

**Uchwała nr 89/2019**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 3 lipca 2019 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Żórawina nr VIII/63/19 z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad dotacji celowej z budżetu gminy do wymiany 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 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 Żórawina nr VIII/63/19 z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad dotacji celowej z budżetu gminy do wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żórawina — 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 2019 r. poz. 869).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Żórawina nr VIII/63/19 z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad dotacji celowej z budżetu gminy do wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żórawina wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 17 czerwca 2019 roku.

Rada Gminy Żórawina, na podstawie m.in. 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.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w załączniku nr 1 do badanej uchwały określiła Regulamin (zasady) udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żórawina na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska mających na celu poprawę jakości powietrza przez ograniczenie niskiej emisji w wyniku wymiany dotychczasowych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze. W Regulaminie zawarte zostały m.in. następujące postanowienia:

- „Dotacja dotyczy urządzeń zakupionych po dniu 1 stycznia 2017 r., przy czym za datę poniesienia kosztu uznaje się datę wystawienia faktury, lub rachunku zawierającego dane nieruchomości uposażanej” (§ 5),

- „Osoby ubiegające się o dofinansowanie po zakończeniu inwestycji polegającej na wymianie dotychczasowych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze składają w Urzędzie Gminy w Żórawinie wniosek, którego wzór stanowi Załącznik nr 1” (§ 6 ust. 1),

- „Podstawą wypłaty dofinansowania jest umowa cywilnoprawna pomiędzy Gminą Żórawina a wnioskodawcą o udzielenie dotacji na wymianę dotychczasowego źródła ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze, która będzie zawierać szczegółowe warunki i dodatkowe zobowiązania” (§ 7 ust. 1),

- „Dotacja zostanie przekazana po zrealizowaniu inwestycji zgodnie z warunkami zawartej umowy określonej w § 7 ust. 1, na podstawie Protokołu z kontroli, o którym mowa w § 7 ust. 4” (§ 7 ust. 5),

- „Rozliczenie dotacji nastąpi w terminie i na zasadach wskazanych w umowie określonej w § 7 ust. 1 jednakże nie później niż do 20 grudnia 2019 roku” (§ 7 ust. 6).

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 2019 r. poz. 869), 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 przeznaczane 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 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). 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.

Postanowienia wprowadzonych uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym

przed podpisaniem umowy, o której mowa w § 7 ust. 1 Regulaminu, są 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).

W § 7 ust. 1 Regulaminu wskazano, iż podstawą wypłaty dofinansowania jest umowa cywilnoprawna pomiędzy Gminą Żórawina a wnioskodawcą o udzielenie dotacji na wymianę dotychczasowego źródła ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze, która będzie zawierać szczegółowe warunki i „dodatkowe zobowiązania”. Kolegium zauważa, iż do dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma zastosowanie art. 250 u.f.p., który reguluje zakres przedmiotowy umowy w sprawie udzielanej dotacji, zawieranej przez organ wykonawczy jednostki samorządowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został przy tym uprawniony do decydowania o treści i zakresie umowy.

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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Marek Głód