

**Uchwała Nr XXVII/74/2019**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 30 października 2019 r.**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XV/319/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ograniczenia niskiej emisji.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.) oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 806 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały Nr XV/319/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ograniczenia niskiej emisji, w części dotyczącej § 33 i § 34 załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 1 części IV załącznika Nr 1a i pkt 7 części I załącznika Nr 2a.

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Bydgoszczy w dniu 25 września 2019 r. podjęła uchwałę Nr XV/319/19 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ograniczenia niskiej emisji. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 października 2019 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 października 2019 r. O terminie posiedzenia Kolegium, pismami z dnia 22 października 2019 r., znak R10-KA-4010-27-2/2019 i RIO-KA-4010-27-2-1/2019, odpowiednio zawiadomiony został Pan Rafał Bruski - Prezydent Miasta Bydgoszczy oraz Pani Monika Matowska-Gulczyńska - Przewodnicząca Rady Miasta Bydgoszczy. W posiedzeniu Kolegium, okazując stosowne upoważnienia uczestniczyły - Pani Maria Wasiak - Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy oraz Aleksandra Kowalska - Zastępca Dyrektora Wydziału Zintegrowanego Rozwoju.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje.

Rada Miasta Bydgoszczy jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przyjęła art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, 22 w związku z art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.).

W myśl normy zawartej w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 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.

Na mocy art. 403 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

W § 1 badanej uchwały zapisano, iż określa się zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ograniczenia niskiej emisji w brzmieniu załącznika do uchwały

Z regulacji zawartej w załączniku Nr 1 do uchwały wynika, że Rada Miasta Bydgoszczy określiła kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tj. zadania związane z wymianą źródeł ogrzewania opalanych paliwem stałym na niskoemisyjne urządzenia grzewcze – w lokalach mieszkalnych lub budynkach jednorodzinnych oraz kompleksowe podłączenie budynków wielorodzinnych, a tym samym określiła krąg podmiotów, które mogą być objęte finansowaniem ww. zadania.

Szczegółowe wymagania dla zadania w zakresie ograniczenia niskiej emisji Rada Miasta Bydgoszczy określiła w dziale VII załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

W § 22 załącznika Rada Miasta Bydgoszczy postanowiła, że podstawą przyznania dofinansowania będzie złożenie wniosku do Prezydenta Miasta Bydgoszczy, którego wzór określa załącznik Nr 1a do zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji z zakresu ograniczenia niskiej emisji.

Procedurę związaną z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków określono w §§ 23-29 załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

Z treści § 32 załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy. W § 33 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miasta Bydgoszczy określiła elementy umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Natomiast w § 34 ust. 1 wskazała przypadki kiedy umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym.

W ocenie Kolegium Izby zapisy zawarte we wskazanych powyżej paragrafach załącznika Nr 1 do uchwały naruszają przepisy art. 403 ust. 5 w związku z ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie dotyczy uregulowania, w formie uchwały organu stanowiącego gminy, elementów umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Określenie przez radę gminy elementów umowy i to w sposób odmienny, aniżeli wskazano to w art. 250 ustawy o finansach publicznych, wykracza poza kompetencje przyznane radzie gminy przez art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, 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

W § 34 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały zapisano: „rozwiązując umowę, podmiot dotujący określi kwotę dotacji podlegającej zwrotowi w wyniku stwierdzenia zaistnienia którejś z okoliczności wskazanej w ust. 1, w terminie 15 dni od dnia rozwiązania umowy, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji z budżetu Miasta oraz nazwę i numer konta, na które należy dokonać wpłaty”.

Kwestia zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego została uregulowana w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ust. 1 i 3 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 ustawy, a w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy 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.

Regulacje zawarte w art. 252 ust. 1 i 2 ustawy odnoszą się natomiast do dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, które podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy - podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z ustępem 3 i 4 powyższego artykułu dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, a dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Na mocy art. 252 ust. 5 ustawy zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Dotacja udzielana na podstawie przedmiotowej uchwały Rady Miasta Bydgoszczy przeznaczona jest na realizację zadań służących ochronie środowiska w zakresie ograniczenia niskiej emisji, poprzez wymianę źródeł ogrzewania w lokalach mieszkalnych lub budynkach jednorodzinnych oraz w budynkach wielorodzinnych. W uchwale określono termin wykorzystania udzielonej dotacji. Zatem stosownie do przytoczonych wyżej przepisów art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych obowiązek zwrotu dotacji przekazanej na podstawie badanej uchwały powstanie, gdy beneficjent nie wykorzysta dotacji w określonym w uchwale terminie, wykorzysta dotację na inny niż wskazany w uchwale cel lub pobierze dotację nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Uwzględniając powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nie znajduje uzasadnienia prawnego dla wskazanego w § 34 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały zapisu dotyczącego zwrotu dotacji celowej na konto Miasta Bydgoszczy, w przypadkach innych niż określone w art. 251 i 252 ufp.

Uregulowanie zastosowane w uchwale wykracza poza ustawowo określone przypadki dokonywania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z Konstytucją RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucja RP w art. 7 stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. K. 20/01, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. WK 22/04). Działania Miasta dotyczące zwrotu dotacji muszą mieć podstawę w normach prawnych. Miasto Bydgoszcz nie może ustalać innych przesłanek zwrotu dotacji niż wynikających z przepisów ustawy. Inne niż wynikające z ustawy o finansach publicznych uregulowania dotyczące zwrotu dotacji stanowią naruszenie art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Kolegium Izby zauważa, iż w załączniku Nr 1a, w jego części IV dotyczącej składania oświadczeń w punkcie 1 zapisano: *jest mi znana odpowiedzialność karna za przedłożenie fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dotacji celowej z budżetu miasta wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny*, natomiast w załączniku Nr 2a w części I pkt 7 dotyczącej oświadczenia o znajomości odpowiedzialności karnej za przedłożenie fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów zapisano: *ja, oświadczam, że znana jest mi odpowiedzialność karna za przedłożenie fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dotacji celowej z budżetu miasta wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny*.

W ocenie Kolegium Izby przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do odbierania oświadczeń przy składaniu wniosków o udzielenie dotacji na zadania związane z ograniczeniem niskiej emisji, poprzez wymianę źródeł ogrzewania pod groźbą odpowiedzialności karnej, a zastosowane oświadczenie ma taki właśnie skutek.

Regulacje zawarte w badanej uchwale w części obejmującej zapisy o treści „złożone pod odpowiedzialnością karną” przekraczają zakres upoważnienia ustawowego, w związku z czym pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, jeśli nie wynika on z konkretnego przepisu prawa.

Wymóg oświadczenia z odwołaniem do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów, a w szczególności cytowany art. 403 ust. 4, 5 i 6 nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy obowiązku potwierdzania znajomości uregulowań dotyczących składania oświadczeń pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Obecni na posiedzeniu kolegium przedstawiciele jednostki oświadczyli, że wyjaśnienia dotyczące wszystkich 8 zarzutów do uchwał będących przedmiotem badania nadzorczego złożyli

w piśmie WZR.I.602.12.2019 z dnia 14 października 2019 r. i nie mają obecnie dodatkowych argumentów odnośnie przedstawionych zastrzeżeń. Jednocześnie poinformowali, że zapisy dotyczące uprawnień Rady Miasta do określenia zasad udzielania dotacji w drodze uchwały zastosowano rozszerzająco poprzez wskazanie jakie kryteria powinna zawierać umowa w sprawie dotacji. Odnośnie przyjmowanych oświadczeń o odpowiedzialności karnej wskazali natomiast, że powyższe zapisy traktowano jako zapisy informujące wnioskodawców o odpowiedzialności karnej dotyczącej okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dotacji celowej z budżetu miasta.

Stwierdzone przez Kolegium Izby naruszenia prawa mają charakter istotny, w związku z czym zapisy te muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy postanowiło jak w sentencji uchwały.

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