

**Uchwała nr 136/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 28 listopada 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Żórawina nr XLIX/344/18**  
**z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad refundacji za wymianę**  
**źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza**  
**na terenie gminy Żórawina**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Żórawina nr XLIX/344/18 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad refundacji za wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żórawina — z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Żórawina nr XLIX/344/18 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad refundacji za wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żórawina wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 20 listopada 2018 roku.

Rada Gminy Żórawina podjęła badaną uchwałę uznając, że podstawę prawną do jej uchwalenia stanowią:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy,
- art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, zgodnie z którym finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza,
- art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś.; w myśl art. 403 ust. 4 p.o.ś. 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, natomiast art. 403 ust. 5 p.o.ś. stanowi, że 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.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), wyrażający zasadę legalizmu, stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 32/08, „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne »w ramach ustaw«. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa”.

Przyjąc przy tym należy, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to jednocześnie, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może być uznany za podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia zasad refundacji za wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żórawina. Przepis ten bowiem uzupełnia jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy (por. wyroki WSA: w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Ke 392/10, w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1264/10). Tak samo nie stanowi przepisu upoważniającego art. 400a ust. 1 pkt 21 p.o.ś., gdyż redakcja tego przepisu nie wskazuje, kto ma prawo wydania aktu, co w tym akcie ma być uregulowane i jak mają być regulowane dane kwestie, tj. nie zawiera elementów niezbędnych dla uznania, że może stanowić podstawę wydania aktu prawnego.

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, 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 art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie Prawa ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Uznać zatem 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 (celu). Aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych

do przyjęcia takiego rozwiązania. 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 mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Żórawina przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus