

Nowy Sącz dnia 07 listopada 2019r.

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA

Ul. Kraszewskiego 36

30-110 Kraków

znak sprawy: KI-43-096/128/19

Korzystając z przysługującego prawa do złożenia wyjaśnień w przedmiocie Uchwały Nr XIX/198/2019 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 10 września 2019r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Nowego Sącza na dofinansowanie kosztów zakupu paliwa niskoemisyjnego w budynkach mieszkalnych, w związku z wszczęciem postępowania o stwierdzenie nieważności tejże Uchwały, wyjaśniam co następuje.

W Postanowieniu z dnia 30 października 2019r. - Uchwała Nr KI-411/229/19, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, zwanej dalej: RIO, postawiło zarzut nieuprawnionego dofinansowania w formie dotacji wydatków z zakresu ochrony środowiska nie będących inwestycjami. Jak wskazał Organ, wprowadzając w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2019r., poz. 1396 z późn.zm.) nie zostało zdefiniowane pojęcie dofinansowania inwestycji, to należy posilkować się definicją zawartą w ustawie o rachunkowości, co potwierdza min. Wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2012r., sygn. akt: V SA/Wa 1112/12. Ponadto zdaniem RIO, dofinansowanie kosztów paliwa niskoemisyjnego nie jest inwestycją w obszarze przedsięwzięć wskazanych w art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie uznała dotację jako nie spełniającą wymogów stawianych jej przez ustawę, twierdząc iż nie ma ona charakteru inwestycyjnego, wskazując na brak substratu materialnego, który jest rzekomo niezbędny dla wykazania celu inwestycyjnego.

Powyższe stanowisko uważamy za nieuzasadnione.

Brak definicji inwestycji w ustawie Prawo ochrony środowiska nie oznacza, że należy używać definicji z ustawy o rachunkowości chociażby z uwagi na fakt, że są to dwie różne dziedziny prawa.

Art. 400a ust. 1 pkt. 21 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje, że finansowanie ochrony środowiska obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza. W formie dotacji celowej dofinansowywane mogą być przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza mające na celu zmniejszenie niskiej emisji zanieczyszczeń. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że inwestowanie w używanie paliw niskoemisyjnych służy eliminacji smogu. Walka ze zjawiskiem smogu, czyli ograniczanie stężenia pyłów zawieszonych i innych substancji toksycznych w powietrzu – a za ich emisję odpowiadają głównie stare piece oraz złej jakości paliwo – jest jednym z krajowych i unijnych priorytetów.

Poniżej wskazujemy na szereg interpretacji i wyjaśnień a także orzeczeń, które stoją w sprzeczności ze wskazaną przez RIO interpretacją.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, zdaje się abstrahować od bardzo cenionych w obrocie prawnym poglądów głoszonych przez Wojciecha Lachiewicza, autora książek m.in. z problematyki prawnej finansów samorządu terytorialnego, dotacji, dyscypliny finansów publicznych i Arkadiusza Talika, doktoranta Instytutu Nauk Prawnych PAN, specjalizującego się w zagadnieniach prawa

finansów publicznych oraz ustroju jednostek samorządu terytorialnego. W pozycji opublikowanej pt. *"Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego"* na str. 513-518 (wydanie 2, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2017) ww. autorzy wskazują m.in. na brak w orzecznictwie zdefiniowania pojęcia „koszty inwestycji”, w jakim funkcjonuje ona na gruncie przepisów o ochronie środowiska, z uwagi na fakt, że ustawodawca nie zawarł w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, ani definicji pojęcia „inwestycja”, ani też odesłania, w powyższym zakresie do ustawy o rachunkowości czy też do innego aktu prawnego.

W przedmiocie powyższego zagadnienia wypowiedział się także Minister Środowiska, który w odpowiedzi z dnia 19.04.2011r. na interpelację poselską nr 21939 w sprawie szczegółowego zdefiniowania w art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, „kosztów inwestycji”, na których pokrywanie jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczać dotację celowe w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Minister wskazał, że;

„(...) Uregulowania zawarte w art. 403 ust. 3-6 ustawy Prawo ochrony środowiska zawierają uregulowania szczególne, kształtujące nowy - odrębny od regulacji ustawy o finansach publicznych - instrument finansowy w postaci szczególnego rodzaju rezerwy celowej, która będzie udzielana na podstawie umowy, wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawa zawiera więc w tej materii regulację pełną i wyczerpującą. Zasadą jest, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w tym zakresie będzie 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 podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych oraz przedsiębiorców, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Ustawodawca określił więc bardzo precyzyjnie formę, w jakiej będzie udzielane wsparcie finansowe oraz w miarę precyzyjnie katalog beneficjentów tego wsparcia, wymieniając najistotniejszych z nich, jednocześnie pozostawiając ten katalog otwarty. Dlatego też dotacja celowa, o której mowa w art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, będzie mogła być udzielona podmiotowi spełniającemu przesłanki podmiotowe określone w tym przepisie, w celu sfinansowania lub dofinansowania podejmowanej przez ten podmiot działalności spełniającej przesłanki przedmiotowe wynikające z art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska. Uprzejmie zauważam, iż ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera definicji legalnej pojęcia „inwestycji”, której koszty mogą być finansowane lub dofinansowane ze środków budżetów powiatów i gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Dlatego też, zważywszy na pełną i wyczerpującą regulację ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiocie omawianego mechanizmu finansowego, ustalenie znaczenia tego określenia powinno nastąpić w kontekście przepisów tej ustawy, natomiast w żadnym razie nie powinno następować w oparciu o inne ustawy, w których rozumienie takiego pojęcia może mieć zupełnie inne znaczenie w różnych kontekstach prawnych. Mając na uwadze powyższe, przez „finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji”, o którym mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, należy rozumieć pełne albo częściowe pokrycie ze środków budżetu powiatu lub gminy, pochodzących z opłat i kar środowiskowych, kosztów zaistniałych na skutek podjęcia przez podmiot spełniający przesłanki podmiotowe określone w tym przepisie działań (aktywności) odpowiadających zakresowi przedmiotowemu określonymu w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska. Pokrycie kosztów następuje na podstawie umowy dotacji celowej zawieranej przez powiat albo gminę z beneficjentem, na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz uchwały rady powiatu albo rady gminy wydanej na podstawie upoważnienia określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.(...)”.

Powyższego stanowiska nie sposób ignorować, nie tylko z tej przyczyny, iż sam wywód dokonany jest w sposób logiczny i spójny wewnętrznie, ale także ze względu na podjęcie próby kompleksowej interpretacji z uwzględnieniem reguł tzw. interpretacji celowościowej. W naszej ocenie powołany przez RIO w Krakowie wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2012 roku (sprawa o sygn. V SA/Wa 1112/12), nie może tym samym stanowić wiążącej definicji „inwestycji”. Sam cytowany wywód dotyczy bowiem podziału na wydatki bieżące i inwestycyjne, abstrahuje zaś od istoty zagadnienia, ściśle związanego z działaniami środowiskowymi.

Przekonywujący zdaje się wywód zaprezentowany przez Wojciecha Lachiewicza i Arkadiusza Talika dalej w pozycji opublikowanej pt. *"Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego"* w brzmieniu: „(...) Bez wątpienia inwestycja to działalność (aktywność) przynosząca nowe aktywa, przy czym w sferze ochrony środowiska nie można skutecznie bronić poglądu, że te aktywa to wyłącznie wytworzone w rezultacie poniesionych nakładów środki trwałe, a osiągnięcie walorów lub korzyści o innym charakterze nie uzasadnia wniosku o ich powstaniu w wyniku inwestycji w omawianym obszarze. Inwestycję w środowisko to działania służące zachowaniu i przywróceniu jego równowagi, pokazujące wymierne tym zakresie rezultaty.(...)”.

Należy jednoznacznie zgodzić się z wyżej cytowanymi autorami, iż inwestycja w rozumieniu potrzeb, dla których zaspokojenia przyjęto ustawę środowiskową, musi być rozumiana zupełnie inaczej tj. swoiście ze względu na jej cel – systemową ochronę środowiska. Finansowanie systemu ochrony środowiska nie może ograniczać się jedynie do osiągnięcia celu w postaci „powstania po stronie beneficjenta rzeczy (dobra) stanowiącej środek trwały, bądź prowadzi do ulepszenia środka trwałego”.

Przedmiotowa Uchwała Rady Miasta Nowego Sącza skierowana jest do lokalnej społeczności (wnioskodawcy i beneficjenci), gdzie celem jest wspieranie i zachęcanie do myślenia i działania proekologicznego poprzez stosowanie paliw niskoemisyjnych w walce ze smogiem. Bezspornym jest, że używanie paliw niskoemisyjnych jest skutecznym sposobem na obniżenie emisji toksycznych substancji do powietrza i co za tym idzie szybkie ograniczenie zjawiska smogu.

A zatem stanowisko wyrażone w Uchwale Nr KI-411/229/19 przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie, zgodnie z którym *„po stronie beneficjenta w sposób bezpośredni prowadzi do powstania rzeczy (dobra) stanowiącej środek trwały, bądź prowadzi do ulepszenia istniejącego środka trwałego - w rozumieniu art. 3 pkt 15,16,17 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości”*, wydaje się o tyle nieuzasadnione, iż doszło do zaczerpnięcia pojęć definicyjnych z innej gałęzi prawa (ustawa z dnia 29 września 1994 roku – o rachunkowości), bez nie tylko wyraźnego, ale choćby dorozumianego, odesłania w samej ustawie środowiskowej. Taką praktykę należy uznać za nieuprawnioną bowiem sprzeczną z podstawowymi zasadami interpretacji prawa. Brak jest zatem prawnego jak i racjonalnego uzasadnienia dla zaprezentowanego przez RIO stanowiska, że dofinansowanie do paliwa niskoemisyjnego, nie jest dotacją inwestycyjną bowiem po stronie beneficjenta nie powstaje z tego tytułu bezpośrednio rzecz, dobro stanowiący środek trwały. Co więcej, taka interpretacja zmienia całkowicie cel i znaczenie udzielania dotacji celowych na inne przedsięwzięcia na przykład na kulturę, wychowanie, edukację, badania naukowe czy profilaktyczne.

Zgodnie z § 1 Uchwały *„Celem poprawy jakości powietrza na terenie Miasta Nowego Sącza wprowadza się Regulamin udzielania dotacji celowej dla osób fizycznych na dofinansowanie kosztów zakupu Paliwa niskoemisyjnego w budynkach mieszkalnych, (...)”*

Zamiarem samorządu było i jest przeznaczenie środków na dofinansowanie dokonywanych przez mieszkańców gminy zakupów surowców energetycznych – paliwa niskoemisyjnego - przyjaznych środowisku, a to ze względu na (właśnie zamierzoną) **długofalową przyszłą korzyść** w postaci zachowania powietrza atmosferycznego wolnego od zanieczyszczeń uwalnianych podczas spalania paliw stałych złej jakości w starych instalacjach.

Zatem przedmiotem będącym efektem inwestowania, rozumianego jako zespół działań o charakterze długofalowym, mającym swój wymiar także finansowy (właśnie dotacja celowa), będzie w tym przypadku czyste powietrze atmosferyczne, wolne od szkodliwych skutków spalania paliw o niskiej jakości, a więc jak najbardziej materialna postać.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty nie można uznać iż przedmiotowa Uchwała narusza prawo w istotny sposób, a co za tym idzie brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XIX/198/2019 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 10 września 2019r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Nowego Sącza na dofinansowanie kosztów zakupu paliwa niskoemisyjnego w budynkach mieszkalnych.