



## Uchwała Nr 246/XXI/2021

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 31 sierpnia 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr 687/XLI/2021 Rady Miasta Rybnika z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Rybnika, w ramach projektu pn.: "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Rybnika - edycja II", dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr 687/XLI/2021 Rady Miasta Rybnika z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Rybnika, w ramach projektu pn.: "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Rybnika - edycja II", dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, **w części obejmującej § 4 ust. 7** Załącznika nr 1 do ww. uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219) w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), polegającego na określeniu możliwości pokrywania ze środków udzielonej dotacji celowej wydatków ponoszonych przed dniem wejścia w życie ww. uchwały oraz przed dniem zawarcia umowy z beneficjentem dotacji.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## Uzasadnienie

Uchwała Nr 687/XLI/2021 Rady Miasta Rybnika z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Rybnika, w ramach projektu pn.: "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Rybnika - edycja II", dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 6 sierpnia 2021 r. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych przedłożona uchwała podlega nadzorowi Izby.

W dniu 19 sierpnia 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 239/XX/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. O terminie posiedzenia Kolegium, podczas którego rozpatrywana była ww. uchwała powiadomiono organy Miasta z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 31 sierpnia 2021 r. na posiedzeniu Kolegium, w którym uczestniczył radca prawny Pan Paweł Piotrowicz - upoważniony przez Prezydenta Miasta Rybnik do reprezentowania Miasta na tym posiedzeniu.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w nadzorowanej uchwale Rady Miasta Rybnik istotne naruszenie prawa w zakresie jej części obejmującej **§ 4 ust. 7** Załącznika nr 1 do ww. uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały we wskazanej wyżej części. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Nadzorowana uchwała Rady Miasta Rybnika została podjęta na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 1372) i art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 1219 ze zm.).

Badaną uchwałą Rada Miasta Rybnika, w Załączniku Nr 1, określiła regulamin udzielania w formule grantowej dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Rybnika w ramach projektu pn.: "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Rybnika – edycja II" dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (dalej: Regulamin).

W §1 Regulaminu sformułowano definicje pojęć w nim stosowanych postanawiając m.in., iż ilekroć w regulaminie jest mowa o „Grancie/Dotacji - oznacza to dotację celową przyznaną Grantobiorcy na realizację zadania ujętego w Projekcie”. W §1 pkt 7 zdefiniowano natomiast „Umowę o powierzenie grantu”, stwierdzając, iż rozumie się przez to „umowę podpisaną pomiędzy Grantobiorcą a Gminą, określającą warunki udzielenia dotacji celowej na realizację zadania ujętego w Projekcie”. Zarówno podstawa prawna nadzorowanej uchwały, jak też jej treść wskazują więc, że na jej podstawie będą udzielane z budżetu Miasta dotacje celowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska.

Uwzględniając określony w badanej uchwale dotacyjny charakter prawny uregulowanych w niej dofinansowań/grantów, należy stwierdzić, iż jej postanowienie zawarte w **§ 4 ust. 7 Załącznika nr 1** w sposób istotny narusza art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Postanowiono w nim bowiem, iż *„Do dofinansowania kwalifikują się wydatki ponoszone przez Grantobiorcę po 1 stycznia 2021 r.”*.

Biorąc pod uwagę datę podjęcia badanej uchwały (5 sierpnia 2021 r.) oraz datę jej wejścia w życie (21 sierpnia 2021 r.) postanowienie powyższe oznacza nadanie jej w określonym zakresie mocy wstecznej, a także ustanowienie możliwości udzielania dotacji celowej na refundację wydatków poniesionych przed datą wejścia w życie ww. uchwały i tym samym 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 przepisów ustawy.”

W odniesieniu do rozpatrywanej uchwały Rady Miasta Rybnika, Kolegium podziela stanowisko NSA wyrażone w powyższym wyroku. W uchwale tej bowiem w § 4 Regulaminu uregulowano „tryb aplikowania o granty” (zdefiniowane wcześniej w tym Regulaminie jako dotacje celowe), w którym przewiduje się podpisywanie z wybranymi w procesie aplikowania grantobiorcami umów o powierzenie grantu (zdefiniowanych wcześniej w tym Regulaminie jako umowy określające warunki udzielenia dotacji celowej). Jednocześnie przewidziano, że z udzielonego grantu/dotacji celowej będą mogły być finansowane „wydatki ponoszone przez Grantobiorcę po 1 stycznia 2021 r.”, a więc wydatki poniesione przed dniem podpisania umowy o powierzenie grantu. Zadaniem Kolegium postanowienie to w sposób istotny narusza wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy ustawowe.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska: „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.”

Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje z kolei, że „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.”

Rada Miasta Rybnika podjęła nadzorowaną uchwałę działając na podstawie ww. przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, co zdaniem Kolegium oznacza, iż reguluje ona zasady udzielania z budżetu Miasta dotacji celowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej u.f.p.). Przepis art. 126 u.f.p. definiuje „dotacje” jako „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.” W art. 127 ust. 1 u.f.p. wskazano zaś, iż dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. „kosztów realizacji inwestycji”.

Zdaniem Kolegium, z definicji dotacji zawartej w art. 126 ustawy o finansach publicznych wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację. Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska, powinna służyć realizacji zadania publicznego przez beneficjenta. Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone. Dopiero bowiem po zawarciu umowy o dotację mamy do czynienia z realizacją zadania publicznego przez beneficjenta dotacji. Środki z dotacji przekazywane są na realizację zadania publicznego dokonywanego w czasie przyszłym w stosunku do daty zawarcia umowy o dotację. Istotą dotacji celowych jest bowiem przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie (lub dofinansowanie) zadania (przedsięwzięcia), w wyniku czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze decyduje dysponent udzielający dotacji. W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdza, że powołane przepisy wykluczają możliwość refundowania wydatków z budżetu gminy poniesionych przed zawarciem umowy o dotację. (podobnie: uchwała Kolegium RIO w Olszynie z 4.03.2015 r., 0102-78/15, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1855 oraz uchwała Kolegium RIO w Warszawie z 21.06.2016 r., 13.133.2016, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 7657).

W przywołanym wyżej wyroku z dnia 24.11.2016 r. (II GSK 954/15), NSA wskazuje ponadto, że „praktyka finansowa dopuszcza zawieranie umów 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. Refinansowanie

otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne, którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wyłaty) dotacji.” Postanowienie § 4 ust. 7 **Załącznika nr 1** do nadzorowanej uchwały przewiduje natomiast, iż udzielana z budżetu Miasta dotacja celowa będzie rozliczana wydatkami poniesionymi przez jej beneficjenta przed zawarciem umowy o dotację, a więc poniesionymi w warunkach braku umowy o dotację i tym samym braku stosunku prawnotocacyjnego między dotującym (Miastem) a beneficjentem dotacji, co zdaniem Kolegium nie posiada swej podstawy w obowiązujących przepisach ustawowych.

W przesłanym do tut. Izby piśmie z dnia 24 sierpnia 2021 r. (BR.0711.12.2021), Prezydent Miasta Rybnika wyjaśnia, że „*postanowienia ww. uchwały przywołują zapisy Regulaminu Konkursu nr RPSL.04.06.01-IŻ.01-24-405/21 Osi Priorytetowej IV Efektywność Energetyczna, Odnawialne Źródła Energii i Gospodarka Energetyczna, Działanie 4.6 Czyste Powietrze, stanowiącego załącznik do uchwały nr 1672/252/VI/2021 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 14.07.2021 r., zwanym dalej Regulaminem. (...) Pkt 2.1.1. ppkt d Regulaminu dotyczy kwalifikowania wydatków ponoszonych przez grantobiorcę, wskazując 1.01.2021 r. za początek terminu kwalifikowalności: »Początek terminu kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach grantów przez grantobiorcę to 1.01.2021 r.«, co mając na uwadze datę podjęcia przez Zarząd Województwa uchwały nr 1672/252/VI/2021, dopuszcza dofinansowanie wydatków ponoszonych przez grantobiorcę przed dniem wejścia w życie uchwały nr 687/XLI/2021 oraz przed podpisaniem umowy o powierzenie grantu.»*

W odniesieniu do ww. wyjaśnień Kolegium wskazuje, iż przywołana w nich regulacja pkt 2.1.1. ppkt d Regulaminu Konkursu nr RPSL.04.06.01-IŻ.01-24-405/21 przyjętego uchwałą nr 1672/252/VI/2021 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 14.07.2021 r., jakkolwiek przewiduje dzień 1 stycznia 2021 r. jako termin kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach grantów przez grantobiorcę, to jednak nie jest regulacją ustawową, a więc nie może zastępować lub derogować przepisy ustawowe, które w odniesieniu do nadzorowanej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, mają zastosowanie.

Uchwała organu stanowiącego w sprawie zasad udzielania dotacji celowych podejmowana na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska jest aktem prawa miejscowego, którego cechy określa art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Jeśli nawet organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o powyższym charakterze prawnym w celu realizacji projektu grantowego

z udziałem środków europejskich (jakkolwiek nie jest to obligatoryjne), to powinien respektować wszystkie obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawowe, czego nie można stwierdzić w przypadku nadzorowanej uchwały w odniesieniu do wskazanego **§ 4 ust. 7 Załącznika nr 1**.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, 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 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdziło nieważność badanej uchwały w ww. części.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej