



Uchwała Nr 271/XXIII/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 września 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXXVI/355/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w ramach projektu pn. "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego" - etap II dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 - formuła grantowa

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 XXXVI/355/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w ramach projektu pn. "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego" - etap II dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 - formuła grantowa, **w części obejmującej:**

- pkt 11 w zakresie słów – „Kwalifikowalność wydatków po 01.01.2021 r.”
- rozdział IX Procedura udzielenia grantu, pkt 10

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 z późn. zm.), polegającego na określeniu możliwości pokrywania ze środków udzielonego grantu wydatków ponoszonych przed dniem wejścia w życie ww. uchwały oraz przed dniem zawarcia umowy z beneficjentem dotacji;

- załącznik nr 6 do uchwały – Ankieta techniczna, w zakresie słów : „*Oświadczam, że jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie nieprawdziwych informacji*” z powodu istotnego naruszenia art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.), polegającego na nieuprawnionym zobowiązaniu do złożenia oświadczenia określonego w tym załączniku pod rygorem odpowiedzialności karnej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/355/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w ramach projektu pn. "Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego" - etap II dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 - formuła grantowa, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 30 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. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 270/XXIII/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 23 września 2021 r. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w nadzorowanej uchwale Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego istotne naruszenie prawa w zakresie jej części obejmującej: pkt 11 w zakresie słów – „Kwalifikowalność wydatków po 01.01.2021 r.” i rozdział IX Procedura udzielenia grantu, pkt 10 - Załącznika nr 1 do ww. uchwały a także załącznik nr 6 do uchwały – Ankieta techniczna, w zakresie słów : „*Oświadczam, że jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie nieprawdziwych informacji*”. 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 Miejskiej Wodzisławia Śląskiego 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 (Dz. U. 2021 r. poz. 1372) i art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 poz. 1219 z późn. zm.). Badaną uchwałą Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, w Załączniku Nr 1, określiła regulamin naboru wniosków i realizacji projektu pn: „Wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego” – etap II.

W Regulaminie sformułowano definicje pojęć w nim stosowanych postanawiając w pkt 11, iż: *„Koszty kwalifikowane - koszty podlegające refundacji i stanowiące podstawę do obliczenia i wypłaty Grantu. (...) Kwalifikowalność wydatków po 01.01.2021 r.”*. Ponadto w rozdziale IX, pkt 10 postanowiono, że: *„Kwalifikowalność kosztów dotyczy jedynie wydatków poniesionych po 01.01.2021 r.”*

W związku z podjętą uchwałą do organów Miasta skierowano zapytanie w reżimie prawnym której z ustaw będzie udzielane i rozliczane dofinansowanie przewidziane na podstawie niniejszej uchwały oraz czy grant, który będzie udzielany na podstawie badanej uchwały jest tożsamy z dotacją o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.). Z udzielonej odpowiedzi wynika, że: *„(...) udzielenie dotacji następuje w reżimie art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.) Przepis ten stanowi, iż 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. A zatem należy uznać, iż grant, który będzie udzielany na podstawie badanej uchwały jest tożsamy z dotacją, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).”*

Zarówno podstawa prawna nadzorowanej uchwały, jak też wyjaśnienia przekazane do tutejszej Izby 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 pkt 11 oraz rozdziale IX pkt 10 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 nich bowiem, iż

„Kwalifikowalność wydatków po 01.01.2021 r.” oraz że „Kwalifikowalność kosztów dotyczy jedynie wydatków poniesionych po 01.01.2021 r.” Biorąc pod uwagę datę podjęcia badanej uchwały (25 sierpnia 2021 r.) oraz datę jej wejścia w życie (15 września 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 **Id: 0C010A7B-B2CA-45DA-BF6D-962906E71470** 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 Miejskiej Wodzisławia Śląskiego, Kolegium podziela stanowisko NSA wyrażone w powyższym wyroku. W uchwale tej bowiem Regulaminu uregulowano „tryb aplikowania o granty” (rozumiane jako dotacje celowe), w którym przewiduje się podpisywanie z wybranymi w procesie aplikowania grantobiorcami umów o powierzenie grantu. Jednocześnie przewidziano, że kwalifikowalność kosztów dotyczy jedynie wydatków poniesionych po 01.01.2021 r. a więc również wydatków poniesionych 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 Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła nadzorowaną uchwałę działając na podstawie ww. przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, co 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.). Potwierdzono to także w piśmie skierowanym do tutejszej Izby. 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 (wypłaty) dotacji.” Postanowienie pkt 11 oraz rozdziału IX pkt 10 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 prawnodotacyjnego między dotującym (Miastem) a beneficjentem dotacji, co zdaniem Kolegium nie posiada swej podstawy w obowiązujących przepisach ustawowych.

Kolegium Izby stwierdziło ponadto, że w załączniku nr 6 do uchwały – Ankieta techniczna, zawarto oświadczenie, które mieliby składać ubiegający się o przyznanie grantu w treści: *„Oświadczam, że jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie nieprawdziwych informacji”*. Zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. W ocenie Kolegium Izby w ustawie Prawo ochrony środowiska na podstawie której będą udzielane granty, jak również w ustawie o finansach publicznych nie można dopatrzeć się ustawowego upoważnienia do wprowadzania do przedstawionego wyżej oświadczenia klauzuli złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby w badanym stanie faktycznym nie wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 233 § 6 Kodeksu karnego.

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