

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
we Wrocławiu
ul. Odrzański 5, 50-069 Wrocław
tel. 71 797 76 10
NIP 896-10-03-239, REGON 930117015

K.WR.0000.126.2020

*Wpłynęło BRM
04.12.2020*

*Sesja - Radni
10.12.2020*

Szanowny Panie,

W załączeniu przesyłam uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 126/2020 z dnia 2 grudnia 2020 roku.

Z poważaniem,

Otrzymują:
Burmistrz Środy Śląskiej

BRM.04.11.51.2020

Wrocław, dnia 2 grudnia 2020 r.

*BRM
ARM*

Pan
Jerzy Kryciński
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

URZĄD MIEJSKI w Środzie Śląskiej	
Wpł.	04-12-2020
L.dz.	Zal. 28357/2020
Środa Śląska	

Urząd Miejski w Środzie Śląskiej
pl. Wolności 5
55-300 ŚRODA ŚLĄSKA

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Lucyna Hanus

mg

Uchwała nr 126/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XXXIII/352/20 z dnia 28 października 2020 r. zmieniającej uchwałę nr VI/53/19 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego

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

§ 1 pkt 5 uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XXXIII/352/20 z dnia 28 października 2020 r. zmieniającej uchwałę nr VI/53/19 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, 1378 i 1565) 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 Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XXXIII/352/20 z dnia 28 października 2020 r. zmieniająca uchwałę nr VI/53/19 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 listopada 2020 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Środzie Śląskiej, powołując się m.in. na art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 i 1565), zwanej dalej „p.o.ś.”, dokonała zmian w załączniku do uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr VI/53/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego, polegających m.in. na wprowadzeniu do treści tego załącznika części oznaczonej jako „Rozdział 5. Zapisy szczególne” obejmującej m.in. następującą regulację:

„§ 11. 1. W sytuacjach szczególnych takich jak ogłoszony od 20 marca 2020 r. — do odwołania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii COVID-19 oraz w sytuacjach losowych takich jak awaria źródła ogrzewania i konieczność jego wymiany potwierdzona opinią kominiarską, Burmistrz Środy Śląskiej dopuszcza zakwalifikowanie wniosku do otrzymania dotacji, bez przeprowadzenia wizji lokalnej przed wykonaniem inwestycji. W ww. wyjątkowych sytuacjach (zwanych dalej trybem zapisów szczególnych) dotacja może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało zrealizowane przed podpisaniem umowy o udzieleniu dotacji.

2. Podstawą udzielenia dotacji jest umowa zawarta pomiędzy Gminą Środa Śląska, a Wnioskodawcą.

3. Wnioski rozpatrywane w trybie zapisów szczególnych będą analizowane indywidualnie, i tylko w wyjątkowych okolicznościach uzasadnionych przez wnioskodawcę.

4. Zapisy szczególne dotyczące weryfikacji wniosków o dofinansowanie wymiany źródła ogrzewania, wynikające z obowiązującego stanu epidemii COVID-19 ogłoszonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będą obowiązywać do jej odwołania”.

Pozostałe regulacje zawarte w dodanym badaną uchwałą Rozdziale 5 załącznika do uchwały nr VI/53/19 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 lutego 2019 r. odnoszą się do warunków formalnych, które musi spełnić wnioskodawca, aby uzyskać dotację na tak określonych zasadach szczególnych.

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

Z powołanych regulacji uchwały wynika wprost, że w „trybie szczególnym” dotacja może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało zrealizowane przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji.

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, 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 m.in. to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak 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 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 wyrażne 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 (wypłaty) dotacji.

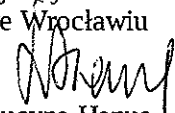
Postanowienia wprowadzonych badaną uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15 i z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt I GSK 1974/19, jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 951/17 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2019 r. sygn. akt I SA/Kr 113/19.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej 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