



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

45 - 052 OPOLE
ul. Oleska 19a

Tel. centr.: 77 453 – 86 – 36
77 443 – 18 – 70
Fax: 77 453 – 73 – 68
e-mail: rio@rio.opole.pl
www.rio.opole.pl

Opole, 3 października 2019 r.

NA.III-0221-20/2019

Wysłano dnia 04. 10. 2019

Pan
Bartłomiej Kostrzewa
Zastępca Burmistrza Brzegu

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) w odpowiedzi na pismo z dnia 12 września 2019 r. (data wpływu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu – 17 września 2019 r.), dotyczące pytania czy w uchwale Rady Miejskiej w Brzegu, podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, dopuszczalny jest zapis przewidujący udzielenia dotacji celowej w formie refundacji na rzecz podmiotów, które poniosły nakłady na wymianę źródeł ciepła przed podpisaniem umowy,

uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.; dalej u.p.o.ś.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Z art. 403 ust. 4 – 6 u.p.o.ś. wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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 osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców oraz 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z uprawnionymi podmiotami. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Dotacje, zgodnie z brzmieniem art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.; dalej: u.f.p.), są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia 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 myśl art. 127 ust. 1 u.f.p. 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.

Sam przepis art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dotacja może być udzielona na zadanie już wcześniej zrealizowane. Należy jednak mieć na uwadze, że dotacja na podstawie powołanego przepisu stanowi dotację celową w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. II GSK 954/15) podniesione zostało, że *„Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu j.s.t. na podstawie umowy (art. 250 ufp), co w przypadku dotacji udzielonej z p.o.ś. przewiduje art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 ufp w umowie o dotację trzeba w szczególności określić takie elementy, jak: wysokość dotacji; cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin*

wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej”.

W cytowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również, że „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). (...) dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy ufp.”.

Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadania publicznego, 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 odstępstwa musiałyby wynikać z przepisów ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasady udzielania dotacji powinny zostać określone z uwzględnieniem dotyczących dotacji przepisów prawa, przy czym „(...) przepisy art. 403 ust. 4 – 6 p.o.ś. nie zawierają odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 u.f.p. i dotacji celowej z art. 127 i art. 250 ufp”.

Naczelny Sąd Administracyjny w przytoczonym wyroku zwraca ponadto uwagę na zawieranie w praktyce finansowej 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. Takie refinansowanie otrzymane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji”. Nie można natomiast zakładać, że dotacja zostanie przyznana na refinansowanie wydatków, które zostały opłacone jeszcze przed zawarciem umowy o dotację, a zatem, gdy w momencie przyznania dotacji przedsięwzięcie zostało już zrealizowane, a zatem cel na jaki miałyby ona zostać przyznana osiągnięty. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które taką dotację miałyby otrzymać.

Powyższej prezentowane stanowisko uznać należy za obecnie ugruntowane, powielone chociażby w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. I SA/Łd 951/17) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. III SA/Po 95/19), czy też w uchwałach Regionalnych Izb Obrachunkowych. Stanowisko takie podzieliło ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w uchwale nr 19/36/2018 z dnia 4 lipca 2018 r. Jak słusznie zaznaczono w przedmiotowej uchwale, znane jest wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące na możliwość udzielania dotacji w formie refundacji poniesionych kosztów inwestycji (jak chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. I SA/Kr 1773/11 i wyrok tegoż Sądu z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. I SA/Kr 1653/14, zmieniony następnie powyżej cytowanym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego). Podzielić jednak należy późniejsze stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15).

Mając powyższe na uwadze zgodzić się należy ze stanowiskiem, że nie ma możliwości dotowania środkami pieniężnymi, przekazanymi w ramach dotacji celowej, inwestycji z zakresu ochrony środowiska, zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Przepisy prawa ochrony środowiska i ustawy o finansach publicznych nie stwarzają do tego podstaw prawnych, ponieważ wydatek miałby wtedy charakter refundacji poniesionych kosztów, a nie dotacji na realizację zadania. Skoro dotacja ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, można jej udzielić dopiero po podpisaniu umowy o przyznanie dotacji.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

Zastępca Prezesa
dr Klaudia Helmaszczyk

