



Uchwała Nr 58/VI/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 marca 2024 r.

w sprawie uchwały Nr LXII/423/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych ze środków budżetu Gminy Mszana z zakresu ochrony środowiska na wymianę urządzeń grzewczych

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 (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LXII/423/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych ze środków budżetu Gminy Mszana z zakresu ochrony środowiska na wymianę urządzeń grzewczych **w części** dotyczącej zapisów określonych w :

1. § 2 ust. 2 lit. e) Regulaminu w sprawie udziału w Programie Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy Mszana na lata 2024-2027, dotyczącego wymiany kotłów c.o., w budynkach zgłoszonych do użytkowania, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały

oraz zapisów punktu 5 Oświadczenia Wnioskodawcy, zawartego we wniosku stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, o treści: „Oświadczam, iż nie posiadam zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy Mszana”

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54) w związku z art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz.1270 z późn. zm.) poprzez nieuprawnione ograniczenie kręgu podmiotów ubiegających o dotacje do osób nieposiadających zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności wobec Gminy,

2. § 2 ust. 1 ww. Regulaminu – zdanie 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 2) w zakresie słów: „lub po dniu złożenia wniosku przez Gminę do WFOŚiGW w Katowicach”

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54) w związku z art. 126, 127 ust.1, art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz.1270 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie postanowień dopuszczających możliwość realizowania inwestycji przed zawarciem umowy dotacyjnej,

3. § 7 ww. Regulaminu z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54) poprzez nieuprawnione uregulowanie zasad kontroli, niebędącej elementem rozliczenia dotacji, czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe,
4. § 8 ww. Regulaminu w zakresie słowa „ustawowymi” z powodu naruszenia art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.),
5. w załącznikach nr 2, 3, 4 i 5 do uchwały w zakresie powołania się na art. 233 Kodeksu karnego z powodu istotnego naruszenia art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.) poprzez nieuprawnione zobowiązanie wnioskodawców do złożenia oświadczeń w oparciu o przepisy dot. odpowiedzialności karnej.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/423/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych ze środków budżetu Gminy Mszana z zakresu ochrony środowiska na wymianę urządzeń grzewczych, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 29 lutego 2024 roku.

W związku z podjętymi czynnościami nadzorczymi dotyczącymi przedmiotowej uchwały, w celu wyjaśnienia wątpliwości, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) skierowano w dniu 11 marca 2024 r. zapytania do Wójta Gminy Mszana oraz Przewodniczącego Rady Gminy Mszana. Odpowiedź wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 15 marca 2024 r.

W dniu 19 marca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 55/VI/2024 z dnia 19 marca 2024 r. wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono również na posiedzeniu Kolegium w dniu 19 marca 2024 r.

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele Gminy, posiadający stosowne pełnomocnictwa.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem, w tym złożonymi wyjaśnieniami pisemnymi, oraz po wysłuchaniu przedstawicieli Gminy Mszana, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 oraz art. 400 a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54).

W Regulaminie w sprawie udziału w Programie Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie Gminy Mszana na lata 2024-2027, dotyczącego wymiany kotłów c.o., w budynkach zgłoszonych do użytkowania (zwanym dalej: Regulaminem), stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały Nr LXII/423/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. zawarto m.in. następujące zapisy:

1) w § 2 ust. 2 lit e Regulaminu wskazano, że warunkiem przystąpienia do Programu w danym roku budżetowym jest złożenie w Urzędzie wniosku, w którym Inwestor oświadcza, że nie posiada zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy Mszana. Dodatkowo w treści wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, zawarto oświadczenie w tym zakresie – „Oświadczam, że nie posiadam zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy Mszana” (punkt 5 oświadczenia – powinno być 6);

2) - w § 2 ust. 1 tego Regulaminu w zdaniu 2 i 3 ustalono „Realizacja inwestycji może nastąpić dopiero po dniu złożenia przez Gminę Mszana wniosku o dofinansowanie do WFOŚiGW w Katowicach lub innej jednostki udzielającej dofinansowania, bądź w terminie określonym w innych dokumentach, w tym wytycznych instytucji udzielających dofinansowania. Inwestycje zrealizowane przed datą złożenia przez Gminę Mszana wniosku o dofinansowanie do WFOŚiGW w Katowicach lub innej instytucji, bądź też z uwagi na wytyczne wynikające z innych dokumentów, nie będą podlegały dofinansowaniu w ramach Programu”,

- w § 5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu – „Po zrealizowaniu inwestycji, w terminie określonym w umowie, do Urzędu należy dostarczyć następujące dokumenty:

oryginał faktury lub rachunku za zakup i wykonanie roboty budowlano-montażowej, wystawiony po dniu zawarcia umowy dotacyjnej lub po dniu złożenia wniosku przez Gminę do WFOŚiGW w Katowicach”;

3) w § 7 Regulaminu wskazano, że Operator ma prawo dokonać kontroli realizacji zadania w okresie do 5 lat od daty rozliczenia zadania przez Inwestora;

4) w § 8 Regulaminu określono, że Inwestor w przypadku usunięcia źródła ciepła będzie zobowiązany do zwrotu dofinansowania wraz z ustawowymi odsetkami;

5) ponadto w oświadczeniach zawartych w załączniki nr 2, 3, 4 i 5 do badanej uchwały odwołano się do art. 233 Kodeksu karnego.

Ad. 1

Do organów Gminy Mszana skierowano zapytanie w związku z zapisami dotyczącymi niezalegania w podatkach i opłatach. W wyjaśnieniu Wójt Gminy Mszana uzasadnił to w następujący sposób: *„W regulaminie wprowadzono warunek, iż inwestor (mieszkaniec) nie może posiadać zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy Mszana, dlatego iż gmina pozyskując środki dla mieszkańców na dotacje celowe oczekuje od mieszkańca uczciwości, rzetelności i należytego wywiązywania się z obowiązków publicznych. Zgodnie z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Podatki stanowią część dochodu budżetu gminy, z którego z kolei gmina jako beneficjent środków pochodzących z WFOŚiGW w Katowicach spłaca raty pożyczki zaciągniętej na dotacje dla mieszkańców, realizujących zadania w ramach Programu ograniczania niskiej emisji. Wprowadzenie w regulaminie wymogu nie posiadania przez mieszkańca ubiegającego się o dotację zaległości podatkowych pozwoli uniknąć również sytuacji, kiedy to mieszkaniec posiadający zaległości otrzyma dotację, zaś mieszkaniec uczciwie wywiązujący się ze wszystkich obowiązków wobec gminy takiej dotacji nie uzyska z uwagi np. na wyczerpanie się limitu dostępnych miejsc na liście zadań objętych dofinansowaniem. Warunek określony w regulaminie nie dotyczy osób, które w trakcie złożenia i weryfikacji wniosku korzystają z ulg w spłacie zaległości w postaci rozłożenia na raty lub odroczenia płatności. Zatem w ocenie tut. Organu wprowadzenie zapisu dotyczącego weryfikacji mieszkańca pod kątem nie posiadania zaległości podatkowych nie stoi w sprzeczności z treścią art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, stanowiącego iż „Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania (...) określa odpowiednio rada gminy”.*

Kolegium Izby po przeanalizowaniu uregulowań badanej uchwały i obowiązujących przepisów stwierdziło, że z przepisu art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wynika, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego upoważnione zostały do stanowienia w drodze uchwał zasad udzielania dotacji, o których mowa wyżej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Ustalony przez Radę Gminy Mszana warunek dotyczący niezalegania z podatkami i opłatami ogranicza krąg podmiotów ubiegających się o dotację. W ocenie Kolegium, takie postanowienia Regulaminu naruszają zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych, którą określa przepis art. 43 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu ustawy prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Ustalenie takiego warunku (i złożenia stosownego oświadczenia w tym zakresie) stanowi zawężenie kręgu podmiotów ubiegających się o dotację.

Powyższe narusza zatem w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Przywołany w sentencji niniejszej uchwały, przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska ustanawiający upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, w ocenie Kolegium Izby, popartej orzecznictwem sądów administracyjnych, podlega ścisłej wykładni językowej. Jednostki samorządu terytorialnego są więc obowiązane działać ściśle w granicach upoważnienia i nie mają podstaw ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ad. 2

W związku z wątpliwościami dot. powyższych zapisów w zakresie terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji skierowano zapytanie do jednostki. W pisemnej odpowiedzi Wójt Gminy wskazał: *„Termin rozpoczęcia realizacji inwestycji przez inwestora uzależniono od dnia złożenia przez Gminę Mszana wniosku o dofinansowanie, ponieważ wzięto pod uwagę warunek Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach zawarty w „Ogólnych warunkach zawierania umów i wypłaty środków przez WFOSIGW w Katowicach” który brzmi: „w rozliczeniu dofinansowania udzielonego przez Fundusz uwzględnione będą wyłącznie wydatki związane z kosztami kwalifikowalnymi zadania określonego w zasadach udzielania dofinansowania ze środków WFOŚIGW w Katowicach, które zostały poniesione po dacie złożenia wniosku o udzielenie dofinansowania...”. Gmina Mszana, na dotacje w ramach Programu Ograniczenia Niskiej Emisji co roku ubiega się o środki pochodzące z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Katowicach, dlatego też regulamin częściowo dostosowuje się do zapisów tejże Instytucji udzielającej wsparcie finansowe gminie. Procedura złożenia wniosku przez gminę do WFOŚIGW, jego weryfikacji i podpisania umowy to okres 2-3 miesięcy, dopiero po tym czasie następuje podpisywanie umów pomiędzy gminą, a mieszkańcem. Wprowadzenie w regulaminie zapisów dot. możliwości rozpoczęcia inwestycji po dacie złożenia wniosku przez gminę do WFOŚIGW skutkuje tym, że mieszkaniec ma możliwość wcześniejszego rozpoczęcia inwestycji, a tym samym okres na zrealizowanie przez niego zadania również zostaje wydłużony, co w ocenie gminy rodzi pozytywne skutki dla mieszkańca”.*

Przedstawiciele Gminy biorący udział w posiedzeniu Kolegium potwierdzili powyższe wyjaśnienia. Dodatkowo, na zapytanie dot. sposobu informowania mieszkańców o dacie złożenia wniosku o dofinansowanie przez Gminę do WFOŚiGW w Katowicach, udzielona została odpowiedź, że mieszkańcy są informowani telefonicznie o tej dacie.

Z przytoczonych zapisów Regulaminu wynika, że udzielenie dotacji może nastąpić również na inwestycje rozpoczęte przed zawarciem umowy dotacji, tym samym dofinansowanie miałoby charakter refundacji.

Kolegium Izby wskazuje, że na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska organ stanowiący gminy upoważniony jest do określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji w drodze uchwały podmiotom, o którym mowa w ust. 4 ustawy, przy czym udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat. Zgodnie z definicją dotacji określoną w przepisach art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych dotacjami są środki budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowym podlegające szczególnym zasadom rozliczania przeznaczone na finansowanie lub dofinansowania realizacji zadań publicznych. Z przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej zawiera umowę określając m in. wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, termin wykorzystania dotacji, termin jej rozliczenia. Stosownie do ww. przepisów ustawy o finansach publicznych, a także przepisów art. 403 ust. 5 – 6 Prawa ochrony środowiska dotacje przeznaczone są na finansowanie lub dofinansowanie zadań określonych w umowie. A zatem dopiero po zawarciu stosownej umowy z beneficjentem następuje realizacja zadania publicznego i jego finansowanie lub współfinansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi przekazanymi jako dotacja celowa inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Zdaniem Kolegium do przyjęcia takiego rozwiązania nie dają żadnych podstaw aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych ani też art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W świetle obowiązujących przepisów dotacja celowa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska nie może zostać przekazana podmiotowi na refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacji.

Kolegium zaznacza, że w przedmiocie możliwości udzielania dotacji na zasadzie refundacji poniesionych już wydatków przez podmioty, które taką dotację miałyby otrzymać wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 roku (sygn. akt.: II GSK 954/15). Zdaniem Sądu zasady udzielania dotacji na zadania służące ochronie środowiska powinny zostać określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem przepisów

prawa dotyczących dotacji, przy czym NSA podkreślił, że przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie zawierają odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 ustawy o finansach publicznych i dotacji celowej z art. 127 i art. 250 tejże ustawy. Mając na względzie powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o braku możliwości dotowania inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta środków dotacji przed zawarciem umowy dotacji.

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.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 28 stycznia 2020 r., - sygn. akt I GSK 1974/19 , który stwierdził, że „ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi– przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej”.

W świetle obowiązujących przepisów prawa oraz orzecznictwa niedopuszczalne jest wprowadzanie regulacji określających zasady udzielania dotacji celowej umożliwiających jej przyznanie na zrealizowane inwestycje.

Tym samym Rada Gminy Mszana określając możliwość udzielenia dotacji na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy dotacyjnej, naruszyła istotnie obowiązujące przepisy art. 403 ust. 5 - 6 Prawa ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 oraz 250 ustawy o finansach publicznych.

Ad. 3

W Regulaminie w § 5 ust. 2-5 oraz w § 7 wprowadzono regulacje dotyczące kontroli realizacji inwestycji. W odpowiedzi na skierowane do Gminy zapytanie dotyczące podstaw takich uregulowań, Wójt Gminy Mszana wyjaśnił: *„Mając na uwadze treść art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, na mocy którego rada gminy określa m.in. sposób udzielania i rozliczania dotacji, wprowadzono do regulaminu zapis, będący jednocześnie jednym z etapów rozliczania udzielonej dotacji, stanowiący że udzielający dotacji (gmina) może sprawdzić prawidłowość wykonywania zadania i prawdziwość przedstawionych przez dotowanego informacji, poprzez przeprowadzenie kontroli w miejscu realizacji inwestycji. Zadaniem powołanego przez Wójta Gminy Mszana Operatora jest m.in. dokonanie oględzin zainstalowanego nowego źródła ciepła, sprawdzenie na miejscu zgodności danych przedstawionych przez dotowanego ze stanem faktycznym i złożoną*

dokumentacją rozliczeniową. Jest w ocenie tut. Organu niezbędne do prawidłowego rozliczenia udzielonej przez WFOŚiGW w Katowicach pożyczki, z której pochodzą środki na dotacje dla mieszkańców. Nie można bowiem wykorzystywać środków niezgodnie z przeznaczeniem, czyli wbrew zasadom określonym przez instytucję udzielającą wsparcia finansowego (w tym przypadku WFOŚiGW w Katowicach). WFOŚiGW w Katowicach ma również prawo przeprowadzenia kontroli Beneficjenta (w tym przypadku gminy oraz wskazanych mieszkańców, którym udzielono dotacji) w okresie trwałości, tj. przez okres 5 lat, co wynika z „Zasad udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Katowicach.” (zapisy: Tablica 7. „Ogólne warunki zawierania umów, wypłaty i rozliczania środków”, 7.4. Obowiązki beneficjentów” tychże zasad). W przypadku stwierdzenia przez WFOŚiGW w Katowicach nieprawidłowości w wydatkowaniu przez gminę przyznanych środków, skutkować to może zwrotem części przyznanych środków. Zatem by nie naruszyć zasad projektu i nie narazić gminy na zwrot części pozyskanych w WFOŚiGW środków finansowych na realizację zadań, rada gminy również obliguje mieszkańców do utrzymania 5-letniego okresu trwałości. Jest to praktykowane nie tylko przez WFOŚiGW w Katowicach, ale również inne instytucje udzielające wsparcia finansowego na różnego rodzaju zadania. Ponadto nie można dopuścić do sytuacji, kiedy środki przekazane mieszkańcom na konkretny cel (w tym przypadku na wymianę starego nieekologicznego źródła ciepła na nowe spełniające wszelkie wymagane prawem parametry), zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, bowiem pociąga to za sobą skutki prawne. Wójt Gminy, podpisując umowę na dofinansowanie składając rozliczenie końcowe zadania instytucji udzielającej wsparcia finansowego gminie, również oświadcza pod odpowiedzialnością karną realizację projektu zgodnie z określonymi warunkami. Zatem kontrole są jednym z narzędzi pozwalających stwierdzić prawidłowość wykonanego zadania i prawdziwość danych przedstawionych w dokumentacji”.

Kolegium uwzględniło powyższe wyjaśnienia dotyczące kontroli w zakresie regulacji zawartych w § 5 ust. 2-5 Regulaminu, uznając, że kontrola ta stanowi element rozliczenia przyznanej dotacji i zapisy w tym zakresie nie naruszają przepisów prawa.

Natomiast w zakresie § 7 Regulaminu, w którym wskazano, że „Operator ma prawo dokonać kontroli realizacji zadania w okresie do 5 lat od daty rozliczenia zadania przez Inwestora” Kolegium uznało, że regulacja taka nie mieści się w ramach rozliczenia dotacji. Przyjęte uregulowania dotyczą etapu po rozliczeniu dotacji celowej i odnoszą się do okresu trwałości projektu.

W tym stanie rzeczy, zdaniem Kolegium, podjęta materia nie znajduje legitymacji w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zatem nie powinna stanowić treści badanego aktu, co nie wyklucza zasadności wprowadzenia takich postanowień do treści umowy o udzielenie dotacji.

Ad. 4

W § 8 ww. Regulaminu Rada Gminy Mszana uregulowała kwestie dotyczące zwrotu dotacji przez Wnioskodawcę w określonych sytuacjach, ustalając m.in., że dofinansowanie będzie podlegało zwrotowi „wraz z ustawowymi odsetkami, naliczonymi od daty otrzymania dotacji”.

Zgodnie z treścią ww. art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Organ stanowiący nie ma uprawnienia do określenia innego rodzaju odsetek niż wynikające wprost z ustawy o finansach publicznych. Odsetki ustawowe to zupełnie inne odsetki, liczone w innej wysokości niż odsetki od zaległości podatkowych, do których odwołuje się ustawa o finansach publicznych w zakresie zwrotu dotacji.

Tym samym Kolegium uznało, że organ stanowiący naruszył art. 252 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Ad. 5

W oświadczeniach, zawartych w załącznikach nr 2, 3, 4 i 5 do uchwały, do podpisania których zobowiązany był Inwestor (Dotowany), odwołano się do art. 233 Kodeksu karnego.

W myśl art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17), odbieranie oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej jest możliwe wówczas, jeśli przewiduje to ustawa. Kolegium Izby wskazuje, że żądanie złożenia oświadczenia w oparciu o przepisy o odpowiedzialności karnej, nie znajduje oparcia w przepisach prawnych wskazanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale obowiązku potwierdzenia przez wnioskodawcę złożonych danych pod rygorem odpowiedzialności karnej wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w dniu 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15), cyt.: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”.

Kwestią bezsporną jest fakt, iż podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna spełniać wszystkie wymogi dotyczące zasad tworzenia takich aktów. Powołany w sentencji niniejszej uchwały, przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska ustanawiający upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, w ocenie Kolegium Izby, popartej orzecznictwem sądów administracyjnych, podlega ścisłej wykładni językowej. Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnienia i nie są upoważnione do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego oraz nie mogą również naruszać przepisów prawa materialnego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych.

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