



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 1 października 2025 r.

Poz. 4355

UCHWAŁA Nr XXIII/91/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 17 września 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XX/111/2025 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golubia-Dobrzynia

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), art. 403 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) oraz art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza nieważność uchwały Nr XX/111/2025 Rady Miasta Golubia-Dobrzynia z dnia 22 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golubia-Dobrzynia w części, tj. w zakresie:

1) załącznika Nr 2 do wniosku o płatność stanowiącego załącznik Nr 2 do Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golub-Dobrzyń, pod nazwą: "Protokół odbioru prac wykonawcy w ramach Programu Priorytetowego pn. „Ciepłe Mieszkanie” w mieście Golub-Dobrzyń" w części obejmującej:

- „Oświadczenia wnioskodawcy” w pkt 7,

- „Oświadczenia Beneficjenta” w pkt 4,

w zakresie słów: „Znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny”,

2) § 3 ust. 1 pkt 8 zd. drugie oraz § 3 ust. 2 pkt 15 zd. drugie Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golubia-Dobrzynia, stanowiącego załącznik do uchwały o treści: „Podmiot prowadzący działalność dołącza do wniosku oświadczenie o zastosowanych rozwiązaniach technicznych warunkujących rozdzielenie obu części nieruchomości (mieszkalnej i przeznaczonej na prowadzenie działalności gospodarczej) poprzez zastosowanie oddzielnych instalacji lub liczników.”.

§ 2. Wskazuje, że badana uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), polegającym na zaniechaniu zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Uzasadnienie

Rada Miasta Golubia-Dobrzynia podjęła w dniu 22 sierpnia 2025 r. uchwałę Nr XX/111/2025 w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golubia-Dobrzynia. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Bydgoszczy w dniu 22 sierpnia 2025r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 września 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem o sygn. RIO-KA-4010-XXIII-2/2025 z dnia 10 września 2025 r. Burmistrz Miasta Golubia Dobrzynia - Pani Dominika Piotrowska oraz Przewodnicząca Rady Miasta Golubia-Dobrzynia - Pani Monika Kwidzyńska zostały poinformowane o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowane o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 15 września 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu. Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium, jednak w dniu 15 września 2025 r. pismem znak: WO.0004.47.2025 złożone zostały wyjaśnienia w sprawie przez Przewodniczącą Rady Miasta.

W podstawie prawnej podjętej uchwały powołano się na przepisy 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 2025 r. poz. 1153), art. 400a ust. 1 pkt. 21, art. 403 ust. 4, 5, 5a, 5b i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Stosownie do § 1 badanej uchwały Rada Miasta Golubia-Dobrzynia określiła „Regulamin udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” (dalej: Regulamin). W pierwszej kolejności Kolegium Izby zwróciło uwagę na zapisy § 3 uchwały wskazujące, że „W przypadku ubiegania się o dotację przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja dotycząca nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności stanowi, w zależności od sektora tej działalności, pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie, albo pomoc de minimis w rybołówstwie, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy”. Stosownie do treści art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej: POŚ), w związku z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), 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 i wymaga uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie - ministra właściwego do spraw rolnictwa. Kolegium stwierdziło, że projekt uchwały nie został przesłany do ww. organów i dopiero po podjęciu uchwały, w dniu 5 września 2025 r. zwrócono się ze stosownymi wnioskami w tej sprawie. Zdaniem Kolegium, uchybienia proceduralne przy podejmowaniu uchwały z zasady stanowią o istotnym naruszeniu prawa. Niemniej na dzień badania nadzorczego jednostka uzyskała wymagane prawem opinie (pismo UOKiK znak: DMP-5.52.148.2025.BW z dnia 12 września 2025 r. oraz pismo MRiRW znak: DMP-5.52.148.2025.BW z dnia 8 września 2025 r.). Mając ten fakt na względzie Kolegium uznało, że w istocie doszło do naruszenia przez Miasto Golub-Dobrzyń dyspozycji art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jednak w okolicznościach badanej sprawy uznało, że naruszenie to ma charakter nieistotny.

Nadmienić należy ponadto, że w wyniku wstępnego badania nadzorczego zwrócono się do przedstawicieli Miasta o wskazanie przesłanek zasadności skrócenia okresu vacatio legis badanej uchwały w oparciu o przywołany w podstawie prawnej art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W przywołanym wyżej piśmie wskazano, że „celem skrócenia tego terminu jest umożliwienie szybkiego wdrożenia programu w mieście Golub-Dobrzyń poprzez złożenie wniosków o dofinansowanie oraz realizację i rozliczenie inwestycji”. W ocenie Kolegium argumentacja organu pozwala na przyjęcie, że chodzi o uzasadniony przypadek odstępstwa od terminu 14-dniowego, wskazany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie neguje bowiem możliwości określenia krótszego niż 14-dniowy termin vacatio legis, gdy dotyczy on wejścia w życie aktu prawa miejscowego regulującego przyznanie praw mieszkańcom Miasta. Zasady demokratycznego Państwa, nie sprzeciwiają się możliwości skrócenia terminu wejścia uchwały w życie, zwłaszcza przy uwzględnieniu, że wprowadzone regulacje nie służą nakładaniu obowiązków, a umożliwiają mieszkańcom ubieganie się o dofinansowanie przedsięwzięcia służącego ochronie środowiska.

Przechodząc do dalszej analizy treści badanej uchwały Kolegium stwierdziło, że w załączniku Nr 2 pod nazwą: "Protokół odbioru prac wykonawcy w ramach Programu Priorytetowego pn. „Ciepłe Mieszkanie” w mieście Golub-Dobrzyń" stanowiącym załącznik do wniosku o płatność (załącznik Nr 2 do Regulaminu) w części obejmującej „Oświadczenia wnioskodawcy” w pkt 7, zawarto zapis: „7. Oświadczam, że informacje zawarte w protokole odbioru prac, są prawdziwe oraz zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art.297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.”. Podobnie w części obejmującej „Oświadczenia Beneficjenta” w pkt 4 przyjęto zapis: „4. Oświadczam, że informacje zawarte w protokole odbioru prac są prawdziwe oraz zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Powyższe zapisy dotyczące nałożenia obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości skutków składania fałszywych oświadczeń wynikających z przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej naruszają zatem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 233 § 1 i § 6 ustawy Kodeks karny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że cyt.: "Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganim 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.". Podkreślenia wymaga, że Rada Miasta może kształtować zakres stosunków w przedmiotowej uchwale wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa.

Kolegium badając przedmiotową uchwałę stwierdziło nadto, że zapisy § 3 ust. 1 pkt 8 zd. drugie oraz § 3 ust. 2 pkt 15 zd. drugie Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie miasta Golubia-Dobrzynia, stanowiącego załącznik do uchwały o treści: „Podmiot prowadzący działalność dołącza do wniosku oświadczenie o zastosowanych rozwiązaniach technicznych warunkujących rozdzielenie obu części nieruchomości (mieszkalnej i przeznaczonej na prowadzenie działalności gospodarczej) poprzez zastosowanie oddzielnych instalacji lub liczników” zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 403 ust. 5 i 5a POŚ. Paragraf 3 badanego Regulaminu określa warunki dofinansowania udzielanego przez gminę dla beneficjenta końcowego. W ust. 1 pkt 8 ust. 2 pkt 15 tego przepisu określono, że „w przypadku, gdy w lokalu mieszkalnym, w którym realizowane jest przedsięwzięcie, prowadzona jest działalność gospodarcza rozumiana zgodnie z unijnym prawem konkurencji, wysokość dotacji jest pomniejszana proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej na prowadzenie działalności gospodarczej” a nadto, że „Podmiot prowadzący działalność dołącza do wniosku oświadczenie o zastosowanych rozwiązaniach technicznych warunkujących rozdzielenie obu części nieruchomości (mieszkalnej i przeznaczonej na prowadzenie działalności gospodarczej) poprzez zastosowanie oddzielnych instalacji lub liczników.”. Oświadczenie o zastosowanych oddzielnych instalacjach byłoby istotne w przypadku chęci wykluczenia udzielenia dotacji przeznaczonej na działalność gospodarczą. Jeżeli, jak przyjęto w uchwale, dotacja jest jedynie pomniejszana w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w danym lokalu (w oparciu o procent powierzchni) ww. oddzielne instalacje lub liczniki nie mają znaczenia, ponieważ dotacja i tak będzie stanowiła pomoc de minimis w związku z przeznaczeniem jej na działalność gospodarczą¹⁾.

Zdaniem Kolegium organy stanowiące kształtując treść podejmowanych przez siebie uchwał nie mogą w swoich działaniach pomijać zasady adekwatności. Jakkolwiek bowiem uchwała może uprawniać organy do żądania od wnioskodawcy danych niezbędnych do prawidłowego rozpatrzenia wniosku, w oparciu o ustalone

¹⁾ Przedmiotowe uwagi są tożsame z zastrzeżeniami Prezesa UOKiK do przesłanej przez jednostkę uchwały.

zasady, to nie może jednocześnie nakładać obowiązku składania oświadczeń w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości. Powyższe przesądziło o stwierdzeniu nieważności § 3 ust. 1 pkt 8 zd. drugie oraz § 3 ust. 2 pkt 15 zd. drugie Regulaminu, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Zawarte w uchwale regulacje, pomimo wskazanych wad prawnych, w ocenie Kolegium nie 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
Maciej Słomiński