

Uchwała nr 39/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 26 lutego 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa nr XVI/112/2020 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia trybu i zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Mieroszów na budowę przyłączy gazowych albo na zakup kotłów na gaz ziemny lub prąd i zmianę sposobu ogrzewania nieruchomości

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 8 ust. 7 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa nr XVI/112/2020 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia trybu i zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Mieroszów na budowę przyłączy gazowych albo na zakup kotłów na gaz ziemny lub prąd i zmianę sposobu ogrzewania nieruchomości — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, 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 i 1649).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa nr XVI/112/2020 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia trybu i zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Mieroszów na budowę przyłączy gazowych albo na zakup kotłów na gaz ziemny lub prąd i zmianę sposobu ogrzewania nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 lutego 2020 roku.

Rada Miejska Mieroszowa, działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, określiła objętą nadzorem uchwałą zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Mieroszów na realizację zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie miasta Mieroszów, obejmujących trwałą zmianę systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym.

W § 6 badanej uchwały postanowiono, że „Warunkiem przekazania dotacji celowej jest zawarcie umowy dotacji i jej realizacja”. Z kolei w § 8 ust. 7 pkt 2 uchwały zapisano, że „Wypłata dotacji celowej nastąpi po udokumentowaniu kosztów całości zadania inwestycyjnego poniesionych przynajmniej w jednym z niżej wymienionych okresów:

- 1) po zawarciu umowy, o której mowa w § 6,
- 2) w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku”.

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, 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 i 1649), 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 m.in. to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak 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 m.in. 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.

Należy zatem przyjąć, 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 wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, na podstawie 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 (wyłaty) dotacji.

Postanowienia wprowadzonych uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed podpisaniem umowy, o której mowa w § 6 uchwały, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 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).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Mieroszowa 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