



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 19 lutego 2025 r.

Poz. 714

UCHWAŁA Nr V/27/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 12 lutego 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/72/2024 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na obszarze gminy Gniewkowo

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. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 3 pkt 41, art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 43 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XI/72/2024 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na obszarze gminy Gniewkowo.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gniewkowie podjęła w dniu 18 grudnia 2024 r. uchwałę Nr XI/72/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na obszarze gminy Gniewkowo. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 13 stycznia 2025 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.). Kolegium przypomina o obowiązku terminowego przekazywania aktów prawnych podlegających nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej. Uchwała była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 12 lutego 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-V-2/2025 z dnia 29 stycznia 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 10 lutego 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Burmistrz Gniewkowa - Pani Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz oraz Przewodniczący Rady Miejskiej w Gniewkowie - Pan Przemysław Stefański. Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium. Burmistrz Gniewkowa Pani Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz pismem sygn. RM.3153.1.44.2025 z dnia 6 lutego 2025 r. złożyła wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W złożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się bezpośrednio do naruszeń stwierdzonych w wyniku wstępnego badania uchwały, wskazanych w ww. piśmie o sygn. RIO-KA-4010-V-2/2025 z dnia 29 stycznia 2025 r.

Rozpatrując sprawę, w tym mając na uwadze dyspozycję art. 24 ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1940), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Stosownie do § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Gniewkowie określiła „zasady udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego ze środków otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu”.

Akt podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 5, 21 i 22 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) - zwanej dalej: POŚ.

Stosownie do § 3 badanej uchwały regulamin udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na obszarze gminy Gniewkowo stanowi załącznik do uchwały.

Następnie:

- wzór umowy „Nr ... UM/CM/202... na dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” w gminie Gniewkowo” stanowi załącznik Nr 1 do regulaminu,
- wzór wniosku „o udzielenie dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na wymianę nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe i poprawie efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych na terenie Gminy Gniewkowo” stanowi załącznik Nr 2 do regulaminu,
- wzór wniosku „o płatność w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie”” stanowi załącznik Nr 3 do regulaminu,
- zestawienie dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów kwalifikowanych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” stanowi załącznik Nr 1 do wniosku o płatność,
- wzór protokołu odbioru prac wykonawcy w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” w gminie Gniewkowo, stanowi załącznik Nr 2 do wniosku o płatność,
- instrukcja wypełniania wniosku o płatność w programie priorytetowym „Ciepłe Mieszkanie” w gminie Gniewkowo stanowi załącznik Nr 3 do wniosku o płatność.

Przyjęte przez Radę Miejską w Gniewkowie zapisy:

- § 1 uchwały o treści „Określa się zasady udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego ze środków otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu” ograniczają, określony art. 3 pkt 41 POŚ, krąg podmiotów uprawnionych do dotacji wyłącznie do osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego,
- § 2 uchwały o treści „Określa się zasady udzielania dotacji celowych dla wspólnot mieszkaniowych (w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali Dz. U. z 2021 r. poz. 1048) obejmujących od 3 do 7 lokali mieszkalnych, w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego ze środków otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu” zawężają określony art. 3 pkt 41 krąg beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji celowej, a także wprowadzają wyłączenia w zakresie kategorii podmiotowych ustalonych art. 403 ust. 4 POŚ,
- § 1 ust. 3 regulaminu o treści „Beneficjent 1) Beneficjentem końcowym może być osoba fizyczna posiadająca tytuł prawny wynikający z: 1.1. prawa własności albo 1.2. ograniczonego prawa rzeczowego albo 1.3. najmu lokalu mieszkalnego stanowiącego własność gminy wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2021 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jeżeli nie wszystkie lokale mieszkalne w tym budynku stanowią własność gminy, realizująca przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania o dochodzie

rocznym nieprzekraczającym kwoty 135 000 zł do lokalu mieszkalnego lub znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, położonym na terenie Gminy Gniewkowo oraz spełniająca kryteria dochodowe dla poszczególnych poziomów dofinansowania określonych w § 2 niniejszego regulaminu. 2) Beneficjentem końcowym może być wspólnota mieszkaniowa (w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali) w budynkach mieszkalnych od 3 do 7 lokali mieszkalnych”, a także § 2 ust. 1 część 4 regulaminu o treści „Beneficjentem końcowym może być wspólnota mieszkaniowa (w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali) w budynkach mieszkalnych od 3 do 7 lokali mieszkalnych”

zawężają określony art. 3 pkt 41 krąg beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji celowej, wprowadzają wyłączenia w zakresie kategorii podmiotowych ustalonych art. 403 ust. 4 POŚ, a także określają tytuły prawne dla beneficjentów będących osobami fizycznymi w sposób odmienny - szerszy - niż określony w § 1 uchwały poprzez wprowadzenie tytułu wynikającego z „najmu lokalu mieszkalnego”.

Stosownie do art. 43 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Z art. 3 pkt 41 POŚ wynika, że przez tytuł prawny rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Stosownie natomiast do art. 403 ust. 4 POŚ w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia badanej uchwały „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, które powodują zawężenie beneficjentów dotacji w ramach określonej grupy stanowi naruszenie prawa.

Kolegium Izby stwierdza także, że zapisami regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, tj.: § 1 ust. 3 pkt 1.3, § 2 ust. 1 części 1 pn. Podstawowy poziom dofinansowania stosownie do treści którego „Beneficjentem końcowym uprawnionym do podstawowego poziomu dofinansowania jest osoba fizyczna, której roczny dochód nie może przekroczyć kwoty 135 000 zł (...)”, części 2 pn. Podwyższony poziom dofinansowania, stosownie do treści którego „Beneficjentem końcowym uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania jest osoba fizyczna, której przeciętny miesięczny dochód na jednego członka jej gospodarstwa domowego wskazany w zaświadczeniu wydawanym zgodnie z art. 411 ust. 10g ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie przekracza kwoty: a) 1 894 zł w gospodarstwie wieloosobowym, b) 2 651 zł w gospodarstwie jednoosobowym”, części 3 pn. Najwyższy poziom dofinansowania, stosownie do treści którego „Beneficjentem końcowym uprawnionym do najwyższego poziomu dofinansowania jest osoba fizyczna, której przeciętny miesięczny dochód na jednego członka jej gospodarstwa domowego wskazany w zaświadczeniu wydawanym zgodnie z art. 411 ust. 10g ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie przekracza kwoty: a) 1.090 zł w gospodarstwie wieloosobowym, b) 1.526 zł w gospodarstwie jednoosobowym (...)”, a także analogicznymi zapisami ustalającymi kwotowo dodatkowe kryteria dochodowe zamieszczonymi w części 1, 2 i 3 odnoszącej się do poziomu dofinansowania we wniosku o udzielenie dotacji stanowiącym załącznik Nr 2 do regulaminu Rada Miejska w Gniewkowie wprowadziła dodatkowe kryteria dochodowe, nieprzewidziane ustawą (na dzień jej podjęcia), które powodują nierówne traktowanie beneficjentów przez udzielanie dotacji w różnych wysokościach, uzależnionych od dochodów.

Wprowadzenie dodatkowych kryteriów (np. kryterium dochodowego), które powodują zawężenie kręgu beneficjentów dotacji w ramach określonej grupy stanowi naruszenie prawa, tj. art. 3 pkt 41 POŚ, art. 403 ust. 4 POŚ (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały) oraz art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby ustaliło, iż w treści regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały w sposób nieprecyzyjny określono wysokość dofinansowania, tj. w: § 2 ust. 2 część 1 pn. Podstawowy poziom dofinansowania zapisano „Intensywność dofinansowania wynosi do 30% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego, nie więcej niż 16.500 zł na jeden lokal mieszkalny, w budynku wielorodzinnym”, § 2 ust. 3 część 2 pn. Podwyższony poziom dofinansowania zapisano „Intensywność dofinansowania wynosi do 60% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego, nie więcej niż 27.500 zł na jeden lokal mieszkalny, w budynku wielorodzinnym”, § 2 ust. 3 część 3 pn. Najwyższy poziom dofinansowania zapisano „Intensywność dofinansowania wynosi do 90% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego, nie więcej niż 41.000 zł na jeden lokal mieszkalny, w budynku wielorodzinnym”, § 2 ust. 4 część 4 pn. Wspólnoty mieszkaniowe w budynkach mieszkalnych od 3 do 7 lokali mieszkalnych zapisano „Intensywność dofinansowania wynosi do 60% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego, nie więcej niż 375.000 zł”.

Powyższe nieprecyzyjne zapisy dotyczące wysokości dofinansowania powtórzono następnie w zapisach części 1, 2, 3 i 4 odnoszących się do poziomu dofinansowania we wniosku o udzielenie dotacji stanowiącym załącznik Nr 2 do regulaminu.

Powyższe zapisy, określające wysokość dotacji w sposób „do x% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych nie więcej niż x” powodują, że to organ wykonawczy będzie mógł decydować o wysokości udzielonej dotacji w granicach maksymalnej kwoty dotacji ustalonej przez Radę.

Stosownie do art. 403 ust. 5 POŚ (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały) zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy, 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.

Powyższe zapisy badanej uchwały w sposób istotny naruszają zakres upoważnienia ustawowego określony w art. 403 ust. 5 POŚ. W pojęciu zasad udzielania dotacji, o których mowa w art. 403 ust. 5 POŚ, mieści się wyłączne uprawnienie dla organu stanowiącego do określania jej wysokości. Zgodnie z powyższym, organ stanowiący winien w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości ustalić wysokość dofinansowania w treści uchwały określającej zasady udzielania dotacji.

Następnie Kolegium Izby stwierdza iż szeregiem zapisów badanej uchwały Rada Miejska w Gniewkowie wykroczyła poza upoważnienie ustawowe określone art. 403 ust. 5 POŚ, tj. poprzez:

- określenie w § 5 ust. 3 regulaminu sankcji (karnych i cywilnoprawnych) za naruszenie warunków dofinansowania oraz zastrzeżeń prawnych, tj. zapis „3. Sankcje za naruszenie warunków dofinansowania oraz zastrzeżenie prawne 1) Za naruszenie warunków dofinansowania przewiduje się następujące sankcje: a) karne wynikają bezpośrednio z przepisów prawa karnego, w tym przede wszystkim z Kodeksu karnego, ale również Kodeksu karnego skarbowego, w szczególności art. 297 KK (np. złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia), art. 286 KK (oszustwo), art. 270a (posługiwanie się podrobioną lub przerobioną fakturą); b) cywilnoprawne wynikają z zawartej umowy o dofinansowanie z beneficjentem; główną sankcją jest zwrot środków wraz z odsetkami w przypadkach opisanych w umowie o dofinansowanie. 2) Zastrzeżenie prawne a) Wyboru wykonawcy (ów) realizującego (ych) usługi, dostawy lub roboty budowlane w ramach przedsięwzięcia podlegającego dofinansowaniu beneficjent dokonuje na własne ryzyko. b) Wykonawców i Gminę Gniewkowo nie łączy żadna umowa lub zobowiązania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów związanych z realizacją przedsięwzięcia, zawieranych przez beneficjentów z wykonawcami”;
- określenie uprawnień kontrolnych Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tj.: § 5 ust. 4 pkt 5 regulaminu o treści „NFOŚiGW lub WFOŚiGW może dokonać kontroli przedsięwzięć u beneficjenta w miejscu realizacji przedsięwzięcia, samodzielnie lub poprzez

podmioty zewnętrzne od daty złożenia wniosku o dofinansowanie przez beneficjenta, w trakcie realizacji oraz w okresie jego trwałości” oraz oświadczenie o treści „Oświadczam, że akceptuję możliwość przeprowadzenia przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu (WFOŚiGW) lub osoby/podmioty wskazane przez NFOŚiGW/WFOŚiGW, kontroli od daty złożenia wniosku o dofinansowanie, w trakcie realizacji przedsięwzięcia, a także w okresie trwałości przedsięwzięcia, w lokalu mieszkalnym objętym przedsięwzięciem oraz dokumentów związanych z dofinansowaniem” do stanowiącego załącznik nr 2 do regulaminu wniosku o udzielenie dotacji.

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, zwłaszcza przeprowadzanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu. Jedynie dopuszczalne uregulowania dotyczące kontroli mogą dotyczyć procesu rozliczania dotacji. Przywołane przepisy nie upoważniają organu stanowiącego do określania zasad kontroli po złożeniu wniosku o dofinansowanie, w trakcie realizacji przedsięwzięcia, a także w okresie trwałości przedsięwzięcia, 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 wykroczenia 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),

– nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o odpowiedzialności karnej na:

- wnioskodawcę o świadomości „odpowiedzialności karnej, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikającego z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny”, tj. oświadczenie do wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik nr 2 do regulaminu oraz oświadczenie do wniosku o płatność stanowiącego załącznik nr 3 do regulaminu,
- współwłaściciela nieruchomości wyrażającego zgodę na dokonywanie zmian w lokalu - oświadczenie wymagane dokumentem pn. „Zgoda współwłaściciela nieruchomości” do wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego załącznik nr 2 do regulaminu,
- beneficjenta oraz wykonawcę, iż „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” - załącznik Nr 2 do wniosku o płatność stanowiący protokół odbioru prac wykonawcy.

Kolegium wskazuje, że brak jest podstaw do żądania ww. oświadczeń na podstawie przepisów POŚ. Powyższe zapisy dotyczące wymaganych oświadczeń o odpowiedzialności karnej naruszają art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

Kolegium Izby, badając uchwałę, zwróciło uwagę na zapisy § 3 pn. Warunki dofinansowania udzielanego przez gminę dla beneficjenta końcowego” ust. 1, 2 i 3 regulaminu o treści „1. 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. 2. W przypadku, gdy działalność gospodarcza jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do dofinansowania. 3. Przedsięwzięcie realizowane w ramach programu może być dofinansowane z innych środków publicznych, z tym, że łączna kwota dofinansowania na przedsięwzięcie nie może przekroczyć 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia” oraz na zapisy zawarte pod lp. 6 tabeli 2 pn. „Kryteria merytoryczne” § 5 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały i w załącznikach Nr 2 i Nr 3 do regulaminu wskazujące, że przewiduje się udzielenie dotacji w przypadku, gdy działalność gospodarcza jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym.

Zagadnienie przyznawania dotacji osobom prowadzącym działalność gospodarczą należy rozpatrzyć w kontekście możliwości zakłócenia konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom, 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 2023 r. poz. 702 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) 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.

Stosownie do art. 403 ust. 6 POŚ w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej 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 Izby stwierdza także, iż Rada Miejska w Gniewkowie określając załącznikiem Nr 1 do regulaminu wzór umowy „Nr ... UM/CM/202... na dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” w gminie Gniewkowo” wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego określony art. 403 ust. 5 POŚ. Z wyżej cytowanej treści tego przepisu nie wynika uprawnienie organu stanowiącego do regulowania treści umowy dotacji zawieranej przez organ wykonawczy z beneficjentem. Wyłączne kompetencje kształtowania treści umowy przysługują w tym przypadku organowi wykonawczemu. Wkroczenie w tym zakresie w kompetencje organu wykonawczego stanowi naruszenie art. 250 ustawy o finansach publicznych, stosownie do treści którego „Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.”.

Kolegium Izby wskazuje także na naruszenie § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez wewnętrzną niezgodność zapisów uchwały, w zakresie:

– tytułów prawnych, którymi winien legitymować się beneficjent, tj. niezgodność zapisu § 1 uchwały z zapisem § 1 ust. 3 pkt 1 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały,

– udzielania pomocy publicznej w ramach programu, tj. niezgodność zapisu § 5 ust. 4 pkt 8 z zapisami § 3 ust. 1 i 2, z lp. 6 tabeli 2 pn. Kryteria merytoryczne § 5 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały oraz zapisami załączników Nr 2 i Nr 3 do regulaminu,

– dwukrotnego zamieszczenia jednostki redakcyjnej oznaczonej jako § 3 w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały, tj. § 3 pn. „Koszty kwalifikowane”, a następnie § 3 pn. „Warunki dofinansowania udzielanego przez gminę dla beneficjenta końcowego”.

Stosownie do § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy aktu prawa miejscowego (jakim jest badana uchwała) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Jednocześnie Kolegium wskazuje, iż od dnia 11 stycznia 2025 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1940), która m.in. wprowadziła zmiany w ust. 4 i 5 art. 403 POŚ oraz dodała do tego artykułu ust. 5a i 5b. W wyniku dokonanych zmian art. 403 ust. 4, 5, 5a i 5b otrzymał brzmienie:

„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 podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

5. Rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania,
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1,
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

5a. Rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

- 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej,
- 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2,
- 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

5b. W przypadku gdy uchwała, o której mowa w ust. 5, określa kryteria lub warunki, o których mowa w ust. 5a pkt 2, dotyczące dochodów osoby fizycznej ubiegającej się o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy albo budżetu powiatu, przepisy art. 411 ust. 10g-10r i 10sa stosuje się odpowiednio.”.

Zgodnie z art. 24 ustawy nowelizującej Prawo ochrony środowiska, zastosowanie nowych przepisów wymaga podjęcia uchwały na podstawie znowelizowanych przepisów.

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
Maciej Słomiński