

Uchwała Nr 078/g116/D/22
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 28 kwietnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), art. 126, art. 250-252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LI/454/22 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Kościerzyna na dofinansowanie wymiany węglowych źródeł ogrzewania na terenie Miasta Kościerzyna

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 1 kwietnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LI/454/22 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Kościerzyna na dofinansowanie wymiany węglowych źródeł ogrzewania na terenie Miasta Kościerzyna, zaś w dniu 28 kwietnia 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium Izby ustaliło, że w załączniku do badanej uchwały Rada Miasta Kościerzyna ustaliła regulamin udzielania dotacji na zadania związane z ochroną środowiska, natomiast w rozdziale 3 tego załącznika określono tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji w następujący sposób:

" 1. Wnioski o dofinansowanie należy składać w dwóch etapach:

I etap - wniosek A: w celu udokumentowania i weryfikacji podłączonego do przewodu kominowego (istniejącego) węglowego źródła ogrzewania;

Dopuszcza się pominięcie etapu I w przypadku likwidacji węglowego źródła ogrzewania, która nastąpiła w okresie od 1 lipca 2021 r. do dnia wejścia w życie przedmiotowego regulaminu;

II etap - wniosek B: w celu udokumentowania i weryfikacji podłączonego nowego źródła ogrzewania.

(...)

6. Wymagane dokumenty, jakie muszą zostać dołączone do wniosków:

(...)

2) wniosek B:

- a) rachunki potwierdzające instalację nowego źródła ogrzewania (...)
- b) umowa z dostawcą gazu lub ciepła z miejskiej sieci ciepłowniczej,
- c) dokument potwierdzający zezłomowanie węglowego źródła ogrzewania,
- d) dokumentacja techniczna nowego źródła (...).

7. W przypadku pominięcia etapu I załączone dokumenty winny posiadać datę ich wystawienia w okresie od 1 lipca 2021 r. do dnia wejścia w życie przedmiotowego regulaminu.

(...)

9. Wnioski A i B będą zweryfikowane w terminie 60 dni od daty ich złożenia przez Wnioskodawcę. Informacja o przyznaniu lub odmowie udzielenia dotacji zostanie wysłana lub doręczona Wnioskodawcy w terminie 60 dni od daty złożenia wniosku B. W przypadku informacji o przyznaniu dofinansowania Wnioskodawca zostaje wezwany do zawarcia umowy dotacyjnej w terminie 14 dni.

(...)

11. Postępowanie w sprawie udzielenia dotacji zostaje zakończone przez podpisanie umowy dotacyjnej pomiędzy Gminą Miejską Kościerzyna a Wnioskodawcą (...)."

Ponadto do regulaminu załączone są wzory następujących wniosków:

- 1) Wniosek A - składany przed likwidacją węglowego źródła ogrzewania,
- 2) Wniosek B - składany po podłączeniu nowego źródła niskoemisyjnego lub bezemisyjnego.

W rozdziale 5 regulaminu zatytułowanym "Sposób rozliczenia dotacji" określono natomiast, że:

"1. Wypłata kwoty dotacji następuje na podstawie zawartej umowy dotacyjnej.

2. Wypłata dofinansowania następuje w terminie 30 dni od daty podpisania umowy dotacyjnej."

Analiza przytoczonych postanowień badanej uchwały prowadzi do wniosku, że o dofinansowanie należy wystąpić już po realizacji zadania, tj. po wymianie węglowego źródła ogrzewania na źródło niskoemisyjne lub bezemisyjne. Potwierdzeniem tego jest obowiązek przedłożenia stosownych dokumentów, w tym w szczególności rachunków za instalację nowego źródła ogrzewania. Podpisanie umowy w sprawie udzielenia dotacji jest zatem etapem kończącym całe postępowanie.

Zdaniem Kolegium tut. Izby przyjęty przez Radę Miasta Kościerzyna tryb postępowania o udzielenie dotacji, przewidujący *de facto* dofinansowanie zadania już zrealizowanego, tj. zakończonego przed dniem złożenia ostatniego wniosku o udzielenie dotacji (a tym samym przed dniem podpisania umowy w sprawie udzielenia dotacji), w sposób istotny narusza art. 403 ust. 4 - 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez wskazane w tym przepisie podmioty. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 ustawy, dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych z umowy w sprawie udzielenia dotacji ma wynikać w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

W ocenie tut. Kolegium, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.* Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych), co, w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich

finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) ustawodawca jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU.

Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w FinPubU, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Trafnie podnosi skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.

Rację ma organ nadzoru również kiedy wskazuje, że w praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji. (...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 FinPubU jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy.”

Z wyżej wskazanych przyczyn, w ocenie Kolegium tut. Izby, ustalając zasady udzielania dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy, Rada Miasta Kościerzyna przekroczyła delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, aby postanowienia uchwały dotyczące osób uprawnionych do ubiegania się o dotację (rozdział 2 ust. 1 regulaminu) dostosowane były do treści art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który definiuje "tytuł prawny" jako *prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy*. Tym samym uznać należy, że uprawnienie występowania z wnioskiem o udzielenie dotacji winno zostać przewidziane dla wszystkich osób dysponujących nieruchomością na podstawie ww. przepisu.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku