu faktycznego w oparciu o zebrany materiał dowodowy, doprowadziła organ do stwierdzenia, iż w sprawie nie wystąpiła przesłanka ważnego interesu zobowiązanego stanowiąca jedną z przesłanek udzielenia ulgi, lecz wystąpiła przesłanka ważnego interesu publicznego. Jednakże na podstawie przedłożonych przez Beneficjenta dokumentów nie wynika, iż Wnioskodawca jest w kondycji finansowej stwarzającej niebezpieczeństwo, tj. obowiązek uregulowania zobowiązania pieniężnego względem IZ RPO WZ doprowadził do skutków niepożądanych z punktu widzenia społecznego jak i indywidualnego, odnoszącego się do Wnioskodawcy czy osób zależnych od niego.

Warto też dodać, iż w sytuacji gdy nie jest to konieczne, uwzględnienie wniosku o udzielenie ulgi w postaci umorzenia należności jest sprzeczne z ważnym interesem publicznym, gdyż ciężar spłaty należności, w sytuacji rezygnacji organu z należnych mu świadczeń, obciąża budżet województw. Zatem w przedmiotowej sprawie, ciężar spłaty należności, w sytuacji rezygnacji IZ RPO WZ z należnych jej na mocy art. 207 ust. 1 ufp świadczeń, obciążyłby budżet Województwa Zachodniopomorskiego. Żadne okoliczności nie przemawiają za kredytowaniem przez województwo spłaty należności publiczno – prawnych (w drodze umorzenia odsetek) w sytuacji, gdy zobowiązany posiada zdolność kredytową i reguluje swoje zobowiązania publiczno – prawne bądź planuje spłatę zobowiązań w dłuższym okresie czasu. Należy mieć na uwadze, iż udzielanie ulg w spłacie poprzez umorzenie zobowiązania podatnikom, których sytuacja materialna pozwala na ich uiszczenie, nie leży w interesie społecznym.

Zobowiązania podatkowe są należnościami publiczno – prawnymi, a obowiązek ich ponoszenia obciąża każdego obywatela. Wszelkie zwolnienia podatkowe w systemie prawa polskiego są wyjątkiem i istotnym odstępstwem od zasad powszechności opodatkowania i równości podatników wobec przepisów prawa oraz odejściem od konstytucyjnej zasady sprawiedliwości. Relacja art. 67a Ordynacji podatkowej do zasady powszechności opodatkowania wyrażonej w art. 84 Konstytucji wskazuje, że ma ona charakter wyjątku od zasady, co oznacza konieczność jego ścisłej wykładni i stosowania jako normy o charakterze szczególnym, w sytuacjach naznaczonych taką właśnie cechą.

Mając na uwadze powyższe uznano, iż niezasadnym będzie uwzględnienie wniosku o udzielenie ulgi w postaci umorzenia odsetek od wymaganej do zwrotu części podatku VAT zrefundowanego w ramach umowy o dofinansowanie nr UDA-RPZP.04.03.00-32-012/09-00 z dnia 08.03.2010 r. na realizację projektu pn. „Przebudowa stacji wodociągowej wraz z budową nowej stacji uzdatniania wody oraz studni w miejscowości Cedynia”. Fakt, że nie spełniono żądania Beneficjenta nie oznacza, że doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego, organ bowiem uzasadnił przyczyny tego stanu rzeczy.

Wobec powyższego, 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) Gmina Cedynia
Plac Wolności 1
74-520 Cedynia
- 2) a/a

