

Uwagi do projektu ustawy o pomocy beneficjentom – osobom fizycznym poszkodowanym w związku z realizacją Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”

I. Zakres obowiązywania ustawy

Ustawa całkowicie pomija liczną (prawdopodobnie najliczniejszą) grupę pokrzywdzonych beneficjentów Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (PCzP). Mowa o osobach, którym po złożeniu wniosku o płatność, WFOŚiGW arbitralnie obniżył kwotę dotacji względem kwoty wskazanej we wniosku (a tym samym w umowie dotacji), argumentując to rzekomym zawyżeniem kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Według naszej wiedzy, oddziały WFOŚiGW w całym kraju redukują wcześniej zaakceptowane kwoty dofinansowania, koncentrując się głównie na kosztach zakupu i montażu stolarki okiennej oraz drzwiowej. Fundusze powołują się przy tym na maksymalne kwoty dotacji określone w Tabeli 2 Załącznika 2 do Programu, która weszła w życie 31 marca 2025 r. Problem polega na tym, że Fundusze stosują te limity (wyrażone w zł/m²) wstecznie, do umów zawartych w czasie, gdy takie ograniczenia nie obowiązywały.

Opisany mechanizm jest szczególnie dotkliwy dla beneficjentów o najniższych dochodach, zakwalifikowanych do najwyższego poziomu dofinansowania. W ich przypadku dotacje są obniżane o kilkanaście, a niekiedy kilkadziesiąt tysięcy złotych. Prowadzi to do drastycznych sytuacji: od odmowy wypłaty drugiej transzy, aż po nakaz zwrotu części środków wypłaconych już w ramach prefinansowania.

Należy podkreślić, że WFOŚiGW dysponowały pełną informacją o kosztach inwestycji oraz treścią umów z wykonawcami już na etapie rozpatrywania wniosków o dotację. Wówczas kwoty te nie były kwestionowane.

WFOŚiGW obciążają beneficjentów, często osoby skrajnie ubogie, wykluczone i nieporadne życiowo, konsekwencjami skrajnej niekompetencji przy opracowaniu warunków PCzP. Polegała ona na braku precyzyjnego określenia maksymalnych kosztów kwalifikowanych dla stolarki okiennej i drzwiowej przed marcem 2025 r. Beneficjenci nie mieli realnego wpływu na ceny rynkowe narzucane przez wykonawców, a działając w zaufaniu do instytucji publicznych, opierali się na braku zastrzeżeń ze strony WFOŚiGW na etapie weryfikacji wniosku.

Osoby te są dziś narażone na roszczenia cywilnoprawne ze strony wykonawców, którzy nie otrzymali pełnego wynagrodzenia. Pojawiają się sygnały o sprzedaży tych wierzytelności wyspecjalizowanym firmom windykacyjnym.

Zgodnie z zasadami PCzP, WFOŚiGW nie jest stroną umów między beneficjentem a wykonawcą – nawet w modelu z prefinansowaniem. Powoduje to patologiczną sytuację: Fundusz nie może dochodzić roszczeń od wykonawcy (mimo że to on ustalił cenę), a wykonawca nie może pozwać Funduszu. W konsekwencji całe ryzyko finansowe i prawne spada na beneficjenta, który jest w tej relacji podmiotem zdecydowanie najsłabszym i najbardziej narażonym.

W związku z powyższym, niezbędne jest objęcie ochroną ustawową beneficjentów, którzy padli ofiarą wstecznej zmiany interpretacji przepisów przez WFOŚiGW.

Proponowane zmiany projektu ustawy:

- Art. 1 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

1. *Ustawa określa formy i zasady pomocy beneficjentom, którym udzielono dotacji albo grantu na realizację przedsięwzięć lub zadań w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, a którzy:*
 - 1) *z przyczyn leżących po stronie wykonawcy lub osoby trzeciej działającej w imieniu lub na rzecz wykonawcy nie wykonali zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie tych przedsięwzięć lub zadań lub wykonali je nienależycie, lub*
 - 2) *zostali obciążeni skutkami obniżenia kwoty dotacji przez właściwy fundusz w wyniku weryfikacji kosztów realizacji przedsięwzięcia po zawarciu umowy o dofinansowanie,**i z tego tytułu są zobowiązani do zwrotu należności wynikających z umowy lub nie otrzymali wypłaty dofinansowania w pełnej wysokości przewidzianej w umowie.*
- Treść art. 11 i 12 przenosi się odpowiednio do art. 12 i 13, zaś art. 11 otrzymuje brzmienie:

Art. 11

1. *W przypadku obniżenia kwoty dotacji po zawarciu umowy o dofinansowanie na skutek dokonania przez właściwy fundusz weryfikacji kosztów realizacji przedsięwzięcia, właściwy fundusz doręcza beneficjentowi oraz wykonawcy pisemne oświadczenie o obniżeniu kwoty dotacji wraz z uzasadnieniem.*
2. *W przypadku o którym mowa w ust. 1, właściwy fundusz wstępuje w miejsce beneficjenta w zakresie części wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie umowy o świadczenie usług, dostaw lub robót budowlanych w kwocie odpowiadającej różnicy pomiędzy kwotą dotacji określoną w umowie o dofinansowanie i kwotą dotacji ostatecznie przyznaną przez właściwy fundusz, zaś beneficjent zostaje z tego długu zwolniony. Przepisy art. 519 § 1, 523 i 524 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.) stosuje się.*

Ww. przepis należy uzupełnić o przepisy intertemporalne dotyczące spraw, w których Fundusz dokonał obniżenia kwoty dotacji przed wejściem w życie ustawy. W takich sytuacjach należy zobowiązać Fundusz do doręczenia beneficjentom i wykonawcom stosownych oświadczeń, o który mowa w zaproponowanej treści art. 11 ust. 1, w stosownym terminie (np. 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy). Ponadto należy rozważyć dodanie przepisów odnoszących się do toczących się już postępowań przeciwko beneficjentom (w tym egzekucji) w zakresie długu wskazanego w zaproponowanej treści art. 11 ust. 2.

Celem proponowanych przepisów jest przeniesienie ciężaru odpowiedzialności prawnej i finansowej z najstarszego podmiotu (beneficjenta) na podmioty profesjonalne (wykonawca i właściwy Fundusz).

II. Pozostałe uwagi

- Art. 4 ust. 1, 3, 4, 7 – Zawieszenie spłaty należności wymaga wniosku beneficjenta. Ze względu na to, że wielu poszkodowanych beneficjentów to osoby w podeszłym wieku, wykluczone cyfrowo itd. zawieszenie powinno następować z urzędu, szczególnie w przypadkach, w których to Fundusz złożył zawiadomienie o przestępstwie. Jak zostanie opisane poniżej, co do zasady w sprawach przestępstw ściganych z urzędu (np. oszustwo – art. 286 § 1 -3 k.k., wyłudzenie dotacji – art. 297 § 1 k.k.) Fundusz ma prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie (zob. art. 304 § 2 k.p.k.).

- Art. 4 ust. 2:
 - Zamiast „zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa” powinno być „zawiadomienie o przestępstwie” (art. 303 k.p.k.). Uwaga odnosi się również do art. 4 ust. 6.
 - Zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe (zatem również WFOŚiGW), które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym organy ścigania. Zatem podstawowym mechanizmem pomocy beneficjentom powinno być zawiadamianie organów ścigania przez właściwy fundusz, a jedynie w przypadku przestępstw ściganych na wniosek należałoby oczekiwać złożenia zawiadomienia przez beneficjenta lub jego spadkobiercę. Tymczasem art. 4 ust. 2 ustawy jest sformułowany w taki sposób, jakby zawiadomienie o przestępstwie przez fundusz było opcjonalne i główna odpowiedzialność spadała w tym zakresie na beneficjenta.
 - Postępowanie karne w przypadku przestępstw ściganych z urzędu zawsze jest wszczynane z urzędu.
- Art. 4 ust. 8 pkt 1 – Co do zasady organ podejmuje decyzję o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania „niezwłocznie” (art. 305 § 1 k.p.k.), ale w przypadku konieczności przeprowadzenia czynności sprawdzających, postanowienie wydaje się w terminie 30 dni od zawiadomienia (art. 307 § 1 k.p.k.). Nie można jednak wykluczyć, że w praktyce termin ten zostanie przekroczony. Niedopuszczalne jest w związku z tym jest obciążanie beneficjenta konsekwencjami ewentualnej zwłoki organów ścigania.
- Art. 5 ust. 1 – Niezrozumiałe jest odesłanie do przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ponieważ w tej sytuacji odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych ma charakter subsydiarny w stosunku do odpowiedzialności karnej osoby fizycznej.
- Art. 5 ust. 2 – należy rozważyć uzupełnienie katalogu przestępstw umorzenia postępowania karnego traktowanych na równi ze skazaniem o przestępstwa z art. 17 § 1 pkt 3 (znikoma szkodliwość społeczna czynu), pkt 4 (ustawowe wyłączenie karalności). Ponadto, przepis powinien obejmować również inne przypadki wyłączenia odpowiedzialności karnej, jak w szczególności błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego (art. 28 k.k.), błąd co do okoliczności wyłączającej odpowiedzialność (art. 29 k.k.), nieświadomość bezprawności (art. 30 k.k.).