



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 15 marca 2023 r.

Poz. 2010

**UCHWAŁA NR KI.411.37.2023**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Krakowie**

**z dnia 1 marca 2023 r.**

znak sprawy: KI.43.106.14.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668)

**o r z e k a**

**o stwierdzeniu nieważności uchwały nr XLVIII/577/2023 Rady Gminy Korzenna z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji do „Gminnego programu wymiany pieców - nieekologicznych palenisk i kotłów węglowych na terenie Gminy Korzenna”- w części obejmującej postanowienia § 3 pkt 5 załącznika do uchwały oraz § 2 pkt 10 załącznika do uchwały w zakresie słów "lub zwrotu dotacji".**

**UZASADNIENIE**

Uchwała Nr XLVIII/577/2023 Rady Gminy Korzenna z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji do „Gminnego programu wymiany pieców - nieekologicznych palenisk i kotłów węglowych na terenie Gminy Korzenna” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 6 lutego 2023 r.

Podejmując uchwałę Rada Gminy Korzenna powołała się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 2, ust. 4 pkt 1a i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.). Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 8 lutego 2023 r., poz. 1238.

Rada Gminy Korzenna w załączniku do powyższej uchwały ustaliła Regulamin „Gminnego programu wymiany pieców – nieekologicznych palenisk i kotłów węglowych na terenie Gminy Korzenna”. W § 3 pkt 5 załącznika do uchwały określono, że (cyt.): „Dotacja obejmuje prace wykonane przed zawarciem umowy pomiędzy Gminą a Inwestorem, licząc od 2 stycznia 2023 r.” Postanowienie powyższe oznacza ustanowienie możliwości udzielania dotacji celowej na refundację

wydatków poniesionych przed dniem podpisania umowy o udzielenie dotacji. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24.11.2016 r. (II GSK 954/15), „ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ufp i art. 403 ust 5 i 6 ustawy p.o.ś., 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). (...) z definicji dotacji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych wynika, że dane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku powyższych dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. (...) Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w ufp, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.”

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. poglądy uzasadnienia do wyroku NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. – sygn.akt: I GSK 1974/19 oraz tak samo zapisany pogląd z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 24 listopada 2016 r. – sygn.akt: II GSK 954/15): „Każda dotacja zgodnie z powyższą definicją prawną określoną w u.f.p., ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy. (...) W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach 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 na warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.(...) Cechą istotną dotacji w rozumieniu art. 126 u.f.p. jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od ustawowej definicji określonej ww. przepisem muszą wynikać z ustawy”.

Ponadto postanowieniem § 2 pkt 10 załącznika do uchwały Rada Gminy Korzenna określiła, że (cyt.): „Okres trwałości projektu wynosi 5 lat. W tym terminie Wnioskodawca nie może dokonać żadnych zmian i przeróbek części budynku, które podlegały realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego bez pisemnego powiadomienia i uzgodnienia z Gminą. Beneficjent nie może zamontować w instalacji innego, w tym również dodatkowego źródła ciepła, bez akceptacji Gminy. W przypadku zbycia nieruchomości w okresie trwałości projektu inwestor jest zobowiązany do dokonania cesji praw i obowiązków wynikających z umowy na rzecz nowego podmiotu uprawnionego do nieruchomości oraz niezwłocznego powiadomienia Gminy o tym fakcie lub zwrotu dotacji.” Odnosząc się do powyższego Kolegium uznało, że cytowanym postanowieniem Rada Gminy Korzenna wprowadziła bez podstawy prawnej dodatkową przesłankę zwrotu dotacji, w sprzeczności z art. 251 - 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określony w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określają przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, jak wynika z art. 253 tej ustawy, tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe jeszcze przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252. Brak jest natomiast podstawy prawnej dla ustanawiania dodatkowych przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego. Aktualne przepisy ustawowe nie określają

dodatkowych okoliczności zwrotu dotacji celowej do budżetu gminy udzielanej na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z obowiązkiem zwrotu dotacji związana jest również odpowiedzialność organu i beneficjenta z art. 8 pkt 3 i art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289).

Kolegium Izby wskazało natomiast, że istnieje możliwość wprowadzenia zapisów wprowadzających zabezpieczenie cywilno–prawne w formie kar umownych w umowie zawartej z beneficjentem dotacji, jednak właściwym rozwiązaniem nie powinna być zmiana przesłanek zwrotu dotacji, ponad unormowane przepisami ustawy o finansach publicznych i ustaw szczególnych, gdyż brak jest podstawy prawnej dla modyfikacji ustanowionych przez ustawodawcę przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2023 r. ze względu na istotny charakter naruszenia prawa postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/577/2023 Rady Gminy Korzenna z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji do „Gminnego programu wymiany pieców - nieekologicznych palenisk i kotłów węglowych na terenie Gminy Korzenna” w części obejmującej postanowienia § 3 pkt 5 załącznika do uchwały oraz § 2 pkt 10 załącznika do uchwały w zakresie słów "lub zwrotu dotacji" oraz poinformować o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady.

W związku z tym, że Rada Gminy Korzenna nie uchyliła kwestionowanych postanowień przedmiotowej uchwały, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień – orzeczono, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

## **POUCZENIE**

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

**PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY**

**Mirosław Legutko**