



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 585

UCHWAŁA Nr III/11/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 18 stycznia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/330/2022 Rady Gminy Fabianki z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Fabianki w latach 2022-2024

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 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. 3 pkt 41, art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/330/2022 Rady Gminy Fabianki z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Fabianki w latach 2022-2024.

Uzasadnienie

Rada Gminy Fabianki podjęła w dniu 14 grudnia 2022 r. uchwałę Nr XXXII/330/2022 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Fabianki w latach 2022-2024.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 21 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, Wójt Gminy Fabianki - Pan Zbigniew Słomski oraz Przewodniczący Rady Gminy Fabianki - Pan Adam Rejmak, pismem z dnia 11 stycznia 2023 r. znak RIO-KA-4010-III-8/2023 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, z czego nie skorzystali.

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

Uchwała Gminy Fabianki, będąca przedmiotem obrad, 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 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) - zwanej dalej POŚ.

Kolegium Izby wskazuje na zapisy § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu, który stanowi załącznik do uchwały Rady Gminy Fabianki będącej przedmiotem obrad Kolegium. Ze wskazanych zapisów wynika, że:

„§ 2 ust. 3. Dotacja może być udzielona osobie fizycznej zwanej dalej „Beneficjentem końcowym”, która łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) posiada tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym,
- 2) osiąga dochód roczny nieprzekraczający kwoty 120 000,00 zł.”.

Powyższe zapisy § 2 ust. 3 pkt 1 Regulaminu stanowią naruszenie art. 3 pkt 41 POŚ poprzez zawężenie katalogu tytułów prawnych uprawniających do otrzymania dotacji celowej. Według zapisów uchwały wyeliminowano osoby fizyczne, które posiadają tytuł prawny wynikający z użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub stosunku zobowiązaniowego (np. najmu, dzierżawy, użyczenia), o których mowa w ustawie POŚ. Prawa ubiegania się o dotacje pozbawione zostały również osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku jednorodzinnym. Treść § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu stanowi, że o dotację nie mogą wnioskować osoby osiągające roczny dochód przekraczający 120 000,00 zł. Powyższe zapisy § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu stanowią naruszenie art. 403 ust. 4 POŚ, który brzmi:

„4. 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.”.

Ustawodawca w art. 403 ust. 4 POŚ podał przykładowe kategorie adresatów, czyli beneficjentów dotacji, o czym świadczy 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) 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.

Z przyjętych przez Radę postanowień § 13 ust. 2 Regulaminu wynika, że: „Wójt Gminy Fabianki określa termin składania wniosków poprzez zamieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Fabianki, na stronie internetowej www.fabianki.pl oraz www.bip.fabianki.pl. Datą złożenia wniosku jest data wpływu do Urzędu Gminy Fabianki”. Scedowanie uprawnienia do określenia terminu naboru wniosków na organ wykonawczy jest nieuprawnione i narusza art. 403 ust. 5 POŚ, według którego 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 odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Określenie terminu naboru wniosków jest niezbędnym elementem trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji, do określenia którego kompetencje ustawowe posiada organ stanowiący. Tryb udzielania dotacji to ciąg następujących po sobie czynności, które prowadzą ostatecznie do zawarcia umowy o dotację, w ramach których ważnym elementem jest określenie terminu składania wniosków. Analizując § 13 ust. 2 Regulaminu, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Fabianki nie wypełniła ustawowych obowiązków polegających na ustaleniu pełnego trybu udzielania dotacji na dofinansowanie zadań

wskazanych w przedmiotowej uchwale, a przeniesienie uprawnień na organ wykonawczy stanowi naruszenie art. 403 ust. 5 POŚ.

Kolegium Izby wskazuje na zapisy § 13 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, w którym określono, że we wniosku należy umieścić imię i nazwisko oraz PESEL współmałżonka. Żądanie takich danych jest zasadne i uprawnione tylko w przypadku gdy współmałżonek jest jednocześnie współwłaścicielem nieruchomości i tym samym brak jest podstaw do żądania tych informacji w stanie, gdy współmałżonek nie jest jednocześnie współwłaścicielem lokalu objętego dofinansowaniem.

Kolegium zwraca uwagę na zapisy § 13, w którym dwa razy umieszczono ustęp o numerze 2, co jest niezgodne z art. 57 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Według treści § 13 ust. 2 pkt 9 lit. h Regulaminu, wniosek o udzielenie dotacji zawiera oświadczenie o kontroli. W ocenie Kolegium Izby w zakresie uprawnień Rady do podjęcia uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 POŚ nie mieści się upoważnienie do uregulowania zagadnień dotyczących kontroli. Jedyne dopuszczalne uregulowania dotyczące kontroli mogą dotyczyć procesu rozliczania dotacji. Treść uchwały w tym zakresie jest jednak nieprecyzyjna. Kolegium Izby wskazuje, że w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż organ gminy stanowiąc akt prawa miejscowego winien tak redagować jej postanowienia, aby jego treść była czytelna, zrozumiała dla adresata. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać wyrażenia jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Rada Gminy w § 17 Regulaminu postanowiła, że „Inwestycje, na które zostanie udzielona dotacja należy zakończyć i rozliczyć do dnia 31.08.2024 r.”. Z powyższego zapisu wynika, że udzielona dotacja celowa z budżetu roku 2023 może być ostatecznie wydatkowana i rozliczona do dnia 31 sierpnia 2024 r., co narusza art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) - zwanej dalej UFP, który stanowi, że dotacje udzielane z budżetu mają charakter roczny. Art. 250 pkt 2 UFP stanowi, że określany w umowach termin wykorzystania dotacji nie może być dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego.

Z zapisów zawartych w § 20 Regulaminu wynika, że „§ 20. Pomimo zawarcia umowy środki nie zostaną przekazane i zobowiązanie do ich przekazania wygasa w przypadku:

- 1) stwierdzenia, że inwestycja została zrealizowana niezgodnie z zawartą umową,
- 2) przedłożenia dokumentów rozliczeniowych po terminie określonym w § 17;
- 3) niedostarczenia skorygowanych dokumentów, o których mowa w § 18 lub dostarczenia ich po upływie wskazanego terminu;
- 4) zbycia przez Beneficjenta końcowego lokalu mieszkalnego objętego dofinansowaniem przed wypłatą dofinansowania.”.

W ocenie Kolegium zawarte we wskazanym przepisie regulacje nie dotyczą określenia zasad przyznawania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania. Organ stanowiący nie posiada bowiem kompetencji do określania przesłanek odstąpienia przez gminę od realizacji umowy. W związku z powyższym Kolegium uznało, że przywołane zapisy stanowią naruszenie art. 403 ust. 5 POŚ polegające na przekroczeniu uprawnień przez organ stanowiący.

Kolegium Izby, badając uchwałę, zwróciło uwagę również na zapisy § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 12 Regulaminu, które wskazują na możliwość udzielania dotacji osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, co może stanowić pomoc publiczną. Kolegium Izby wskazuje na konieczność rozstrzygnięcia czy udzielenie dotacji stanowić może zakłócenie konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom, o czym mowa w art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w związku z art. 1 oraz 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 przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia pomocy publicznej w uchwale winny się znaleźć zapisy dotyczące udzielania pomocy publicznej, a projekt takiej uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wymaga zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji.

Kolegium Izby zauważa, iż w § 2 uchwały wskazano, że środki finansowe na udzielenie dotacji celowych w ramach przedmiotowej uchwały pochodzić będą z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej w Toruniu w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie”, a uchwała podlega wykonaniu tylko w przypadku uzyskania przez Gminę Fabianki wyżej wymienionych środków, o czym mowa w § 4 uchwały.

Środki przeznaczone na dotacje celowe dla beneficjentów udzielane na podstawie POŚ należy zaplanować w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Udzielanie planowanych dotacji celowych na zadania związane z ochroną środowiska z budżetu JST podlegają rygorowi ustawy Prawo ochrony środowiska. Organ stanowiący na podstawie art. 403 POŚ zobowiązany jest do określenia beneficjentów dotacji, zasad udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania i nie może wychodzić poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy przyjmując w uchwale, określającej zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe mieszkanie”, będącej przedmiotem badania, postanowienia programu utworzonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska narusza przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia niniejszej uchwały Kolegium, organ stanowiący nie miał możliwości podjęcia uchwały, która byłaby zgodna z programem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska „Ciepłe Mieszkanie” i nie naruszała przepisów ustawy Prawa ochrony środowiska oraz ustawy o finansach publicznych, które jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana przestrzegać wykonując swoje zadania w ramach posiadanych upoważnień.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdza, że uchwała Nr XXXII/330/2022 Rady Gminy Fabianki z dnia 14 grudnia 2022 r. jest nieważna, gdyż w istotny sposób narusza art. 4 pkt 41 oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Wskazane naruszenia nie pozwoliły na stwierdzenie nieważności uchwały w części.

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