

Uchwała nr 73/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 kwietnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Grębocice nr VI/54/2019
z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej
ze środków budżetu gminy Grębocice na dofinansowanie kosztów inwestycji
związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii
w gminie Grębocice

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 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Grębocice nr VI/54/2019 z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Grębocice na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w gminie Grębocice — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Grębocice nr VI/54/2019 z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Grębocice na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w gminie Grębocice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 marca 2019 roku.

Rada Gminy Grębocice, na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 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.”, w załączniku do badanej uchwały ustaliła Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Grębocice na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w gminie Grębocice.

W Regulaminie postanowiono m.in., że:

- „Koszty kwalifikowane ustalane będą na podstawie faktur wystawionych po wejściu w życie niniejszej uchwały — jeżeli na fakturze nie został wyraźnie określony koszt kwalifikowany wymieniony w ust. 2, w takim wypadku należy dołączyć dodatkowo wyjaśnienia wystawcy faktury” (§ 5 ust. 3),
- „Po złożeniu wniosku do Urzędu Gminy Grębocice na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, przeprowadzona zostanie wizja lokalna, z której sporządzony zostanie protokół wraz z dokumentacją fotograficzną przedstawiającą zamontowane panele fotowoltaiczne” (§ 8 ust. 1),
- „Komisja sprawdza wniosek oraz dokonuje wizji lokalnej na nieruchomości, gdzie zostały zamontowane panele fotowoltaiczne, potwierdzając protokołem dokonaną już inwestycję” (§ 8 ust. 4),
- „Pozytywne rozpatrzenie wniosku stanowi podstawę do zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy Gminą Grębocice a Wnioskodawcą” (§ 8 ust. 5).

Powyżej wskazane regulacje znajdują odzwierciedlenie we wzorze wniosku stanowiącym załącznik do przyjętego Regulaminu. Wniosek wymaga m.in. określenia terminu zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznej, terminu zakończeniu inwestycji i wysokości poniesionych kosztów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

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 przepisów ustawy Prawo 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 refinan-

sowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wyплаты) dotacji.

Przedstawione wyżej postanowienia Regulaminu, jako że przewidują dofinansowanie kosztów inwestycji już zrealizowanej poprzez refundację kosztów poniesionych z tego tytułu przed datą podpisania umowy, o której mowa w § 8 ust. 5 Regulaminu, należy uznać za niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje, że § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie określenia umowy odsyła do regulacji zawartej w § 9 ust. 5, jednak § 9 nie zawiera ustępu o takim numerze. Kolegium wskazuje, że w istocie może chodzić tutaj o § 8 ust. 5 Regulaminu, gdzie stanowi się o zawarciu umowy cywilnoprawnej pomiędzy Gminą Grębocice a Wnioskodawcą.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Grębocice 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