

UCHWAŁA NR 22/107/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 13 lipca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk	9/ Józefa Lucyna Michejda
2/ Beata Kaczmarek	10/ Bogusław Wenus
3/ Iwona Kopczyńska	11/ Grażyna Kos
4/ Anna Kaźmierczak	12/ Barbara Polowczyk
5/ Bogdan Łągwa	13/ Paweł Dobrzyński
6/ Paweł Jaśkiewicz	14/ Roman Drozdowski
7/ Łukasz Szczepanik	15/ Krzysztof Kozik
8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska	16/ Tomasz Jan Karwicki

po rozpoznaniu w dniu 13 lipca 2017 roku Uchwały Rady Miasta Rawa Mazowiecka Nr XXIX/224/17 z dnia 12 czerwca 2017 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta Rawa Mazowiecka, na lata 2017 – 2018, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. 2016r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 519 ze zm.) oraz art. 126 i 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 1870 ze zm.) **stwierdza się nieważność w części:**

1. § 1 Uchwały Nr XXIX/224/17 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta Rawa Mazowiecka, na lata 2017 – 2018 w następującej części:

- po wyrazach „osobom fizycznym” w zakresie zwrotu o brzmieniu „nieprowadzącym działalności gospodarczej w lokalu wskazanym do dotacji”,
- po wyrazach „osobom prawnym” w zakresie zwrotu o brzmieniu „niedziałającym w celu osiągnięcia zysku”.

2. Załącznika Nr 1 Uchwały Nr XXIX/224/17 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta Rawa Mazowiecka, na lata 2017 – 2018 w następującej części:

- w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a) w zakresie zwrotu o brzmieniu „nieprowadzącym działalności gospodarczej w lokalu wskazanym do dotacji”,
- w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c) w zakresie zwrotu o brzmieniu: „niedziałającym w celu osiągnięcia zysku”,
- w zakresie § 4 ust. 2 pkt 2.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały Rady Miasta Rawa Mazowiecka Nr XXIX/224/17 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze Miasta Rawa Mazowiecka, na lata 2017 – 2018 - zwanej dalej „Uchwałą” – zapraszając na posiedzenie Kolegium Izby w dniu 13 lipca 2017 roku przedstawiciele jednostki. Na posiedzenie Kolegium zgłosili się przedstawiciele jednostki, którzy udzielali wyjaśnień w zakresie postanowień badanej Uchwały. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 22 czerwca 2017 roku. Jako podstawę prawną do jej podjęcia wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust.4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. W myśl art. 403 ust. 5 ww. ustawy, do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) należy określenie zasad udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W § 1 treści Uchwały oraz w § 3 ust. 1 pkt 1 lit a) i c) załącznika Nr 1 do Uchwały (stanowiącego regulamin udzielania dotacji) określono podmioty, którym będzie mogła być udzielona dotacja, wskazując m.in., iż dotację mogą otrzymać: osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w lokalu wskazanym do dotacji oraz osoby prawne niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stoi na stanowisku, że organ stanowiący jst podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ww. ustawy, nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji. Zawarty w pkt 1 ust. 4 art. 403 zwrot „w szczególności” wskazuje, że rada podejmując uchwałę w sprawie udzielania dotacji może dodać nowe kategorie beneficjentów dotacji, jak również wybrać kilka lub jedną kategorię z kręgu wskazanego w art. 403 ust. 4, nie może natomiast zwięzać w ramach danej kategorii. W myśl z art. 403 ust. 5 ustawy do kompetencji rady należy określenie zasad udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, czyli przedmiot dotacji oraz zasady i tryb ich udzielania i rozliczania.

W ocenie Kolegium Izby w § 1 treści Uchwały oraz załączniku Nr 1 w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a) i c) doszło do modyfikacji (zawężenia) kategorii potencjalnych beneficjalnych dotacji, poprzez zawężenie kategorii osób fizycznych poprzez wskazanie, iż dotację mogą otrzymać osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w lokalu wskazanym do dotacji i kategorii osób prawnych do osób prawnych niedziałających w celu osiągnięcia zysku, czym naruszono art. 403 ust. 4 i 5 ww. ustawy.

W § 4 ust. 2 pkt 2 załącznika Nr 1 do Uchwały Rada Miasta postanowiła, iż dotacja może być udzielona na dofinansowanie kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, które poniesione zostały przez inwestora w okresie od 1 stycznia 2016 roku do dnia 30 września 2018 roku i dotyczy kosztów poniesionych przez odbiorców końcowych, którzy zgłosili chęć uczestnictwa w Programie Priorytetowym „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowaną w ramach programu KAWKA” składając deklarację do Urzędu Miasta Rawa Mazowiecka i zostali ujęci we wniosku o dofinansowanie złożonym do WFOŚiGW w Łodzi w roku 2015. Koszty te mogą być kwalifikowane również dla zadań zakończonych.

Kolegium stwierdza, że powyższa regulacja prawna jest sprzeczna 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 2016 roku 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 ww. ustawy, dotacje to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetem państwa, budżetem jst 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 to m.in., że podlegają one szczególnym zasadom rozliczenia, ponadto dotacja przeznaczona jest na realizację zadania publicznego. W myśl 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 art. 250 ustawy o finansach publicznych wymagają, aby dotacja celowa z budżetu jst udzielana była na podstawie umowy. W umowie o dotację należy 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 istnieją w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji (podpisaniu umowy o przyznaniu dotacji), można mówić o realizacji zadania publicznego.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby orzekło, 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
Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Paweł Krawczyk**

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	22/107/2017
Data dokumentu	2017-07-13
Data złożenia podpisu	2017-07-25 15:08:41
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Unizeto Technologies S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 1
Identyfikator dokumentu	24AE1E74-4C33-4E22-AD24-CBEFF6BFB8C3