

Uchwała nr 86/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 grudnia 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Kotła nr XII/52/24 z dnia 26 listopada 2024 r.
w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia
niskiej emisji na terenie Gminy Kotła

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 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Kotła nr XII/52/24 z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Kotła — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54, 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 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kotła nr XII/52/24 z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Kotła wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 listopada 2024 roku.

Rada Gminy Kotła, na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w załączniku do badanej uchwały ustaliła Zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kotła na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, polegających na wymianie starych źródeł ciepła na nowe ekologiczne źródła.

W § 4 ust. 1 Zasad udzielania dotacji celowej zawarto następującą regulację:

„§ 4. Kwalifikowalność kosztów.

1. Dotacja może być udzielona na dofinansowanie kosztów kwalifikowanych poniesionych przy realizacji zadania po złożeniu wniosku o udzielenie dotacji oraz dla inwestycji już zrealizowanych lub w trakcie realizacji, jednak dowody zakupu i montażu nowego źródła ciepła — tj. kopia faktur, rachunków lub innych dokumentów księgowych wystawionych na Wnioskodawcę potwierdzających poniesione wydatki muszą być wystawione z datą nie wcześniejszą niż sześć miesięcy przed datą złożenia wniosku o udzielenie dotacji”.

W części VI i VIII wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Kotła na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji (załącznik nr 1 do Zasad udzielania dotacji celowej) wyszczególniono:

„VI. Planowany termin realizacji zadania:

- 1) data rozpoczęcia
- 2) data zakończenia
- 3) zadanie zrealizowane

[...]

VIII. Rzeczywisty koszt zadania (dotyczy zadania zrealizowanego)”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, 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 2024 r. poz. 1530, 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 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, 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 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 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 badaną uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji już zrealizowanych lub kosztów inwestycji w trakcie realizacji, ale poniesionych przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. (wyroki NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15 oraz z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt I GSK 1974/19).

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby zauważa, że w regulacjach § 8 Zasad udzielania dotacji nie w pełni uwzględniono zastrzeżenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do projektu badanej uchwały (pismo znak DBD.pp.0220.2107.2024 z dnia 10 października 2024 r.), dotyczące dodania kolejnego ustępu o treści: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy dokumentów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kotła 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