



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia czwartek, 24 października 2024 r.

Poz. 4434

Uchwała Nr 125/g217/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 22 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 126, art. 250 i 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IV/42/2024 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zasad przyznania dotacji ze środków budżetu Gminy Chojnice na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest

orzeka nieważność:

1.rozdziału 2 ust. 4 załącznika do badanej uchwały, stanowiącego *Regulamin udzielania dotacji na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Chojnice* (zwanego dalej także *Regulaminem*), w zakresie słów: "*wybranego przez Gminę Chojnice w drodze zapytania ofertowego bądź przetargu lub*",

2.rozdziału 2 ust. 5 *Regulaminu*,

3.rozdziału 2 ust. 10 *Regulaminu*,

4.rozdziału 5 ust. 1 *Regulaminu*,

5.pkt 2 (*Dane dotyczące zadania*) załącznika nr 1 do *Regulaminu* w zakresie słów:

"☐ *wybrany w drodze zapytania ofertowego lub przetargu przez Gminę Chojnice*".

UZASADNIENIE

W dniu 7 października 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IV/42/2024 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zasad przyznania dotacji ze środków budżetu Gminy Chojnice na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, natomiast w dniu 22 października 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Gminy w Chojnicach przyjęła *Regulamin udzielania dotacji na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Chojnice*, stanowiący załącznik do uchwały.

Analizując treść ww. *Regulaminu*, Kolegium Izby stwierdziło, że przewidziano w nim dwa sposoby realizacji dofinansowanego zadania z zakresu ochrony środowiska: przez gminę za pośrednictwem wybranego wykonawcy albo przez wnioskodawcę przy pomocy wybranego przez siebie wykonawcy. Mianowicie w rozdziale 2 ust. 4 postanowiono, że: *"Prace związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest mogą być realizowane przez wykonawcę wybranego przez Gminę Chojnice w drodze zapytania ofertowego bądź przetargu lub wybranego indywidualnie przez właściciela nieruchomości."*

W rozdziale 5 ust. 1 *Regulaminu* postanowiono natomiast, że: *"W przypadku wyboru wykonawcy przez Gminę Chojnice: Gmina Chojnice po rozliczeniu wykonanej usługi z wykonawcą, wystawi fakturę właścicielowi nieruchomości za część kosztów, które nie podlegają dotacji określonej w Rozdziale 3."*

Z kolei w załączniku do *Regulaminu*, który stanowi wzór *Wniosku o dofinansowanie w formie dotacji kosztów związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest*, w pkt 2 pn. *Dane dotyczące zadania*, zamieszczono następujące postanowienie z opcją do wyboru:

"Wykonawca prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest został/zostanie:

- ☐ *wybrany indywidualnie przez wnioskodawcę*
- ☐ *wybrany w drodze zapytania ofertowego lub przetargu przez Gminę Chojnice"*

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia ww. *Regulaminu* wskazujące na realizację zadania związanego z usuwaniem wyrobów zawierających azbest bezpośrednio przez gminę Chojnice, przy udziale wybranego przez nią wykonawcy, a następnie rozliczenie się z wykonawcą przez gminę za wykonaną usługę, nie spełniają warunków do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, o których mowa w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 4 i 5 ww. ustawy:

4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,*
- b) wspólnot mieszkaniowych,*
- c) osób prawnych,*
- d) przedsiębiorców;*

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

5. Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Wskazane przepisy przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy m.in. zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska. Jednakże definicja dotacji została określona przez ustawodawcę w art. 126 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego: *Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.*

Z powyższą definicją korespondują pozostałe przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym art. 250 ustawy o finansach publicznych, w świetle którego zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- **wysokość** dotacji,
- cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację **są przekazywane środki** dotacji;
- termin **wykorzystania** dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz
- termin **zwrotu** niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo w art. 251 ust. 4 ww. ustawy wskazano, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności **przez zapłatę** za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

W świetle przytoczonych przepisów ustawy o finansach publicznych uznać należy, że pod pojęciem dotacji należy rozumieć wyłącznie świadczenia o charakterze pieniężnym.

Powyższe stanowisko prezentowane jest także w doktrynie prawa finansowego, gdzie wskazuje się, że dotacje są środkami publicznymi [por. C. Kosikowski (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011], co oznacza że stanowią świadczenia pieniężne na rzecz beneficjentów, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Świadczenia o charakterze rzeczowym nie są dotacjami w rozumieniu ww. przepisów [por. K. Czarnecki [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021].

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Kolegium tut. Izby, świadczenia o charakterze innym aniżeli pieniężny nie są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Izby z cytowanych postanowień badanej uchwały wynika natomiast, że realizacja przedmiotowego zadania z zakresu ochrony środowiska polegałaby m.in. na udzielaniu wnioskodawcom nieodpłatnych świadczeń przez gminę Chojnice związanych z usunięciem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest za pośrednictwem wybranego przez nią wykonawcy. W takim wypadku nie następowałoby przekazywanie przez gminę wnioskodawcy jakichkolwiek środków pieniężnych w formie dotacji celowej (z obowiązkiem jej rozliczenia się), a świadczenie, które on by uzyskiwał jako pomoc o charakterze niepieniężnym, stanowiłaby nieodpłatne świadczenie wykonywane przez gminę.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium, także rozliczenie za wykonanie zadań z zakresu usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest, bezpośrednio z wykonawcą prac, nie jest dotacją w rozumieniu ww. przepisów, a zapłatą wynagrodzenia z tytułu zrealizowanej usługi.

Podsumowując powyższe, zdaniem Kolegium Izby, przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy -Prawo ochrony środowiska nie mogą stanowić podstawy prawnej dla podjęcia uchwały, w której rada gminy określa zasady finansowania ochrony środowiska, zgodnie z którymi udzielane z budżetu gminy wsparcie nie jest dotacją w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Uchwała, na mocy której następowałaby taka pomoc o charakterze niepieniężnym narusza w sposób istotny art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych, co stanowi o konieczności orzeczenia nieważności uchwały w wyżej wskazanym zakresie.

W dalszej kolejności Kolegium Izby stwierdziło, że w rozdziale 2 ust. 5 *Regulaminu* zawarto postanowienie o następującej treści: *"W przypadku wymiany pokrycia dachowego na nowe należy zachować jednolitą kolorystykę pokryć dachowych na wszystkich budynkach w obrębie działki i wykonać nowe pokrycie dachowe – z blachodachówki, dachówki ceramicznej, blachy trapezowej. Wyklucza się pokrycie dachowe w kolorze ciemnoszarym i czarnym oraz jaskrawe kolory – srebrny, niebieski, zielony."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej z przeznaczeniem na realizację inwestycji z zakresu ochrony środowiska, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepis ten nie upoważnia zatem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia dodatkowych warunków lub obowiązków, innych niż wynikające z przepisów kompetencyjnych.

Wskazany w rozdziale 2 ust. 5 *Regulaminu* obowiązek dotyczący kolorystyki i rodzaju pokrycia dachowego nie jest w żaden sposób związany z zadaniem, na które udzielana ma być dotacja celowa, tj. usunięciem wyrobów zawierających azbest. Dotyczy natomiast nowej inwestycji, której koszty jednakże nie podlegają rozliczeniu w ramach przedmiotowego dofinansowania. Brak jest zatem związku formalno-prawnego pomiędzy powyższym warunkiem - który mieści się w ramach zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy - a dotowanym zadaniem z zakresu ochrony środowiska.

Z uwagi na to, że w podstawie prawnej do ustalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z zakresu ochrony środowiska nie mieści się kompetencja dla organu stanowiącego do nakładania na wnioskodawców dodatkowych obowiązków, w tym niezwiązanych z dotowaną inwestycją, Kolegium Izby postanowiło o orzeczeniu nieważności ww. zapisu badanej uchwały.

Analizując przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło także, że w rozdziale 2 pkt 10 *Regulaminu* ustalono, że: *"Wnioski złożone w danym roku, na podstawie których przyznano dofinansowanie i niezrealizowane do końca roku ulegają wygaśnięciu."*

Z wyjaśnień udzielonych przez pracownika Urzędu Gminy wynika, że celem powyższego zapisu jest umożliwienie przystąpienia do realizacji dotowanego zadania, w tym ponoszenia przez wnioskodawcę na nie kosztów, na podstawie zaakceptowanego wniosku, tj. przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji.

W ocenie Kolegium tut. Izby, ustalenie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu gminy, na podstawie których dopuszczalne jest udzielenie dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, bowiem narusza w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez wskazane w tym przepisie podmioty. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały, zaś udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę.

Jak wynika z kolei z definicji zawartej w wyżej powołanym przepisie art. 126 ustawy o finansach publicznych, 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 ww. art. 126 ustawy, dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych.

Natomiast przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych określa, jakie elementy powinna zawierać umowa w sprawie udzielenia dotacji, w tym w szczególności cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji.

W ocenie tut. Kolegium, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują możliwości "refundowania" z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie "zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona" nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 ustawy o finansach publicznych), co, w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Tym samym uznać 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. 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 natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). Dodatkowo w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "(...) ustawodawca jak zasadnie przyjął skarżący kasacyjnie organ nadzoru nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy FinPubU i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy PrOchrŚrod, zdaniem NSA nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać należy zatem, 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). Tym samym zasadnie skarżący kasacyjnie organ nadzoru zarzuca, że dotacja

nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy FinPubU."

W podsumowaniu Kolegium tut. Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium zwraca uwagę na konieczność ustanawiania przepisów prawa miejscowego w sposób jasny i konkretny oraz niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje na potrzebę weryfikacji postanowień badanej uchwały odnośnie sposobu składania wniosku o udzielenie dotacji (rozdział 2 ust. 6 *Regulaminu* w zakresie "osobistego" składania) oraz zatwierdzania kosztorysu przez Urząd Gminy (rozdział 4 ust. 2 pkt 5 lit. b i ust. 3 pkt 6 lit. b *Regulaminu*), mając na względzie treść pozostałych postanowień uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku