

UCHWAŁA NR 20/97/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 29 czerwca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Iwona Kopczyńska | 9/ Grażyna Kos |
| 3/ Bogdan Łągwa | 10/ Barbara Polowczyk |
| 4/ Paweł Jaśkiewicz | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 12/ Roman Drozdowski |
| 6/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Józefa Lucyna Michejda | 14/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2017 r. uchwały nr XXXIX/495/17 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 maja 2017 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach realizacji programu priorytetowego pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2017-2018, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 6 czerwca 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz.446 z późn.zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r., poz. 519) oraz art. 126 i art. 127 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016, poz.1870 z późniejszymi zmianami) stwierdza się nieważność załącznika Nr 1 do uchwały nr XXXIX/495/17 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 maja 2017 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach realizacji programu priorytetowego pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, na lata 2017-2018 w następującej części:

- w § 1 ust.1 pkt 4, lit. a) w zakresie zwrotu o brzmieniu: „będącą właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadającą spółdzielcze prawo własności nieruchomości lub lokalu mieszkalnego”,
- w zakresie ust.4 w § 2,
- w zakresie ust.8 w § 3,
- w zakresie ust.4 w § 4,
- w zakresie ust.3 w § 6.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwałą nr XXXIX/495/17 z dnia 31 maja 2017 r., działając m.in. na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustaliła zasady udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie powietrza w ramach realizacji programu priorytetowego pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, na lata 2017-2018.

Załącznik Nr 1 do uchwały określił regulamin udzielania dotacji. Zgodnie z § 1 ust.1 pkt 4 lit. a) załącznika przez odbiorcę końcowego rozumie się: „osobę fizyczną będącą właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadającą spółdzielcze prawo własności nieruchomości lub lokalu mieszkalnego”. W § 2 ust. 4 postanowiono, że „o dotacje celowe mogą ubiegać się Odbiorcy Końcowi posiadający tytuł prawny do dysponowania nieruchomością (zabudowana budynkiem mieszkalnym) lub lokalem mieszkalnym o uregulowanym stanie prawnym, położonym na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, gdzie będzie realizowane dotowane Zadania”.

W § 3 Rada Miasta ustaliła, że „realizacja Zadania może nastąpić dopiero po zawarciu przez Odbiorcę Końcowego Umowy z Miastem” (ust.2), zaś „dotacja nie jest udzielana na zakres prac zrealizowanych przed podpisaniem Umowy Odbiorcy Końcowego z Miastem, z zastrzeżeniem ust.8” (ust.7). Tenże ust.8 wprowadził odstępstwo od zasady z ust.7 w następujący sposób: „8. W przypadku Odbiorców Końcowych, którzy złożyli do Urzędu Miasta deklaracje chęci udziału w Programie KAWKA i zostali ujęci we wniosku o dofinansowanie złożonym do WFOŚiGW w Łodzi w roku 2015, dotacja może obejmować zakres prac zrealizowanych w okresie od dnia 01.01.2016 r. do 30.09.2018.”. W ślad za tą regulacją z ust.8 w § 4 ust.4 przyjęto, że „dla Odbiorców Końcowych, którzy złożyli do Urzędu Miasta deklarację udziału w Programie KAWKA i zostali ujęci we wniosku o dofinansowanie złożonym do WFOŚiGW w Łodzi w roku 2015, okres kwalifikowalności kosztów realizacji Zadania obejmuje okres od 01.01.2016 r. do 30.09.2018 r.”.

W § 6 ust.3 Rada Miasta postanowił, że „przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości lub w części wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych w przypadku zbycia nieruchomości lub jego części przez Odbiorcę Końcowego w terminie 5 lat od dnia zakończenia realizacji Zadania”.

Zgodnie z art. 403 ust.4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Przepis ten wymienia podmioty mogące korzystać z dotacji którymi są: podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy, a także jednostki sektora finansów publicznych będącymi gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Ust.5 tegoż artykułu przewiduje m.in. dla rady gminy delegacje do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia. Kolegium Izby popiera pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r. (I SA/Kr 1656/14), że rada gminy może ustanawiać dotację celową z art. 403 ust.4 ustawy nie tylko dla

wszystkich podmiotów wskazanych w tym przepisie, ale również dla poszczególnych kategorii tych podmiotów. Ustawodawca podał w tym artykule ustawy przykładowe kategorie podmiotów do których taka uchwała może zostać skierowana. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie art. 403 ust.4 ustawy nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Zdaniem Kolegium Izby w § 1 ust.1 pkt 4 lit. a) i w § 2 ust.4 załącznika nr 1 do uchwały doszło do modyfikacji (zawężenia) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji czym naruszono art. 403 ust.4 ustawy. W § 1 ust.1 pkt 4 lit. a) kategoria osób fizycznych została ograniczona do osób fizycznych będących jedynie właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadającym spółdzielcze prawo własności nieruchomości lub lokalu mieszkalnego. Nie objęto ta kategorią np. osób fizycznych posiadających ograniczone prawo rzeczowe. Podobne zawężenie kategorii potencjalnych beneficjentów nastąpiło w § 2 ust.4 załącznika nr 1 do uchwały. Wprowadzenie dla odbiorców końcowych wymogu posiadanie tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością (zabudowaną budynkiem mieszkalnym) lub lokalem mieszkalnym eliminuje z kręgu osób fizycznych (odbiorców końcowych) osoby posiadające ograniczone prawo rzeczowe, także faktycznie, w sposób sprzeczny z intencją uchwałodawcy wyrażoną w § 1 ust.1 pkt 4 lit. b), usuwa z kręgu beneficjentów wspólnoty mieszkaniowe, gdyż one nie posiadają takiego prawa.

Kolegium Izby uznaje, że regulacja prawna wynikająca z § 3 ust.8 i § 4 ust.4 załącznika nr 1 do uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust.4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 i 127 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Zwraca w tym względzie uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2016r. II GSK 954/15 w którym Sąd uznał, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Zgodnie z art. 126 ustawy dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetem państwa, budżetem jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych – przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia. W oparciu o art. 127 ust.1 ustawy dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji. Art. 403 ust.6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisy prawa finansowego (art. 250 ustawy o finansach publicznych) wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu j.s.t. na podstawie umowy. W umowie o dotację trzeba w szczególności określić wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. 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). Każda dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania

publicznego. Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 8 załącznika nr 1 dopuszcza możliwość przyznania dotacji na prace już zrealizowane w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. a więc przed podjęciem uchwały i przed zawarciem umowy, oraz określa w § 4 ust.4 załącznika nr 1 okres kwalifikowalności kosztów realizacji zadania także za okres od 1 stycznia 2016 r., czym dopuszcza się do naruszenia art. 403 ust.4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 126 i 127 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Kolegium Izby regulacja prawna wynikająca z § 6 ust.3 załącznika nr 1 do uchwały nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust.5 ustawy. Ustawodawca nie przewidział, w tym przepisie, dla j.s.t. możliwości ograniczania beneficjentom dotacji prawa własności nieruchomości poprzez zakaz jej zbywania.

Z wyżej wymienionych powodów orzeczono jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium:
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

| | |
|-------------------------|---|
| Typ dokumentu | Uchwała - rozstrzygnięcie w całości |
| Tytuł dokumentu | |
| Sygnatura | 20/97/2017 |
| Data dokumentu | 2017-06-29 |
| Data złożenia podpisu | 2017-07-11 13:36:26 |
| Osoba podpisująca | Beata Kaczmarek; RIO w Łodzi |
| Wystawca certyfikatu | CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14 |
| Identyfikator dokumentu | 67AC6DB1-9D9F-4FCC-9181-EC980C23BB21 |