

20. Sprawy dotyczące środków publicznych.

Jedną z ciekawszych spraw z tego zakresu dotyczyła odmowa przyznania odsetek ustawowych od przydzielonej dotacji (**sygn. akt V SA/Wa 1898/07**, sygn. akt NSA - II GSK 493/08).

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco.

W 1998 r. Izba Skarbowa w K. ustaliła dla skarżącej limit dotacji wapniowo-magnezowych w wys. ~ 4.8 mln zł, z której to kwoty Kopalnie otrzymały w 1998 r. - 85,96 %. W 1999 r. skarżąca wystąpiła do Izby o wydanie decyzji w przedmiocie reszty nierozliczonej dotacji.

Dyrektor Izby z żądanej przez Kopalnie reszty dotacji w kwocie ~681.000 zł, przyznał kwotę ~229.222 zł. W pozostałej części Dyrektor odmówił przyznania dotacji wskazując na niespełnienie wymogów przewidzianych w § 36 rozp. Min. Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 11 maja 1998 r. (Dz. U. Nr 71, poz. 461 ze zm.), zgodnie z którym sprzedaż nawozów powinna być potwierdzona dokumentem (fakturą lub rachunkiem uproszczonym) zawierającym informację o ilości, odmianie (symbolu) i cenie nawozów, numerze atestu, wysokości dotacji oraz kwocie do zapłaty, a w przypadku nawozów wapienno-magnezowych powinna dodatkowo zawierać informację o odległości od miejsca produkcji nawozów do miejscowości będącej siedzibą gospodarstwa producenta rolnego oraz numer koncesji.

Po otrzymaniu decyzji Dyrektora Izby skarżąca złożyła wniosek o uzupełnienie decyzji poprzez przyznanie odsetek ustawowych od kwoty przyznanej części dotacji zaległej – tj. od kwoty 229.222 zł.

Dyrektor Izby odmówił uzupełnienia decyzji wskazując, iż przepisy powołanego wyżej rozp. Min. Rolnictwa nie przewidują naliczenia odsetek ustawowych ani nie odsyłają w tym zakresie do przepisów prawa cywilnego w przypadku wypłaty dotacji w innym terminie niż przewidziany w rozporządzeniu.

Minister Finansów utrzymał w mocy decyzję I instancji. W skardze do WSA skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego (k.c.) przez odmowę przyznania odsetek ustawowych (w skardze kasacyjnej również art. 481 § 1 k.c.).

Skarga i skarga kasacyjna skarżącej zostały oddalone.

Odnosząc się do zarzutów związanych z odmową naliczenia odsetek ustawowych, tj. naruszenia przepisów prawa cywilnego, Sąd I instancji wskazał, iż znajdujące w sprawie zastosowanie regulacje prawne, tj. rozp. Min. Rolnictwa z dnia

11 maja 1998 r. oraz ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (w której znajduje się delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia), nie przewidują możliwości naliczania odsetek ustawowych z tytułu nieterminowych wpłat dotacji do nawozów. Przepisy te nie odsyłają także do Kodeksu cywilnego. Organ administracji może w decyzji administracyjnej naliczyć odsetki tylko wówczas, gdy przepis prawa daje taką możliwość.

NSA zwrócił dodatkowo uwagę na kwestię dopuszczalności dochodzenia na drodze postępowania administracyjnego żądania przyznania odsetek z tytułu opóźnienia w przydzieleniu dotacji, w zakresie wskazanym w art. 481 § 1 k.c., jak i kontroli takiego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny. W obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisu, który stanowiłby generalną podstawę dla domagania się od organu administracji publicznej na drodze postępowania administracyjnego zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, w szczególności objętego prawem budżetowym, na analogicznych zasadach przewidzianych na gruncie prawa cywilnego w odniesieniu do wierzytelności pieniężnych, a więc roszczeń o charakterze cywilnoprawnym (art. 481 k.c.). Na przeszkodzie dla odpowiedniego stosowania względem organu administracji publicznej przepisu art. 481 k.c., jako podstawy do zasądzenia odsetek stoi publicznoprawny, nie zaś cywilnoprawny, charakter należności budżetowych, którymi zarządza organ. Ponadto takie odpowiednie zastosowanie przepisu art. 481 k.c. względem organu administracji publicznej byłoby trudne do pogodzenia z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), w myśl którego zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Z tych względów tylko wyraźny przepis prawa, którego brak, mógłby stanowić podstawę dla domagania się na drodze postępowania administracyjnego od organu administracji publicznej przyznania odsetek lub odszkodowania w związku z nieterminowym przyznaniem dotacji lub innego świadczenia o charakterze publicznoprawnym.

Za bezzasadny uznano zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 417 § 1 k.c. Sąd I instancji nie mógł naruszyć powołanego wyżej przepisu choćby z tej racji, że orzekanie o odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, w zakresie o którym mowa w powołanym wyżej przepisie, nie należy do właściwości sądu administracyjnego w świetle art. 1 i art. 3 p.p.s.a., lecz do sądu powszechnego.

Natomiast sąd administracyjny może kontrolować decyzję o przyznaniu odszkodowania, wydaną w trybie art. 161 § 3 k.p.a., co jednakże w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Kolejna sprawa z zakresu środków publicznych dotyczyła zwrotu niewykorzystanych środków finansowych na rzecz budżetu państwa (sprawa o **sygn. akt V SA/Wa 1106/07**, Sygn akt NSA - II GSK 440/07).

W przedmiotowej sprawie pomiędzy Ministrem Zdrowia a Szpitalem w W. zawarta została umowa, na mocy której Szpital zobowiązał się do zakupu sprzętu medycznego za określoną kwotę w 2005 r. Środki publiczne miały zostać przekazane Szpitalowi w terminie 14 dni od daty zatwierdzenia merytorycznego i finansowego przez Zleceniodawcę prawidłowo wypełnionego przez Zleceniobiorcę rozliczenia sporządzonego zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 wraz z uwierzytelnionymi przez Głównego Księgowego Zleceniobiorcy kserokopiami oryginałów faktur VAT za zakupioną aparaturę. Dokumenty te miały zostać złożone do dnia 20 grudnia 2005 r. Końcowe rozliczenie finansowe umowy Szpital był zobowiązany przekazać do dnia 15 stycznia 2006 r.

W dniu 20 grudnia 2005 r. Szpital sporządził rozliczenie z zakupu sprzętu, w dniu 29 grudnia 2005 r. Minister Zdrowia przekazał na konto Szpitala stosowną kwotę zaś w dniu 13 stycznia 2006 r. zostało sporządzone końcowe rozliczenie umowy, z którego wynikało, że faktury na zakup urządzeń zostały wystawione w dniach 13, 14, 15, 16 grudnia 2005 r. z terminem zapłaty 30 dniowym i zostały zapłacone w dniu 13 stycznia 2006 r.

Minister Zdrowia wydał decyzje, w których określił do zwrotu wysokość zobowiązania na rzecz budżetu państwa w kwocie 302.344 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia 16 stycznia 2006 r. do dnia zwrotu przekazanych środków finansowych. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż wykorzystanie przedmiotowej kwoty zrealizowane zostało ze środków budżetu państwa części 46 - Zdrowie po upływie roku budżetowego 2005, co w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, stanowi podstawę do wydania decyzji określającej kwotę należności budżetu państwa przypadającej do zwrotu. Organ podtrzymał swoje stanowisko, iż zapłata za faktury dokonana 13 stycznia 2006 r. stanowi podstawę do stwierdzenia, że przekazana kwota dotacji została wydatkowana po zakończeniu roku budżetowego. Organ powołał art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.), który jednoznacznie określa, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja została udzielona. Po upływie wyznaczonego terminu brak

jest podstaw do dokonania z dotacji określonego wydatku, gdyż środki publiczne stanowiące dotację nie pozostają już w dyspozycji jednostki, która ją otrzymała. Środki budżetowe w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, zgodnie z art. 144 ust.1 i ust. 3 u.f.p., winny być zwrócone do budżetu państwa do dnia 15 stycznia następnego roku.

W skardze Szpital zarzucił Ministrowi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 144 ust 1 i 4 u.f.p. przyjmującą, że terminem wykorzystania dotacji jest termin wydatkowania kwoty, a nie dokonanie czynności skutkującej obowiązkiem zapłaty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, zaś NSA oddalił skargę kasacyjną Ministra.

Sąd podzielił zarzuty skargi wskazując, iż zgodnie z art. 144 ust. 4 u.f.p. wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku gdy przepisy odrębne stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Za decydujące dla rozstrzygnięcia meritum sprawy Sąd uznał zinterpretowanie pojęcia "zapłata". Za trafne uznał Sąd stanowisko Szpitala, że z chwilą otrzymania faktury za zakupioną aparaturę musi ona zostać wciągnięta do ksiąg rachunkowych i - niezależnie od widniejącego terminu zapłaty - zostaje zaliczona w ciężar kosztów roku w którym została wystawiona. Dlatego też zarzut braku wydatkowania środków w roku budżetowym 2005 jest nietrafny. W sytuacji, która zaistniała w niniejszej sprawie należało uznać, że wydatkowanie środków nastąpiło w roku 2005 wtedy bowiem zakupiona aparatura przeszła na własność Szpitala i powstało ważne zobowiązanie, które musiało zostać ujęte w bilansie Szpitala za rok 2005 i które obciążało koszty funkcjonowania Szpitala za tenże rok.

Wyrok z dnia 29 października 2008 r. w sprawie o **sygn. akt VIII SA/Wa 270/08** – orzeczenie prawomocne. Przedmiotem rozpoznania Sądu była skarga na decyzję Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie odmowy umorzenia należności z tytułu składek (wraz z odsetkami) na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Sąd uchylając zaskarżone decyzje wskazał, iż organ w prowadzonym postępowaniu nie rozważył kwestii wygaśnięcia należności za lata 1995-1998 na skutek ich przedawnienia. Powyższe wiązało się z tym, że w okresie kiedy upłynął termin płatności tych należności obowiązywał pięcioletni termin przedawnienia. Natomiast dopiero od dnia 1 stycznia 2003 r., ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw został

wprowadzony 10 letni okres przedawnienia, który dotyczył tylko należności nieprzedawnionych przed tą datą. Wygaśnięcie należności sprawia, iż nie mogą być one dochodzone przez podmiot uprawniony.

W związku z powyższym Sąd uznał, iż obowiązkiem organu było ustalenie okoliczności istotnych dla stwierdzenia, czy nie doszło do przedawnienia dochodzonych należności. Brak takich ustaleń, popartych stosownymi dokumentami oznacza, że nie został prawidłowo ustalony stan faktyczny w przedmiotowej sprawie. Stanowiło to naruszenie wynikającej z art. 7 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, której realizacji służy art. 77 § 1 k.p.a. nakładający na organ obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący. Zadaniem Sądu, powyższe naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto Sąd stwierdził, iż uzasadnienie decyzji organu odwoławczego nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., które w przypadku decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnych (a do takich należą decyzje dotyczące umarzania należności z tytułu składek) spełnia szczególnie istotną rolę.

Wyrokiem z dnia 22 października 2008 r. w sprawie o **sygn. akt VIII SA/Wa 268/08** – orzeczenie prawomocne, Sąd uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Sąd wskazał, iż w niniejszej sprawie niezbędny jest zakres postępowania wyjaśniającego określony w przepisie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Przepis ten, jako przesłankę umorzenia składek wskazuje okoliczność negatywnego wpływu zapłaty zaległych składek na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych ubezpieczonego i jego rodziny. W związku z powyższym organ odwoławczy miał obowiązek szczególnie wnikliwego wyjaśnienia sytuacji majątkowej skarżącej i ustalenia, czy zapłata składek rzeczywiście może zagrozić jej egzystencji. W ocenie Sądu, Prezes Zakładu powinien odnieść się do wszystkich zarzutów i okoliczności podniesionych przez stronę we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, w szczególności organ powinien ocenić ponownie sytuację majątkową skarżącej, wysokość ponoszonych przez nią wydatków, jej możliwości zarobkowe, czy zawodowe i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji. W rozpoznanej sprawie organ odwoławczy obowiązku tego nie wykonał. Powyższe stanowiło według Sądu naruszenie przepisów art. 7, 8, 11, 77 § 1, 80 i art. 107 § 3 kpa w stopniu, który mógł mieć istotne znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.