



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 12.10.2018 r.

Adam Bodnar

V.7203.68.2018.GH

**Pan
Henryk Kowalczyk**

Minister Środowiska

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

do mojego Biura wpływają skargi wskazujące na problem braku możliwości refundacji kosztów ponoszonych przez obywateli na wymianę systemu ogrzewania na proekologiczny ze środków pieniężnych pochodzących z dotacji celowej, udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Kwestia ta dotyczy w szczególności przypadków osób, które z wnioskiem o dotację wystąpiły po wyczerpaniu puli środków na dany rok, jednak z uwagi na zaawansowanie inwestycji, zdecydowały się na jej przeprowadzenie, mimo nieuzyskania dotacji licząc, że uzyskają dofinansowanie (refundację) w ramach środków przeznaczonych przez samorząd na kolejny rok. W obecnym stanie prawnym jest to jednak niemożliwe.

Zgodnie z treścią art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. Zm., dalej „p.o.ś.”), 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. Zm., dalej „u.f.p.”) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. 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.

Powyższe przepisy nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dotacja może być udzielona na zadanie uprzednio zrealizowane. Należy jednak mieć na uwadze, że dotacja na podstawie powołanego przepisu stanowi dotację celową w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r., ygn.. Akt II GSK 954/15 wskazał, że z zawartej w art. 126 u.f.p. definicji wynika, że dotacja to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych – przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Art. 250 u.f.p. wymaga, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu j.s.t. na podstawie umowy, co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie ustawy p.o.ś. przewiduje art. 403 ust 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. 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.

Z powyższego NSA wyprowadził wniosek, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. 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).

Powyższy pogląd został podzielony między innymi w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r., ygn.. I SA/Łd 951/17. Podobne stanowiska wynikają z bogatego orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych (RIO) w tym zakresie. Jako przykład wskazać można stanowisko RIO w Kielcach, która w uchwale z dnia 3 sierpnia 2011 r. (63/2011) wskazała, że „nie można (...) obejmować finansowaniem lub dofinansowaniem z dotacji celowej udzielonej z budżetu j.s.t. kosztów inwestycji, które zostały zrealizowane przed datą zawarcia umowy o dotację”. Również w uchwale RIO w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2011 r. (26/117/11) stwierdzono, że „dotacja nie może być przeznaczona na zwrot wydatków wcześniej poniesionych przez ubiegającego się o dotację”.

Powyższe zagadnienie łączy się z problemem zanieczyszczenia powietrza w naszym kraju, który jest przedmiotem mojej szczególnej troski. W wystąpieniu z dnia 24 marca 2016 r., V.7203.38.2015, jako pozytywny przykład działań państwa na rzecz ochrony środowiska wskazałem przyjęcie w końcu ubiegłej kadencji Sejmu i podpisanie przez Prezydenta RP w dniu 6 października 2015 r. tzw. ustawy antysmogowej, która umożliwia wprowadzanie przez sejmiki wojewódzkie ograniczeń w spalaniu paliw. Wprowadzenie

ograniczeń wiąże się ze zwiększonymi nakładami finansowymi dla gospodarstw domowych (konieczność zmiany systemu ogrzewania, zwiększone koszty ogrzewania). Dlatego też państwo powinno nie tylko wprowadzać przepisy umożliwiające samorządom ograniczanie źródeł zanieczyszczeń, ale także wspierać samorząd w realizacji zadań zmierzających do zapewnienia mieszkańcom odpowiedniej jakości powietrza.

Biorąc zatem pod uwagę konieczność przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza, które w sposób oczywisty stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także środowiska naturalnego, wartości znajdujących się pod ochroną Konstytucji RP, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. Zm.), proszę Pana Ministra o analizę przedstawionego problemu i zajęcie stanowiska wobec potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających refundację kosztów ponoszonych przez obywateli na wymianę systemu ogrzewania na proekologiczny.

Z wyrazami szacunku,
(podpis na oryginale)