

Uchwała nr 14/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 lutego 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Czernica nr XXI/226/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze

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 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Czernica nr XXI/226/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219) 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, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Czernica nr XXI/226/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 12 stycznia 2021 roku.

Rada Gminy Czernica na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2 i 4–6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, przyjęła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze”, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

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

W Regulaminie wprowadzone zostały między innymi następujące regulacje:

- „Dotacja dotyczy urządzeń zamontowanych po dniu 30 września 2020 r., przy czym za datę poniesienia kosztu uznaje się datę wystawienia faktury, rachunku lub równoważnego dokumentu księgowego” (§ 5),

- „Osoby ubiegające się o dofinansowanie po zakończeniu inwestycji polegającej na wymianie dotychczasowych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze składają w Urzędzie Gminy Czernica wniosek, którego wzór stanowi załącznik do regulaminu. Wniosek zawiera wykaz dokumentów, których złożenie jest wymagane w celu uzyskania dotacji” (§ 6 ust. 1).

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 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 wyraźne 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 Regulaminu przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym przed podpisaniem umowy, są niezgodne z 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).

Ponadto bez stosownej podstawy prawnej w załączniku do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Czernica na wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł

ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze” zawarto sformułowanie „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

W świetle art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517), odpowiedzialności karnej podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Z powołanego przepisu wynika, iż przestępstwa składania fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym (nie tylko karnym, ale także cywilnym, w sprawach z zakresu prawa pracy itp.) albo też innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (np. postępowaniu administracyjnym, podatkowym, dyscyplinarnym). Należy zaznaczyć, że ustawa ta musi upoważnić organ prowadzący postępowanie do przyjmowania zeznań pod rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. Artykuł 233 § 1 Kodeksu karnego wiąże odpowiedzialność z zeznaniem składanym w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”, tymczasem działania w zakresie ubiegania się o udzielenie dotacji nie są czynnościami dokonywanymi „na podstawie ustawy”, ale na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Czernica 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus