

UCHWAŁA NR 24/119/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 26 lipca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Józefa Lucyna Michejda |
| 2/ Ewa Śpionek | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Roman Drozdowski |
| 6/ Paweł Jaśkiewicz | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | |

po rozpoznaniu w dniu 26 lipca 2017 r. uchwały nr Uchwały nr XXXV/316/17 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie do zmiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych w ramach zadania pn. "Likwidacja źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Bełchatowa w ramach PONE", sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 28 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 do uchwały nr XXXV/316/17 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie do zmiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych w ramach zadania pn. "Likwidacja źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Bełchatowa w ramach PONE", sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli w następującej części:**

- w § 1 ust.2 pkt 5, lit. a) w zakresie zwrotu o brzmieniu: „posiadające tytuł własności tzn.: właściciele, użytkownicy wieczystości budynku/lokalu mieszkalnego”,
- w § 2 ust.2 pkt 1 w zakresie zwrotu: „jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego zlokalizowanego na terenie miasta Bełchatowa oraz oświadcza, że”
- w zakresie § 2 ust. 2 pkt 2,
- w zakresie § 2 ust. 14.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bełchatowie uchwałą nr XXXV/316/17 z dnia 25 maja 2017 r., działając m.in. na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustaliła dofinansowanie do zmiany źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych w ramach zadania pn. "Likwidacja źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Bełchatowa w ramach PONE", sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli.

Załącznik do uchwały określił regulamin udzielania dotacji. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a) załącznika przez wnioskodawcę/inwestora rozumie się: osoby fizyczne – posiadające tytuł własności tzn.: właściciele, użytkownicy wieczystości budynku/lokalu mieszkalnego. W § 2 ust. 2 pkt 1 wskazano, iż: „Przystępując do Programu Wnioskodawca: 1) Oświadcza, że jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego zlokalizowanego na terenie miasta Bełchatowa oraz oświadcza (...)”. W § 2 ust. 2 pkt 2 wskazano, iż: „W przypadku wspólnoty mieszkaniowej, spółdzielni mieszkaniowej przedstawi stosowną uchwałę uprawniającą do zarządzania nieruchomością”.

W § 2 ust. 14 Rada Miejska ustaliła, iż: „W przypadku osób, które zadeklarowały swój udział do Programu Priorytetowego „Poprawa jakości powietrza poprzez likwidację niskiej emisji realizowana w ramach programu Kawka” i zostali ujęci we wniosku o dofinansowanie złożonym do WFOŚiGW w Łodzi w roku 2015, za okres kwalifikowalności kosztów przyjmuje się okres od 01.01.2016 r. do 30.08.2018 r. Koszty te mogą być kwalifikowane również dla zadań zakończonych, przyznana dotacja będzie stanowiła refundację poniesionych kosztów w 2016 r.”.

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 (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Zdaniem Kolegium Izby w § 1 ust.2 pkt 5, lit. a) i w § 2 ust.2 pkt 1 a także w § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały doszło do modyfikacji (zawężenia) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji czym naruszono art. 403 ust.4 ustawy. W § 1 ust.2 pkt 5, lit. a) kategoria osób fizycznych została

ograniczona do osób fizycznych będących jedynie właścicielami i użytkownikami wieczystymi. Nie objęto tą kategorią np. osób fizycznych posiadających ograniczone prawo rzeczowe. Podobne zawężenie kategorii potencjalnych beneficjentów nastąpiło w § 2 ust.2 pkt 1 załącznika do uchwały gdzie wskazano obowiązki przystępującego do programu właściciela budynku. Natomiast w przypadku § 2 ust. 2 pkt 2 krąg podmiotów zawężono jedynie do wspólnot mieszkaniowych zarządzających nieruchomością, wyłączając z niego wspólnoty które przekazały zarządzanie podmiotom zewnętrznym.

Kolegium Izby uznaje, że regulacja prawna wynikająca z § 2 ust. 14 załącznika 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 § 2 ust. 14 załącznika dopuszcza możliwość przyznania dotacji na zadania już zakończone (gdzie przyznana dotacja miała stanowić refundację kosztów poniesionych w 2016r.) przed podjęciem uchwały i przed zawarciem umowy, oraz określa kwalifikowalność kosztów realizacji zadania także na 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.

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
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	24/119/2017
Data dokumentu	2017-07-26
Data złożenia podpisu	2017-08-07 12:50:34
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	EA0EA92E-00AC-49AB-9B10-05AF5C2CAA08