

## UZASADNIENIE

W pozwie z 31 stycznia 2017r., skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Województwo (...), powód - Województwo (...), wniósł o zasądzenie kwoty 94.924,81 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i kosztami procesu według norm przepisanych. Na uzasadnienie żądania strona powodowa wskazała, najogólniej rzecz ujmując, iż dochodzona kwota stanowi różnicę między środkami finalnie, po rozliczeniu dotacji, otrzymanymi na realizację zadania należącego do kategorii zadań administracji rządowej, a kwotą faktycznie wydatkowaną na realizację tego zadania przez jednostkę samorządową.

Strona powodowa wskazała na fakt zawarcia między stronami Porozumienia z 15 lipca 2010 roku (zmienianego następnie aneksami nr (...) z 4 kwietnia 2011 r, nr (...) z 18 lipca 2011 r., nr (...) z 23 listopada 2011 r. i nr (...)z 31 grudnia 2012 r.), na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych ponoszonych na realizację operacji (...) realizowanej w ramach Działania Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Porozumienie wykonane zostało, wedle strony powodowej prawidłowo, jednakże po wydatkowaniu środków na jego mocy przyznanych i przekazanych Województwu, decyzją Wojewody (...) orzeczono o obowiązku zwrotu przez Samorząd Województwa (...) części tej kwoty jako przewyższającej „wysokość niezbędną” na pokrycie kosztów ww. operacji, w efekcie czego ekonomiczny ciężar jej wykonania obciążył faktycznie budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Strona powodowa podniosła, że nie zgadza się z decyzją Wojewody, ponieważ to na pozwanym – Skarbie Państwa, ciążył obowiązek zapewnienia środków finansowych na realizację zadania należącego do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a więc ogólnopaństwowych.

Powód podniósł, iż wszystkie płynące z Porozumienia obowiązki wypełnił ściśle, terminowo i zgodnie z zatwierdzonymi zasadami, a dotacja wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem, tymczasem, ex post, okazało się, że w związku ze zmniejszeniem (zaoszczędzonych) kosztów inwestycyjnych zadania, część wcześniej kwalifikowalnych kosztów ogólnych tego zadania, dotyczących przygotowania niezbędnej dokumentacji projektowej, stała się tzw. wydatkami niekwalifikowalnymi, potraktowanymi na etapie podejmowania decyzji Wojewody, jako środki pobrane w nadmiernej wysokości, podczas gdy wszystkie wydatki, sfinansowane z dotacji, częściowo później przez stronę powodową przymusowo zwrócone po wydaniu decyzji, były uzgodnione z pozwanym.

W zakresie podstawy prawnej żądania powód wskazał przepis art. 361 § 2 k.c., ale także art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym w przypadku nieprzekazania dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym odpowiedniego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości jak od zaległości podatkowych. Strona powodowa powoływała się także na nie mające podstawy prawnej wzbogacenie Skarbu Państwa będącego właścicielem odbudowanego w ramach zadania urządzenia melioracyjnego kosztem jednostki samorządu terytorialnego, które je wykonała.

Wyprzedzając zarzut niedopuszczalności drogi sądowej, strona powodowa podniosła, iż w przypadku, gdy źródłem dochodzonego roszczenia jest umowa o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach «Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, na lata 2007-2013», powód i pozwany są stronami równymi w sensie formalnym a równość ta wystarcza do stwierdzenia, iż mamy do czynienia z równorzędnymi podmiotami stosunku prawnego. W umowie tej obie strony działają bowiem w granicach swobody kontraktowania, skierowanej na realizację interesów beneficjenta pomocy z jednej strony i szeroko pojmowanego interesu publicznego z drugiej strony, dlatego nie można przyjąć, iż przy wykonywaniu umowy organ administracji działa w sposób władczy. Fakt, iż spór między stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego, nie wyłącza możliwości zakwalifikowania go do kategorii sporów ze stosunków cywilnych. Natomiast powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić

źródło stosunków cywilnoprawnych, z tego względu droga sądowa jest w tym przypadku jest, w jego ocenie, dopuszczalna.

/pozew – k. 2-10/.

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – Wojewoda (...), reprezentowany w procesie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o odrzucenie pozwu na mocy art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. a w przypadku nieuwzględnienia wniosku, oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda kosztów procesu według norm przepisanych.

Zdaniem strony pozwanej, powództwo ma na celu uchylenie skutków ostatecznej decyzji administracyjnej Wojewody (...) z 14 października 2015 roku rozstrzygającej o obowiązku zwrotu części pobranej dotacji, o czym świadczyć ma już sama treść pozwu, w którym powód wprost podnosi, że nie zgadza z treścią decyzji i kwestionuje stanowisko organów I i II instancji. Nadto powód wskazuje, że otrzymana dotacja celowa „została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, a środki nie zostały pobrane w nadmiernej wysokości” w sytuacji, gdy organy administracji orzekając o obowiązku zwrotu stanęły na stanowisku, że dotacja została udzielona powodowi w wyższej niż niezbędna kwocie na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania i jako taka, stanowi dotację pobraną w nadmiernej wysokości w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych podlegającą częściowemu zwrotowi do budżetu państwa w trybie art. 169 ust. 1 tej ustawy.

Według strony pozwanej, droga sądowa jest niedopuszczalna, albowiem podstawą zwrotu przez powoda środków do budżetu państwa jest ostateczna decyzja administracyjna, przy czym stronie powodowej służyło prawo zaskarżenia decyzji organu II stopnia skargą do sądu administracyjnego, z której to możliwości z przyczyn zawinionych przez siebie nie skorzystała (sąd administracyjny postanowieniem z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt. V Sa/Wa 766/16 odrzucił skargę z powodu nieuzupełnienia braków formalnych). Tym samym powód zamknął sobie już drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Decyzja Wojewody (...) jest ostateczna i jako taka wiążąca dla sądu orzekającego w procesie cywilnym. Powództwo stanowi, zdaniem pozwanego, niedopuszczalną próbę obejścia skutków wydania niekorzystnej dla powoda, ostatecznej decyzji administracyjnej. Odnosząc się do wskazywanej przez powoda podstawy prawnej żądania w postaci przepisu art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Skarb państwa wskazał, że przepis ten nie jest powiązany funkcjonalnie z dotacją udzieloną powodowi na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, która to dotacja rządzi się innymi prawami jeśli chodzi o przyznanie i rozliczenie.

/odpowieź na pozew k. 37-42/

W piśmie z 18 kwietnia 2017 roku, powód wskazał, iż w jego ocenie zawarte porozumienie przesądza o okoliczności, że strony są związane stosunkiem cywilnoprawnym, a żądanie przez pozwanego dotacji „nadmiernie pobranej” stanowi wzbogacenie po stronie pozwanego, ponieważ nie tylko uzyskał korzyść w majątku Skarbu Państwa, który reprezentuje, ale spowodował także szkodę po stronie powoda, który zobowiązany był zwrócić żądane środki pozwanemu.

(pismo – k. 182- 186)

W toku rozprawy z dnia 6 września 2017 roku pozwany podtrzymał swe stanowisko w sprawie podnosząc niedopuszczalność drogi sądowej. Nadto wskazał, że nie jest sporne, iż wykonane prace były pracami dotyczącymi urządzeń melioracji wodnych podstawowych w rozumieniu Prawa wodnego.

Powód – Województwo (...) podtrzymał swe stanowisko w sprawie i **rozszerzył powództwo**, wnosząc o zasądzenie od pozwanego kwoty **101.853,81 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty**. Na uzasadnienie rozszerzenia wskazano, iż dochodzona suma stanowi równowartość faktycznie wpłaconych, w wykonaniu decyzji Ministra Finansów, na rachunek pozwanego kwot, to jest części dotacji z odsetkami naliczonymi jak dla należności podatkowych.

/protokół z rozprawy z dnia 6 września 2017 roku – k. 236 e-protokół 00:01:54 - 00:48:00; pismo i wyciąg – k. 234 - 235/

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

W dniu 15 lipca 2010 r., pomiędzy Województwem (...) a Wojewodą (...) zostało zawarte Porozumienie na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych ponoszonych na realizację operacji (...), która była realizowana w ramach Działania Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Porozumienie było aneksowane (aneks nr (...) z dnia 4 kwietnia 2011 r., aneks nr (...) z dnia 18 lipca 2011 r., aneks nr (...) z dnia 23 listopada 2011 r., aneks nr (...) z dnia 31 grudnia 2012 r.) .

/bezsporne, porozumienie wraz z aneksami– k. 13-24/

Odbudowa wspomnianego stopnia rzeczno stanowiła wykonanie urządzenia melioracji wodnej podstawowej. (bezsporne)

Potrzeba wykonania prac na rzece D. istniała już od roku 2006, kiedy to przedmiotowe urządzenie melioracyjne zostało zniszczone przez wody powodziowe, jednakże przeznaczane i przekazywane wcześniej ze budżetu państwa Województwu (...) środki na zadania utrzymaniowe i inwestycyjne nie były wystarczające i odbudowa, mimo że ogólnie planowana i potrzebna, nie była wykonywana. Możliwość taka pojawiła się w związku z wdrożeniem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdy dokonano podziału środków unijnych na poszczególne województwa.

Przed przystąpieniem do wykonania prac konieczne było sporządzenie dokumentacji projektowej, w tym projektu przepławki umożliwiającej organizmom wodnym migracje w dół i górę rzeki przy odbudowanym progu spiętrzającym. (zeznania świadka B. C. k. 236 odw, znacznik 01:02:27, zeznania świadka S. J. k. 266 odw, znacznik 00: 32:29)

Zgodnie z powyższym Porozumieniem z 15 lipca 2010 roku, omawiana operacja była możliwa pod warunkiem uzyskania z budżetu państwa środków na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych (§ 1 Porozumienia). Wojewoda (...), działając w oparciu o przepisy ustawy z 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. nr 187 poz.1381 ze zm.) oraz ustawy z 27 sierpnia 2008 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r.poz.1870), zobowiązał się w treści Porozumienia do przekazania na rzecz Województwa (...) środków z budżetu państwa na ten cel, pod warunkiem uzyskania zwiększenia budżetu, w części 85/10 – województwo (...), na dany rok budżetowy z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych w rozumieniu § 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 roku w sprawie szczegółowych warunków trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” objętego programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz.U. Nr 122 poz 791 ze zm.).

W Porozumieniu określono planowane na tym etapie koszty całkowite operacji, w tym planowane koszty ogólne, a w ich ramach koszty ogólne kwalifikowalne, w ramach których z kolei umieszczono planowane koszty wykonania dokumentacji projektowej (kwalifikowalne i niekwalifikowalne)

(Porozumienie k. 13)

Beneficjentem przedmiotowej dotacji było Województwo (...) a inwestorem realizującym operację był Wojewódzki Zarząd (...) w Ł., wykonujący zadania Marszałka Województwa (...), w tym powierzone Marszałkowi zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie wykonania (odbudowy) urządzenia melioracji podstawowych. /bezsporne; zeznania świadka B. C. – k. 237v. - 237 e-protokół 01:02:27/

Porozumienie było czterokrotnie zmieniane. Ostatecznie, czwartym aneksem z 31 grudnia 2012 roku ustalono koszty całkowite operacji na 2.238.281,39 zł, koszty ogólne na 185.205,74 zł, natomiast koszty dokumentacji projektowej na 166.050 zł.

/bezsporne; aneksy k. 18 i nast./

W dniu 29 marca 2013 r. Wojewódzki Zarząd (...) w Ł. wystąpił o uruchomienie środków finansowych z przeznaczeniem na zapłatę za wykonanie dokumentacji projektowej, zgodnie z wystawioną fakturą VAT Numer (...) z dnia 25 marca 2013 r. na wartość 164.410,00 zł w podziale: koszty kwalifikowalne w wysokości 133.666,67 zł (§6057 i §6059) a koszty niekwalifikowalne stanowiące podatek VAT w wysokości 30.743,33 zł.

/bezsporne; pismo z dnia 29 marca 2013 roku oraz protokół potwierdzający wykonanie przedmiotu zamówienia z 21 marca 2013 roku wraz z fakturą VAT nr (...) – k. 25-26/

W dniu 18 kwietnia 2013 r. zgodnie z zawartym Porozumieniem oraz zgodnie z załącznikiem Nr 1 do Porozumienia, do którego odwołuje się § 3 Porozumienia dokonano zapłaty za przedmiotową dokumentację.

/bezsporne; porozumienie – k. 13 i 15; zeznania świadka B. C. – k. 237 i 237v. e-protokół 01:02:27 i 01:26:42; zeznania świadka S. J. – k. 267v. e-protokół 00:51:06/

Na skutek wniosku Wojewódzkiego Zarządu (...) w Ł. z dnia 5 listopada 2013 roku znak: (...) - (...) - (...), (...) Marszałek Województwa (...), kolejno, decyzją z dnia 3 stycznia 2014 roku nr (...) - (...) - (...), przyznał Wojewódzkiemu Zarządowi (...) w Ł. pomoc finansową w wysokości 918.671,34 złotych, w tym 229.667,84 złotych z krajowych środków publicznych (25% kosztów kwalifikowanych operacji) oraz 689.003,50 złotych (nie więcej niż 75 % kosztów kwalifikowanych operacji).

Następnie wskutek wniosku Wojewódzkiego Zarządu (...) w Ł. z dnia 20 marca 2014 roku, w związku ze zmniejszeniem kosztów całkowitych i kwalifikowanych z powodu rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego na wykonanie robót budowlano – montażowych oraz związanym z tym zmniejszeniem kosztów gwarancji zapłaty za powołane roboty budowlane, decyzją z dnia 14 kwietnia 2014 roku, Marszałek Województwa (...) zmienił swą decyzję nr (...) w ten sposób, że przyznał Wojewódzkiemu Zarządowi (...) w Ł. pomoc finansową w wysokości 629.068,37 złotych, w tym z krajowych środków publicznych kwotę 157.267,10 złotych (25 % kosztów kwalifikowanych operacji) oraz ze środków Europejskiego Funduszu (...) w formie refundacji, w wysokości 471.801,27 złotych (nie więcej niż 75 % kosztów kwalifikowanych operacji).

/bezsporne; pismo wraz z dokumentacją – k. 82-85; decyzja wraz z załącznikiem - k.78-81; decyzja wraz z załącznikami - k.86-88/

Koszty zadania nie były kwestionowane przez Wojewodę na żadnym etapie wykonania, a rozstrzygnięcia Marszałka w sprawie współfinansowania wykonania urządzeń melioracji wodnych podstawowych z publicznych środków wspólnotowych Europejskiego Funduszu (...) na lata 2007 – 2013, podejmowane w trybie art. 72 ust. 2 ustawy Prawo wodne w formie decyzji, były opiniowane przez Wojewodę, w drodze uzgodnienia, pozytywnie. Strona pozwana nie zgłaszała uwag czy uchybień dotyczących wykonania postanowień porozumienia.

/zeznania świadka S. wa J. – k. 267- 267v. e-protokół 00:44:16 i 00:51:06, Postanowienie Wojewody z 19 grudnia 2013 roku k.75 i Marszałka Województwa z 3 stycznia 2014 roku o przyznaniu pomocy na realizację operacji k. 78 i zmieniająca ją decyzja Marszałka Województwa z 14 kwietnia 2014 roku k. 8, protokoły kontroli – k. 201-202 v. i k.211-216; zeznania świadka B. C. – k. 237 e-protokół 01:11:00/

Pozwany Skarb Państwa nie kwestionował także zakresu prac i ich celowości. Ostatecznie koszty wykonania operacji jako całości zmniejszyły się także z tego powodu, że zrezygnowano z wykupu części gruntów, co wiązało się z istotnymi trudnościami i, w efekcie, wykonania bocznej przepławki. Zaoszczędzono więc środki na wykup gruntów, a przepławkę

wykonano w osi koryta rzeki. (zeznania świadka B. C. – k. 237 e-protokół 01:02:27-01:08:52, zeznania świadka S. J., k. 266 odw, znacznik 00:32:29)/

Po zakończeniu realizacji operacji Wojewódzki Zarząd (...) w Ł. w dniu 14 listopada 2014 r. złożył wniosek o płatność końcową.

/bezsporne; wniosek o płatność wraz z załącznikami – k. 89 – 113/

W złożonym wniosku całkowite, faktyczne koszty operacji zostały ostatecznie zmniejszone do wysokości 896.162,01 zł, a kwalifikowalne koszty inwestycyjne (bez podatku VAT) zostały ustalone na kwotę 564.920,34 zł. W związku z tym, stosownie do treści § 5 Rozporządzenia z 25 czerwca 2008 roku, limit kwalifikowalności kosztów ogólnych, wynoszący 10% inwestycyjnych, uległ także zmniejszeniu do kwoty 56.492,03 zł.

/bezsporne; pisemne wyjaśnienia – k. 105-106/

Decyzją Wojewody (...) z dnia 14 października 2015 r. znak: FE-IV.7830.4.2014 nakazano Samorządowi Województwa (...) zwrot kwoty 94.924,81 zł jako części dotacji celowej wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, w trybie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r, poz. 885 z późn. zm.) nadmiernie pobranej z budżetu państwa. W decyzji określono, że na kwotę do zwrotu składa się część z budżetu środków UE Europejskiego Funduszu (...) i części z budżetu państwa na współfinansowanie krajowe w podziale na wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Ministra Finansów decyzją z dnia 4 lutego 2016 r. (znak: IP3.990.16.2015).

Orzeczenie o zwrocie przez Samorząd Województwa (...) wskazanej kwoty uzasadniono tym, że ostatecznie refundacja dla Skarbu Państwa (dysponenta) ze środków (...) nie może uwzględniać pełnej kwoty kosztów kwalifikowalnych przekazanych pierwotnie wyprzedzająco na zapłatę za wykonanie dokumentacji projektowej, a to w związku z tym, że kwota 77.174,64 zł stała się wydatkiem niekwalifikowalnym (na skutek obniżenia kwoty kwalifikowanych wydatków inwestycyjnych, obniżeniu uległa refundowana kwota kwalifikowalnych wydatków ogólnych, które wynosić mogą 10% tych pierwszych), co wraz z podatkiem Vat daje kwotę 94.924,81 zł. Decyzje wydano na podstawie przepisu art. 10 a ustawy z 22 czerwca 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Jak wskazano, brak refundacji całości poniesionych i prefinansowanych kosztów kwalifikowalnych oznacza, że dotacja na wyprzedzające finansowanie zadania została udzielona w wysokości wyższej niż niezbędna na sfinansowanie dotowanego zadania, a co za tym idzie część przewyższająca wysokość niezbędną podlega zwrotowi na podstawie art. 169 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Powód złożył na decyzję organu II instancji (Ministra Finansów), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., jednakże wobec nie uzupełnienia braków formalnych skargi w dniu 24 maja 2016 roku w sprawie V Sa/Wa 766/16 Sąd odrzucił skargę powoda.

/bezsporne; decyzje z uzasadnieniami – k. 114-116 i k. 117- 120; postanowienie - k. 148-149; zeznania świadka S. J. – k. 267 e-protokół 00:41:40/

Powód dokonał zwrotu pozwanemu kwoty 94.924,81 zł wraz z odsetkami w łącznej kwocie 6.929 zł, co daje sumę 101.853,81 zł.

/bezsporne; pismo dyr. wydziału finansów i budżetu z dnia 1 marca 2016 roku – k. 173; zeznania świadka B. C. – k. 237v. e-protokół 01:26:42/

Województwo (...) nie zobowiązywało się do współfinansowania zadania.

/zeznania świadka S. J. – k. 266v.i 267 e-protokół 00:36:00 i 00:37:52/

Powyższe ustalenia faktyczne były w istocie niesporne między stronami, a Sąd poczynił je, w znaczącej części, w oparciu o złożone do akt sprawy dokumenty. Pomocniczo jedynie, dla wyświetlenia okoliczności sprawy, Sąd wykorzystał zeznania świadków, które nie budziły wątpliwości co do wiarygodności. Spór między stronami był natury prawnej.

### **Sąd Okręgowy zważył co następuje:**

Powództwo jest zasadne co do zasady, choć nie w całości, jeśli chodzi o wysokość dochodzonej kwoty.

W pierwszej kolejności odnieść się należy do zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej. Zarzut ten wynika na tle treści pozwu, w którym strona powodowa, uzasadniając żądanie zapłaty, równolegle powołuje się na fakt wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, którego koszt nie został w całości pokryty ze środków państwowych, w innym zaś miejscu na błędne, jej zdaniem, stanowisko organów administracji, które orzekały decyzjami o zwrocie części dotacji pobranej na podstawie porozumienia w sprawie przekazywania z budżetu państwa środków na wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych ponoszonych na realizację operacji objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013. Wobec jednak wykonania decyzji nakazującej zwrot części dotacji, wskazuje na wzbogacenie się Skarbu Państwa kosztem jednostki samorządowej i wyrządzenie tym szkody w jej majątku. Co do podstawy prawnej strona powodowa powoływała się na odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, bezpodstawne wzbogacenie, a także przepisy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Rację ma strona pozwana, że niedopuszczalne byłoby w niniejszej sprawie podważanie ostatecznej decyzji administracyjnej, którą Sąd jest związany. Faktu jej istnienia jak i treści nie można ignorować. W niniejszej sprawie Sąd stoi jednak na stanowisku, że rozpoznanie roszczenia strony powodowej nie będzie podważało ostatecznej decyzji Ministra Finansów z 4 lutego 2016 roku, ani też nie wymaga wkraczania w kompetencje orzecznicze tego organu. Ostateczne rozstrzygnięcie Ministra Finansów tworzy jedynie ustalony już trwale element stanu faktycznego sprawy i przekłada się na ustalenie Sądu dotyczące dokonanego rozliczenia dotacji przekazanej stronie powodowej na podstawie Porozumienia z 15 lipca 2010 roku.

Podstawą uwzględnienia powództwa co do zasady jest, zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, art. 49 ust. 6 w związku z z ust. 1 i 5 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966), a nie tworzące między stronami prawo Porozumienie z 15 lipca 2010 roku w sprawie wyprzedzającego finansowania kosztów ogólnych wiadomej operacji.

Wykonanie tego porozumienia i jego rozliczenie, którego już dokonano na drodze administracyjnej na podstawie ostatecznej decyzji wiążącej Sąd, jak już wskazano wyżej, stanowi jedynie element stanu faktycznego w zakresie tego, na ile zadanie wykonane przez stronę powodową zostało już sfinansowane z funduszy innych niż własne.

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przez wojewodów, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. (ust. 4 i 5). W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.(ust.6).

Dodać należy, że doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być dochodzone przed sądem powszechnym. Jednostka samorządu terytorialnego, jako osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, a także cywilnego.

Jednostka samorządu, jaką jest województwo korzystać może, obok publicznych środków krajowych własnych i z podziału środków państwowych, także ze środków ze źródeł zagranicznych i budżetu UE. Zgodnie jednak z treścią

art. 44 ustawy o dochodach jednostek s.t. środki te, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy, są przekazywane zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub w umowie z przekazującym środki albo z innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

W niniejszej sprawie do czynienia mamy z realizacją zadania mieszczącego się w zakresie tzw. polityki rozwoju regionalnego. Komplikacja stanu faktycznego związana jest z faktem, że chodzi o zadanie z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Z Europejskiego Funduszu (...)

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r., Nr 84, poz 712) politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów i samorządy województw, powiatów oraz gmin. Ze wskazanych trzech szczebli samorządu terytorialnego, to właśnie województwo predestynowane i powołane jest, obok świadczenia usług ponadstandardowych na rzecz społeczności, do pracy na rzecz rozwoju cywilizacyjnego regionu. Ze względu na dualizm na szczeblu województwa administracji samorządowej i rządowej i powierzenie kształtowania polityki rozwoju im obu, ich strategię i plany winny tworzyć spójny system, ale z racji rozdziału kompetencji, samorząd wykonywać może w imieniu własnym (a nie jako wykonawca zadań zleconych) tylko te zadania o charakterze wojewódzkim, które nie są zastrzeżone ustawami dla administracji rządowej (zgodnie z treścią art. 165 Konstytucji RP).

Zgodnie z treścią art. 75 ust.1 i 2 ustawy z **18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U. z 2015 roku poz.469) wykonywanie** urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz ich utrzymywanie należy do marszałka województwa, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Stosownie do treści przepisów art. 72 ust. 1 Prawa wodnego urządzenia melioracji wodnych podstawowych (a do takich zalicza się stopnie wodne – art. 71 ustawy) stanowią własność Skarbu Państwa i są, co do zasady, wykonywane na jego koszt, ale mogą (ust. 2 art. 72 ) być wykonywane także na koszt innych osób prawnych lub fizycznych, a także współfinansowane ze środków wspólnotowych, w tym na zasadach określonych w ustawie z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227 poz. 1658 ze zm.) i z 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu (...)(Dz.U. z 2016 r. poz 1387 i 1579 oraz z 2017 r. poz. 5 i 624) oraz w ustawie z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie spójności finansowania w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 217, 159 i 1948).

W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że dla potrzeb współfinansowania ze środków publicznych tych urządzeń ustawodawca na równi z wykonaniem (budową) traktuje roboty budowlane obejmujące odbudowę i przebudowę (tak np. NSA w sprawie II GSK 1519/15, orzeczenie z 22 marca 2017 roku).

Urządzenia te mogą być finansowane także (ust. 3 art. 72 ) ze środków jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumienia, do zawarcia którego upoważnione są podmioty, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4, jednak w sprawie niniejszej żadna ze stron nie wskazywała, aby Marszałek Województwa (...) zawarł z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej porozumienia o finansowaniu urządzenia ze środków województwa, o którym mowa w art. 72 ust. 2 pkt.3).

O podjęciu jakiegokolwiek zobowiązania w zakresie finansowania urządzeń ze środków własnych przez Województwo (...) nie świadczy także fakt wydania przez Marszałka Województwa (...) rozstrzygnięcia w sprawie współfinansowania. Zgodnie bowiem z treścią ust. 3 art. 72 Prawa wodnego, rozstrzygnięcie takie marszałek podejmuje w formie decyzji, w uzgodnieniu z wojewodą, ilekroć dochodzi do współfinansowania z publicznych środków wspólnotowych lub środków na zasadach określonych, między innymi, we wspomnianych wyżej ustawach z 6 grudnia 2006 roku, 7 marca 2007 roku i 11 lipca 2014 roku.

Skoro zadanie, o jakim mowa w niniejszej sprawie nie jest zadaniem własnym powodowego województwa, a zadaniem z zakresu administracji rządowej, to w zakresie, w jakim koszt jego wykonania nie został pokryty z dotychczas uruchomionej dotacji z udziałem środków wspólnotowych, sfinansowane winno być ze środków Skarbu Państwa. Sąd

nie znajduje bowiem podstawy do tego, by jego kosztami, zwłaszcza że urządzenie stanowi majątek Skarbu Państwa, obciążone winno i mogło być powodowe Województwo.

W przekonaniu Sądu, nie można podstawy takiej upatrywać i wyprowadzić z faktu zawarcia przez strony Porozumienia z 15 lipca 2010 roku. Porozumienie to reguluje bowiem jedynie wyprzedzające finansowanie kosztów ogólnych i tworzy podstawę do uruchomienia, a potem szczególnego (na zasadach z przepisów odrębnych niż ustawa o finansach publicznych), rozliczenia dotacji, będącej dotacją, o której mowa w przepisie art. 127 ust. 2, a nie w przepisie art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870).

Ustawa o finansach publicznych zna kilka rodzajów dotacji celowych: dotacje krajowe do samorządowych zadań własnych, dotacje krajowe na zadania zlecone (o nich mowa w art. 49 ustawy o dochodach j.s.t.), dotacje na konkretne zadania inwestycyjne, a wśród nich także dotacje na realizację programów finansowanych z udziałem środków ze źródeł zagranicznych wydatkowane przez podmioty (beneficjentów) realizujące te programy.

Dotacjami celowymi są zatem także środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o których mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej – art. 127 ust.2 pkt 6, oraz na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich – art. 127 ust. 2 pkt 5).

Środki europejskie, zgodnie z zasadą szczegółowości budżetu, są w nim wyodrębnione (art. 116 i 177 ustawy o finansach publicznych). Wszystkie dotacje, zgodnie z art. 126 ustawy podlegają szczegółowym zasadom rozliczania. O zwrocie dotacji niewykorzystanych traktuje art. 168 ustawy, przy czym zgodnie z ust. 5 tego artykułu, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielania i rozliczania dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów skazanych w tych przepisach. Decyzje o zwrocie dotacji wydaje organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji (art. 169 ust. 6 ustawy).

Dotacja, o której mowa w Porozumieniu stron z 15 lipca 2010 roku jest, jak wskazano powyżej, dotacją celową z art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, która niewątpliwie, co do udzielania i rozliczania podlegała przepisom odrębnym, a mianowicie ustawie z 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 577 ze zm).

Art. 10 a tej ustawy dotyczy możliwości otrzymania przez samorzady województw, w formie dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, środków z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych na zadania poprawy infrastruktury, w tym gospodarowanie zasobami wodnymi w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, a w tym na sfinansowanie kosztów przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do realizacji operacji.

W świetle regulacji art. 10 a wspomnianej ustawy, datacja na finansowanie wyprzedzające jest formą quasi pożyczki, której spłata – rozliczenie następuję zgodnie z przepisami tej samej ustawy, w której organy administracyjne trafnie, zdaniem Sądu, poszukiwały przepisów odnoszących się do wykorzystania i rozliczenia dotacji udzielonej na mocy Porozumienia stron. Słusznie też sięgnięto do regulacji art.10a ustawy traktującej o zwrocie dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem rozumianym jako zgodność ze szczegółowymi zasadami udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 roku Dz.U. nr 122 poz.791, z którego wynika limit refundacji kwalifikowanych kosztów ogólnych, o których mowa w § 5 Rozp., ustalony na poziomie 10% kosztów kwalifikowanych inwestycyjnych, o których mowa w § 4 Rozp.).

Strona powodowa, choć w uzasadnieniu swego stanowiska wdaje się w polemikę z argumentacją organów wydających zapadłe decyzje administracyjne, nie wnosi o inne niż wynikająca z ostatecznej decyzji rozliczenie dotacji udzielonej na podstawie Porozumienia, a o zasądzenie kwoty, o którą umniejszył się jej budżet po zwrocie części dotacji na skutek zapadnięcia decyzji wojewody utrzymanej decyzją Ministra. Na marginesie jedynie podkreślić należy, że w



omawianym postępowaniu administracyjnym nie było kwestii niezasadnie poniesionych wydatków, które miałyby być ocenione jako kwalifikowalne lub nie, a jedynie kwestia obniżenia kwoty stanowiącej górną granicę refundacji wydatków na skutek faktycznego obniżenia kwalifikowalnych kosztów inwestycyjnych, których tylko 10 % stanowią mogły refundowane koszty kwalifikowalne ogólne. Dostrzegając paradoksy sytuacji, w której poczynione oszczędności skutkują odebraniem części dotacji z powodu jej niezrefundowania, pamiętać trzeba, że zasady jej rozliczania wynikają wprost z przepisów prawa.

Fakt, że pomoc – środki na wyprzedzające finansowanie udzielona została Wojewódzkiemu Zarządowi (...) jako inwestorowi, nie zmienia jednak stanu rzeczy, że chodzi o zadanie z zakresu administracji rządowej polegające na odbudowie urządzenia stanowiącego własność Skarbu Państwa. Jednostka samorządowa jest tu tylko wykonawcą zadania ogólnopaństwowego, niewątpliwie wykonanego za wiedzą i zgodą Wojewody, którego kosztu nie pokryła w całości dotacja z art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Skoro strona powodowa zwróciła część środków pierwotnie przyznanych i pokrywających faktycznie poniesione koszty, a następnie rozliczonych w zgodzie z przepisami odrębnymi regulującymi ten rodzaj dotacji, to różnice tą winien wyrównać Skarb Państwa, tyle że sięgając do środków krajowych z innej klasyfikacji środków budżetowych (zasada szczególności) niż przewidziana dla dotacji określanych jako współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków europejskich. Podstawą domagania się tej różnicy nie jest jednak, jak już wskazywano, Porozumienie dotyczące dotacji „unijnej” na wyprzedzające finansowanie, a art. 49 ust. 6 w związku z ust 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nie statuuje odpowiedzialności odszkodowawczej, nie wymaga więc zaistnienia winy czy chociażby bezprawności działania. Uzasadnieniem rozwiązania przyjętego w art. 49 jest ustrojowa zasada ochrony finansów jednostek samorządu terytorialnego i reguła adekwatności, zgodnie z którą zakwalifikowanie zadania publicznego jako zadania rządowego, wykonywanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, oznacza jego finansowanie ze środków państwowych. Sąd nie znajduje podstawy prawnej uzasadniającej poniesienie ciężaru ekonomicznego wykonania zadania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przechodząc do wysokości żądania, Sąd za zasadne uznał zasądzenie jedynie kwoty należności głównej stanowiącej zwróconą część dotacji, będącą jednocześnie niesporna różnicą między kosztem wykonania zadania, a dotacją ostatecznie zasilającą budżet powoda. Sąd oddalił żądanie w zakresie zapłaconych przez stronę powodową odsetek, do zapłaty których zobowiązana została decyzją administracyjną. Powód dochodził bowiem, po rozszerzeniu żądania, pełnej kwoty odprowadzonej na rachunek Wojewody, w tym odsetek, z odsetkami ustawowymi. Tymczasem obowiązek zapłaty odsetek jak od należności podatkowych wynikał z rozliczenia dotacji celowej na wyprzedzające finansowanie, i nie jest kosztem wykonania zadania.

Z kolei na podstawie przepisu art. 49 ust.6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stronie powodowej również przysługuje prawo dochodzenia świadczenia wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych. Strona powodowa domagała się jednak odsetek niższych - ustawowych, stąd takie też zasądzone. Odsetki zasądzone mogą być naliczane od daty wniesienia pozwu, to jest 31 stycznia 2017 roku. Nie ma bowiem wątpliwości, że strona pozwana już wcześniej wzywana była do zapłaty kwoty 94.924,81 zł na podstawie przepisu art. 49 ustawy o dochodach jednostek s.t. Pismo takie nosi datę 13 czerwca 2016 roku (k. 127 akt), a strona pozwana odpowiedziała na nie pismem z 27 czerwca 2016 roku (k. 125 akt sprawy).

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. rozdzielając je stosownie do wyniku procesu. Na koszty strony powodowej złożyły się kwoty: 5400 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego i 4.747 zł tytułem opłaty od pozwu, łącznie 10.147 zł. Koszty strony pozwanej to 5400 zł z tytułu kosztów zastępstwa procesowego. Łącznie koszty stron to 15.547 zł. Powód wygrał proces w 93,2%, zatem w przybliżeniu w 93 % (uwzględniono 94.925 zł z dochodzonych 101.854 zł). Łącznie koszty stron to 15.547 zł, z czego 93% to 14.458,71 zł. Jeśli odjąć od tego kwotę 5400 zł, powodowi należy się zatem zwrot kwoty 9.058,71 zł. Przy takim jednak rozliczeniu, Sąd omyłkowo pominął to, że koszty zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej winny być rozliczone osobno i zasądzone, stosownie do wyniku procesu bezpośrednio na rzecz Prokuratorii. Rozliczenie prawidłowe winno zatem wyglądać następująco: 93% kosztów poniesionych przez stronę powodową zasądzone winno być od pozwanej, co zamyka się kwotą 9.436,71 zł (93% z kwoty 10.147 zł). Natomiast 7 % (100 – 93 = 7%) kosztów zastępstwa

procesowego przez Prokuratorię Generalną to jest kwota 378 zł winna zostać zasądzona od strony powodowej na rzecz Prokuratorii Generalnej RP.