



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 582

UCHWAŁA Nr III/13/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 18 stycznia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIV/396/22 w sprawie wprowadzenia regulaminu naboru wniosków w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Więcbork

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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 3 pkt 41, art. 403 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 250 pkt 2, art. 251 ust. 1, art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), art. 36-37 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LIV/396/22 w sprawie wprowadzenia regulaminu naboru wniosków w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Więcbork.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Więcborku podjęła w dniu 21 grudnia 2022 r. uchwałę Nr LIV/396/22 w sprawie wprowadzenia regulaminu naboru wniosków w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Więcbork.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 22 grudnia 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 stycznia 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), w związku z treścią uchwały Nr II/1/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, Burmistrz Więcborka - Pan Waldemar Kuszewski oraz Przewodnicząca Rady Miejskiej w Więcborku - Pani Anna Łańska pismem z dnia 11 stycznia 2023 r. znak RIO-KA-4010-III-6/2023 zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 16 stycznia 2023 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. Władze Gminy nie skorzystały z prawa uczestnictwa w posiedzeniu. Burmistrz Więcborka pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. złożył wyjaśnienia, w których wskazał na brak możliwości wprowadzenia zmian wynikających z zawiadomienia Kolegium znak RIO-KA-4010-III-6/2023 ze względu na konieczność zachowania zgodności regulaminu naboru wniosków w ramach Programu Priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" z wymogami Programu.

W związku z powyższym organy Gminy Więcbork poddają się ewentualnemu rozstrzygnięciu nadzorcemu Kolegium Izby.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt. 1, art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 400a ust. 1 pkt. 21, art. 403 ust. 4 pkt. 1 lit. a, ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) - dalej także POŚ.

Zgodnie z regulacjami art. 403 POŚ:

- do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym m.in. w art. 400a ust. 1 pkt 21 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy,
- finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa wyżej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji m.in. podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w tym osób fizycznych,
- 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 rada gminy w drodze uchwały,
- udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami (beneficjentami dotacji),
- 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.

Rada Miejska w Więcborku, ustalając zasady udzielania dotacji celowej, wprowadziła regulamin naboru wniosków w ramach prowadzonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Programu Priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie". Zawarte w uchwale regulacje obarczone są jednak licznymi wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, które Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje poniżej.

1. W Załączniku Nr 1 do uchwały:

- 1) z § 6 oraz kolejnych, w powiązaniu z podstawą prawną uchwały wynika, że Gmina będzie udzielała beneficjentom końcowym dotacji w rozumieniu art. 403 ust. 4 POŚ. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy zasady udzielania dotacji obejmują m.in. kryteria wyboru inwestycji do finansowania. Zapisy § 2 wprowadzają kryterium dochodowe, ograniczające katalog beneficjentów określony w art. 403 ust. 4 pkt 1 i nieodnoszące się do rodzaju inwestycji. Ustawodawca w art. 403 ust. 4 POŚ podał przykładowe kategorie adresatów, czyli beneficjentów dotacji, o czym świadczy użyte w przepisie sformułowanie „w szczególności”. Tym samym właściwa Rada może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w przepisie art. 403 ust. 4 POŚ, bądź kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym kategoriom adresatów uznając, że pozostałe określonej pomocy nie potrzebują. Taki zapis w ustawie pozwala również Radzie na wskazanie innych kategorii podmiotów, które nie zostały wymienione w przepisie (wyrok WSA w Poznaniu z 28 września 2017 r., sygn. akt III SA/Po 513/17). Przepisy ustawy nie uprawniają jednak organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 POŚ, do modyfikowania (zawężania) poszczególnych kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, co potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Kr1656/14. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów (np. kryterium dochodowego), które powodują zawężenie beneficjentów dotacji w ramach określonej grupy stanowi naruszenie prawa;
- 2) zapis § 8 ust. 1 określający, że beneficjent końcowy jest zobowiązany do przedłożenia Gminie końcowego rozliczenia realizacji przedsięwzięcia w nieprzekraczalnym terminie do 14 dni od dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia, jednak nie później niż do 30.09.2025 r. powoduje możliwość udzielenia dotacji

na okres przekraczający rok budżetowy, co stanowi naruszenie art. 250 pkt 2 i art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) - dalej również UFP. Art. 250 pkt 2 UFP stanowi, że określany w umowach termin wykorzystania dotacji nie może być dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 251 ust. 1 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 UFP;

- 3) § 1 ust. 6 - zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska pod pojęciem tytułu prawnego rozumieć należy prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Rada Miejska w Więcborku w sposób nieuprawniony zawężyła powyższy katalog wyłącznie do własności i ograniczonego prawa rzeczowego. Prawa ubiegania się o dotację pozbawione zostały również osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku jednorodzinnym;
- 4) § 8 ust. 3 i 4 - zobowiązanie Gminy do składania sprawozdań do Funduszu, czy terminy otrzymania dotacji przez Gminę nie należą do zasad udzielania dotacji z budżetu. Są to kwestie regulowane między Funduszem, a JST, niestanowiące prawa miejscowego. Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), akty prawa miejscowego to źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W art. 94 zaś Konstytucja stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do ich wydania wynika z przepisów szczególnych (w niniejszym przypadku - z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska) albo ma charakter ogólny i jest zawarte w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa i o administracji rządowej w województwie. Zakwalifikowanie danych regulacji do przepisów prawa miejscowego jest możliwe wówczas, gdy podjęte normy będą obowiązywały powszechnie na terenie jednostki samorządu terytorialnego, czyli będą dotyczyły podmiotów i mieszkańców tej jednostki, będą do nich skierowane, będą regulowały w sposób bezpośredni ich prawa i obowiązki oraz kształtowały ich sytuację prawną. Zobowiązanie Gminy do składania sprawozdań do Funduszu, czy terminy otrzymania dotacji przez Gminę to kwestie regulowane wyłącznie między Funduszem, a JST, niestanowiące prawa miejscowego i nienależące do zasad udzielania dotacji z budżetu, zatem nie powinny znajdować się w badanej uchwale;
- 5) § 9 ust. 1 i 2 - zapisy dotyczące kontroli, w tym w okresie trwałości projektu, wykraczają poza zakres rzeczowy uchwały i stanowią naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis nie upoważnia organu stanowiącego do określania zasad kontroli po złożeniu wniosku o dofinansowanie, w trakcie realizacji przedsięwzięcia, a także w okresie utrzymania trwałości efektu, czyli po udzieleniu i rozliczeniu dotacji. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, zobowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres ustawowej delegacji. Ewentualne zapisy nieobjęte dyspozycją przepisu art. 403 ust. 5 POŚ mogą zostać określone w umowie zawieranej na podstawie art. 403 ust. 6 POŚ przez organ wykonawczy Gminy z podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja (beneficjentem końcowym). Nadto, uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli uznano za przesłankę zwrotu dotacji, zaś kwestie te w art. 251-252 reguluje ustawa o finansach publicznych.

2. W Załączniku Nr 2 do uchwały:

- 1) część A.1 pkt b) - dane o współmałżonku nie są niezbędne dla prawidłowego wykonania uchwały. Istotne są dane o ewentualnej współwłasności. Żądanie takich danych jest zasadne i uprawnione tylko w przypadku gdy współmałżonek jest jednocześnie współwłaścicielem nieruchomości; pkt c) dotyczy kryterium dochodowego, naruszającego art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak wskazano wyżej;
- 2) część B.1 - informacja o liczbie lokali w budynku, w tym mieszkalnych - wymóg może uniemożliwiać prawidłowe wypełnienie wniosku przez beneficjenta końcowego dotacji, ponieważ wnioskodawca może nie mieć szczegółowej wiedzy niezbędnej do wypełnienia rubryki, w tym wiedzy o ilości lokali niemieszkalnych w większym budynku (np. w bloku);
- 3) część C dotyczy kryterium dochodowego, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 4 pkt 1 POŚ, jak wskazano wyżej;

- 4) część D - „Oświadczenie o odpowiedzialności karnej” o treści „oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny” – nie negując dyspozycji przepisu art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.) - dalej także KK, Kolegium Izby wskazuje jednocześnie na zapisy art. 233 § 1 i 6 Kodeksu. Zgodnie z przepisem § 1 - kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Na podstawie § 6 ww. normy przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska brak jest podstaw do żądania ww. oświadczenia, ponieważ przepisy POŚ takiej możliwości nie przewidują. Powyższe stanowi zatem naruszenie art. 233 § 1 i § 6 KK;
- 5) część D - „Oświadczenie dotyczące kontroli” – jak wskazano wyżej, ewentualne zapisy nieobjęte dyspozycją przepisu art. 403 ust. 5 POŚ mogą zostać określone w umowie zawieranej na podstawie art. 403 ust. 6 POŚ przez organ wykonawczy Gminy z beneficjentem końcowym, zaś uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli jako przesłanka zwrotu dotacji nie znajduje oparcia w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych;
- 6) część D - "Oświadczenie o zobowiązaniach publicznoprawnych i cywilnoprawnych" o treści "oświadczam, że wywiązuję się z ciężących na mnie zobowiązań publicznoprawnych i cywilnoprawnych na rzecz WFOŚiGW Katowice oraz NFOŚiGW i nie mam w stosunku do nich żadnych zaległości." Treść wskazuje na omyłkowe oznaczenie WFOŚiGW Katowice. Ponadto, zastrzeżenie dot. braku zaległości publicznie, czy cywilnoprawnych stanowi kolejne zawężenie kategorii potencjalnych beneficjentów, bez związku z rodzajem inwestycji, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak wskazano wyżej;
- 7) część E - zaświadczenie o dochodach i PIT dotyczą kryterium dochodowego, jak wyżej;
- 8) część E - „Oświadczenie współmałżonka o wyrażeniu zgody na zaciągnięcie zobowiązań (jeśli wnioskodawca posiada ustawową wspólność majątkową)” – zagadnienia współdziałania w zarządzie majątkiem wspólnym małżonków, sprzeciwu małżonka wobec czynności zarządu majątkiem wspólnym oraz czynności wymagających zgody drugiego małżonka regulują szczegółowo normy art. 36-37 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359) - dalej KRIO. Kolegium Izby wskazuje, że zgoda lub brak sprzeciwu, na podstawie ww. przepisów, wymagane są tylko w określonych, wymienionych w KRIO przypadkach (przekroczenie zakresu zwykłego zarządu majątkiem);
- 9) „Warunki umowy dotacji” - Rada na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie jest upoważniona do określania treści umowy. Kompetencje do określenia treści umowy z beneficjentem posiada organ wykonawczy, na podstawie art. 250 UFP, a zapisy niniejszej części wniosku o dofinansowanie stanowią naruszenie art. 403 ust. 5 POŚ poprzez przekroczenie uprawnień organu stanowiącego. Ponadto, warunki przewidują przy zwrocie dotacji odsetki wg Kodeksu cywilnego, niezgodnie z art. 252 ust. 1 UFP.

Wskazując ww. nieprawidłowości, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zauważa jednocześnie, że Rada Miejska w Więcborku, podejmując uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu naboru wniosków w ramach Programu Priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Więcbork, w istocie przede wszystkim przyjęła zasady Programu, określone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Mając na uwadze konieczność zachowania zgodności zasad przyjętych przez Gminę w ramach Programu z jego wymogami, w ocenie Kolegium Izby, w stanie prawnym obowiązującym w dniu podjęcia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, brak było możliwości inkorporowania przez organ stanowiący zasad ww. Programu do norm prawa miejscowego z uniknięciem naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

W toku badania nadzorczego, Kolegium RIO zwróciło również uwagę na zagadnienie dopuszczenia przez Program przyznawania dotacji osobom prowadzącym działalność gospodarczą w kontekście możliwości zakłócenia konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, o której mowa w art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w związku z art. 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia

30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.). W ocenie Kolegium rozstrzygnięcia wymaga ewentualna możliwość i zakres zaburzenia uczciwej konkurencji w przypadku np. uzyskania dotacji przez osobę prowadzącą w lokalu mieszkalnym działalność gospodarczą (w wysokości pomniejszonej proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej na prowadzenie działalności gospodarczej, zgodnie z zasadami Programu), a przez to także obniżenie kosztów ogrzewania całości lokalu (zarówno części mieszkalnej, jak i przeznaczonej na działalność gospodarczą) oraz braku możliwości uzyskania dotacji przez osobę prowadzącą adekwatną działalność w lokalu innego rodzaju (np. usługowym), przy jednakowym spełnieniu pozostałych kryteriów Programu. Możliwość wystąpienia pomocy spełniającej przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, zwanej pomocą publiczną, wymaga zawarcia w projekcie takiego programu pomocowego zapisów dot. udzielania pomocy publicznej, a projekt aktu wymaga zgłoszenia Prezesowi UOKiK, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Niniejsza kwestia może budzić wątpliwości. Zdaniem Kolegium Izby zasadnym jest dokonanie rzetelnej analizy w tym zakresie, bądź wystąpienie do Prezesa UOKiK z wnioskiem o wyjaśnienia.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Zawarte w uchwale regulacje, obarczone licznymi wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, w tym niedającymi się usunąć bez ingerencji organu nadzoru w wyłączne kompetencje Rady jako organu stanowiącego Gminy, przesądzają o konieczności wyeliminowania aktu z obrotu prawnego w całości.

Mając na względzie przytoczoną argumentację, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz