

Uchwała nr 68/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 listopada 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 539.LVI.2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji dla najemców lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej w Jeleniej Górze

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 539.LVI.2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji dla najemców lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej w Jeleniej Górze — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 539.LVI.2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji dla najemców lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej w Jeleniej Górze wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 października 2022 roku.

W § 1 przedmiotowej uchwały wprowadzony został następujący zapis:

„§ 1. Określa się zasady udzielania dotacji celowej najemcom lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej znajdujących się na terenie miasta Jelenia Góra, realizującym przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania.”

W ust. 3 rozdziału 1 Zasad udzielania dotacji celowej na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji dla najemców lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej w Jeleniej Górze, stanowiących załącznik do przedmiotowej uchwały, postanowiono, że:

„3. Zasady określone w niniejszym załączniku dotyczą lokalu mieszkalnego zlokalizowanego na terenie miasta Jelenia Góra i będącego własnością Miasta”.

Ponadto w ust. 1–3 rozdziału 2 Zasad udzielania dotacji celowej na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji dla najemców lokali mieszkalnych będących w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkiowej w Jeleniej Górze wprowadzono następujące zapisy:

„1. Beneficjentem uprawnionym do podstawowego poziomu dofinansowania dotacji jest osoba fizyczna o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 120.000,00 zł, posiadająca umowę najmu lokalu mieszkalnego zawartą z Miastem Jelenia Góra, realizująca przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania:

- a) stanowiącym podstawę obliczenia podatku, wykazany w ostatnio złożonym zeznaniu podatkowym zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- b) ustalonym:
 - zgodnie z wartościami określonymi w załączniku do obwieszczenia ministra właściwego do spraw rodziny w sprawie wysokości dochodu za dany rok z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, obowiązującego na dzień złożenia wniosku oraz

- na podstawie dokumentów potwierdzających wysokość uzyskanego dochodu, zawierających informacje o wysokości przychodu i stawce podatku lub wysokości opłaconego podatku dochodowego w roku wskazanym w powyższym obwieszczeniu ministra;
- c) z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, przyjmując, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód roczny w wysokości dochodu ogłaszanego corocznie, w drodze obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy o podatku rolnym, obowiązującego na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie;
- d) niepodlegającym opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i mieszczącym się pod względem rodzaju w katalogu zawartym w art. 3 lit. c) ustawy o świadczeniach rodzinnych, osiągniętym w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku o dofinansowanie, wykazanym w odpowiednim dokumencie.

W przypadku uzyskiwania dochodów z różnych źródeł określonych powyżej w lit. a) - d), dochody te sumuje się, przy czym suma ta nie może przekroczyć kwoty 120 000,00 zł. Brany jest pod uwagę tylko dochód Beneficjenta, a nie w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego.

2. Beneficjentem uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania jest osoba fizyczna realizująca przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania, która łącznie spełnia następujące warunki:

- a) posiadająca umowę najmu lokalu mieszkalnego zawartą z Miastem Jelenia Góra;
- b) 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:
 - 1 673,00 zł w gospodarstwie wieloosobowym,
 - 2 342,00 zł w gospodarstwie jednoosobowym.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, roczny przychód tej osoby fizycznej, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za rok kalendarzowy, za który ustalony został przeciętny miesięczny dochód wskazany w zaświadczeniu, o którym mowa w pkt 2 lit. b), nie przekroczył czterdziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązującym w grudniu roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o dofinansowanie.

3. Beneficjentem uprawnionym do najwyższego poziomu dofinansowania jest osoba fizyczna realizująca przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania, która łącznie spełnia następujące warunki:

- a) posiadająca umowę najmu lokalu mieszkalnego zawartą z Miastem Jelenia Góra;
- b) 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:
 - 900,00 zł w gospodarstwie wieloosobowym,
 - 1 260,00 zł w gospodarstwie jednoosobowym;

lub ma ustalone prawo do otrzymywania zasiłku stałego, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, potwierdzone w zaświadczeniu wydanym na wniosek Beneficjenta, przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zawierającym wskazanie rodzaju zasiłku oraz okresu, na który został przyznany. Zasiłek musi przysługiwać w każdym z kolejnych 6 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia oraz co najmniej do dnia złożenia wniosku o dofinansowanie.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę, która przedstawiła zaświadczenie o przeciętnym miesięcznym dochodzie na jednego członka jej gospodarstwa domowego, roczny jej przychód, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za rok kalendarzowy, za który ustalony został przeciętny miesięczny dochód wskazany w zaświadczeniu, nie przekroczył dwudziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązującym w grudniu roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o dofinansowanie”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały stwierdziło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Przywołane powyżej zapisy uchwały nie mieszczą się w zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego. Zapisy te określają bowiem grupę beneficjentów (osób fizycznych), której przysługuje dotacja. Z ich treści wynika, że o przyznanie dotacji mogą ubiegać się osoby fizyczne, które są najemcami lokali mieszkalnych będących w zarządzie jedynie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej znajdujących się na terenie miasta Jelenia Góra (osoby, które posiadają umowę najmu lokalu mieszkalnego zawartą z Miastem Jelenia Góra) a ich dochód roczny nie przekracza kwoty 120.000,00 zł. Ponadto wysokość dotacji uzależniona została od poziomu przeciętnego miesięcznego dochodu na jednego członka jej gospodarstwa domowego. W konsekwencji przyjęty sposób ustalenia kręgu podmiotowego potencjalnych beneficjentów dotacji powoduje, że o dotację nie będą mogły ubiegać się osoby fizyczne będące najemcami lokali mieszkalnych innych niż będące w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jeleniej Górze, jak też osoby posiadające inne tytuły prawne do nieruchomości niż najem. Prawa do ubiegania się o przyznanie dotacji pozbawione są również osoby fizyczne, których dochód roczny przekracza 120.000,00 zł.

W ocenie Kolegium w art. 403 ust. 4 pkt 1 p.o.ś. ustawodawca wskazał już kategorie podmiotów, do których uchwała może zostać skierowana i kategorie te nie mogą być przez organ stanowiący modyfikowane. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1656/14, w którym sformułowano następujący pogląd: „ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 p.o.ś. przykładowe kategorie podmiotów do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania »w szczególności« oraz oddanie do kompetencji rady gminy możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w punkcie 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane. Zdaniem Sądu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów”.

Określona natomiast w art. 403 ust. 5 p.o.ś. kompetencja organu stanowiącego do stanowienia zasad udzielania dotacji celowej obejmuje w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli celu lub zadania, na którego realizację przekazywane są środki dotacji, a nie kryteria wyboru podmiotu, któremu udzielana jest dotacja. Przepisy art. 403 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do zawężania kategorii osób fizycznych ubiegających się o dotację. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, określone w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Wprowadzone badaną uchwałą zasady udzielania dotacji, na zadania związane z ochroną powietrza, przewidujące przyznanie dofinansowania osobom fizycznym, które są najemcami lokali mieszkalnych będących w zarządzie określonego podmiotu ze względu na osiągnięty przez nie dochód są zatem niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 p.o.ś.

Niezależnie od powyższego Kolegium wskazuje, że z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika obowiązek ustalenia przez organ stanowiący gminy, obok zasad udzielania dotacji celowej i trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, również sposobu jej rozliczania.

Rada Miejska Jeleniej Góry, podejmując przedmiotową uchwałę, nie wprowadziła regulacji w zakresie sposobu rozliczania dotacji. W ust. 5 i 6 rozdziału 1 Zasad udzielania dotacji, stanowiących załącznik do uchwały, wprowadzono natomiast zapisy, zgodnie z którymi ogłoszenie o naborze wniosków zostanie opublikowane na stronie Miasta Jelenia Góra www.jeleniagora.pl, a w ogłoszeniu wskazane będą:

- a) termin składania wniosków i rozliczenia dotacji,
- b) miejsce i forma składania wniosków,
- c) wzory wniosków i formularzy niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dotacji,
- d) wykaz dokumentów niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dotacji,
- e) wzór umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Powyższe oznacza, że uprawnienie do stanowienia o sposobie rozliczenia dotacji przekazane zostało innemu (nieokreślonym) podmiotowi.

W ocenie Kolegium brak regulacji w przedmiotowej uchwale w zakresie sposobu rozliczania udzielonej dotacji stanowi naruszenie art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Jeleniej Góry przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus