



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 625

UCHWAŁA NR 37/90/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 22 grudnia 2022 r.

w sprawie: uchwały nr LXVIII/2006/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie - Miasto Łódź

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1/ Bogdan Łągwa | 8/ Aneta Jakubczak |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 12/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Bogusław Wenus | 13/ Anna Adamczewska. |
| 7/ Radosław Hrychorczuk | |

Po rozpoznaniu w dniu 22 grudnia 2022 roku uchwały nr LXVIII/2006/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 listopada 2022 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr LXVIII/2006/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.), polegającego na:

- 1) zmodyfikowaniu kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, poprzez ograniczenie podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dotacji do osób fizycznych posiadających:
 - tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym (§ 1 Uchwały oraz w § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź, stanowiącego załącznik do Uchwały) oraz
 - dochód roczny nieprzekraczający kwoty 120.000,00 zł (§ 3 ust. 1 Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź),

- 2) przekazaniu Prezydentowi Miasta kompetencji do określenia terminu do złożenia wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącego element konstrukcyjny trybu postępowania o udzielenie dotacji (§ 8 ust. 3 Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź),
- 3) wprowadzeniu wymogu dostarczenia do wniosku o udzielenie dofinansowania oświadczenia, że Beneficjent nie otrzymał na przedsięwzięcie dofinansowania w ramach następujących programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż, poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa zachodniopomorskiego, poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa dolnośląskiego (§ 9 ust. 2 pkt 4 lit. a)-c) Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź), pomimo niezamieszczenia w Uchwale warunku wykluczającego możliwość otrzymania dotacji na przedsięwzięcie w przypadku jego dofinansowania z innych źródeł, co oznacza, że wymóg ten jest zbędny dla przeprowadzenia postępowania,
- 4) wprowadzeniu możliwości przeprowadzenia kontroli przed zakończeniem przedsięwzięcia, tj. kontroli wstępnej i kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia (§ 13 Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź) oraz braku określenia kryteriów (zakresu) kontroli końcowej.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2022 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr LXVIII/2006/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź (dalej Uchwała). W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele Miasta Łodzi, którzy odnieśli się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej Uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 403 ust. 5 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo ochrony środowiska. Art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska to norma kompetencyjna zawierająca upoważnienie dla organów stanowiących gmin i powiatów do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej udzielanej z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

W toku badania przedmiotowego aktu Kolegium stwierdziło, że Rada Miejska w Łodzi, stosownie do § 1 Uchwały, określiła zasady udzielania dotacji celowych w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego ze środków otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, ograniczając prawo do uzyskania dotacji do osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Wskazane ograniczenie zostało wyrażone w postanowieniach Regulaminu udzielania dotacji celowej w ramach programu Ciepłe Mieszkanie – Miasto Łódź (dalej Regulamin), stanowiącego załącznik do uchwały, zamieszczonych w jednostkach redakcyjnych oznaczonych jako: § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i § 5 ust. 1 pkt 1. W konsekwencji na mocy § 9 ust. 2 pkt 1 Regulaminu na podmiot ubiegający się o dofinansowanie nałożono obowiązek dostarczenia oświadczenia o posiadaniu tytułu prawnego wynikającego z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Ponadto w § 3 ust. 1 Regulaminu zostało zamieszczone kryterium dochodowe, ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania podstawowego poziomu dofinansowania do osób fizycznych o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 120.000,00 zł. Sposób ustalenia dochodu został określony w § 3 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 Regulaminu. Kryteria dochodowe uprawniające do otrzymania dofinansowania na wyższym poziomie zostały zamieszczone w § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz w § 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Regulaminu.

Z uwagi na powyższe Kolegium podniosło, że art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie o którym mowa w ust. 1 i 2, w formie dotacji celowej udzielanej z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie

kosztów inwestycji podmiotów wymienionych w tym przepisie, tj.: 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.

Kolegium wskazało również, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 21 listopada 2014 roku, sygn. akt I SA/Kr 1656/14, sformułował 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”. Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 636/15.

Przychylając się do dokonanej przez sądy administracyjne wykładni Kolegium stwierdziło, że organ stanowiący może dokonać wyboru podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji spośród kategorii podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, może również wskazać inne podmioty, jako potencjalnych beneficjentów dotacji, jednak nie może modyfikować danej kategorii ustawowej. W efekcie postanowienia Uchwały zawężające w sposób nieuprawniony kategorię osób fizycznych mogących ubiegać się o dotację do osób fizycznych spełniających łącznie warunki dotyczące posiadania określonego tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego oraz kryterium dochodowego, stanowi naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przedstawiciele jednostki obecni na posiedzeniu Kolegium wskazali m.in., że art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska zawiera przykładowy katalog beneficjentów dotacji i możliwe jest jego modyfikowanie. Każde kryterium, które jest możliwe do zastosowania na podstawie art. 403 ust. 5 zawęzi potencjalnych beneficjentów np. dotacja na wymianę źródła ciepła na paliwo stałe powoduje, że osoby, które nie mają takiego źródła ciepła automatycznie są wyłączone.

Kolegium wskazało, że kryterium, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska ma charakter przedmiotowy, gdyż odnosi się do wyboru inwestycji, które mogą potencjalnie zostać dofinansowane poprzez udzielenie dotacji. Natomiast kryteria zastosowane przez organ stanowiący Miasta Łodzi nie odnoszą się do przedmiotu dofinansowania, a ograniczają krąg osób uprawnionych do otrzymania dotacji w taki sposób, że prowadzą finalnie do wyłączenia z tego kręgu również osoby mogące realizować przedsięwzięcia objęte dofinansowaniem. Regulacje Uchwały powodują, że o dotację nie będą mogły ubiegać się osoby fizyczne posiadające prawo do lokalu z innych tytułów niż prawo własności, czy ograniczone prawo rzeczowe, jak również osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku jednorodzinnym, a także osoby fizyczne osiągające dochód roczny przekraczający kwotę 120.000,00 zł.

Kolegium stwierdziło również, że w Uchwale nie zostały określone terminy na złożenie wniosków o udzielenie dotacji. Natomiast w § 8 ust. 1 Regulaminu zostało zamieszczone postanowienie, zgodnie z którym Prezydent Miasta Łodzi ogłasza nabór wniosków na udzielenie dotacji, w którym to ogłoszeniu, stosownie do § 8 ust. 3 zamieszcza się m.in. informację o terminie składania wniosków o przyznanie dotacji. Z powyższego wynika, że uprawnienie do określenia terminów na złożenie wniosków o udzielenie dotacji, które to terminy stanowią element trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, Rada Miasta scedowała na organ wykonawczy, co zdaniem Kolegium dokonane zostało z przekroczeniem zakresu delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przedstawiciele jednostki wskazali m.in., że rada określa tryb postępowania i w tym trybie swój udział ma prezydent. W orzecznictwie nie są kwestionowane tego typu rozwiązania. Rada ma prawo wskazać termin, ale z przyczyn technicznoorganizacyjnych jest to problematyczne i łatwiej jest ustalić ten termin organowi wykonawczemu.

Kolegium podniosło, że wniosek o udzielenie dotacji jest składany w toku stosownego postępowania, dlatego też ustalenie terminu do jego złożenia zawiera się w czynności związanej z określeniem trybu tego postępowania. Natomiast konstrukcja przepisu kompetencyjnego nie przewiduje możliwości przekazania przez organ stanowiący uprawnienia do określenia trybu udzielenia dotacji, czy to w całości, czy w części na rzecz innego organu.

Kolegium stwierdziło również, że stosownie do § 9 ust. 2 pkt 4 lit. a)-c) Regulaminu podmiot, ubiegający się o dofinansowanie został zobowiązany do dostarczenia oświadczenia, że nie otrzymał na przedsięwzięcie dofinansowania w ramach programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: a) poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż, b) poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa zachodniopomorskiego, c) poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa dolnośląskiego.

W ocenie Kolegium żądanie takiego oświadczenia pozostaje nieuprawnione, gdyż w Regulaminie nie został zamieszczony warunek wykluczający możliwość otrzymania dotacji na przedsięwzięcie w przypadku dofinansowania tego przedsięwzięcia z innych źródeł. Przeciwnie w § 6 ust. 1 Regulaminu zamieszczono postanowienie dopuszczające dofinansowanie przedsięwzięcia z innych środków publicznych, pod warunkiem, że łączna kwota dofinansowania nie przekracza 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Ponadto oświadczenie dotyczyć miało ewentualnego dofinansowania przedsięwzięcia m.in. z programów, z których przedsięwzięcie realizowane na terenie Miasta Łodzi nie mogło otrzymać dofinansowania, gdyż programy te realizowane były na terenie innych województw. W konsekwencji wprowadzenie do Regulaminu wymogu dostarczenia do wniosku o udzielenie dofinansowania przedmiotowego oświadczenia było nieuprawnione i jako takie stanowiło naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przedstawiciele jednostki wskazali, że obowiązek przedłożenia przedmiotowego oświadczenia wynikał z programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Brak przedłożenia oświadczenia oznaczałoby, że wniosek jest niekompletny, co prowadziłoby do pozostawienia go bez rozpatrzenia.

W ocenie Kolegium jednostka podejmując przedmiotową Uchwałę zdecydowała o realizacji programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „Ciepłe mieszkanie”, a tym samym o sposobie realizacji zadania własnego wynikającego z ustawy Prawo ochrony środowiska, co powoduje, że powinna przestrzegać przepisów wskazanej ustawy określających kompetencje organu stanowiącego do podjęcia uchwały dotyczącej dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska.

Kolegium stwierdziło również, że § 13 Regulaminu zawiera postanowienie, zgodnie z którym organ udzielający dotacji 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 5 lat od daty zakończenia przedsięwzięcia.

Z powyższego wynika możliwość przeprowadzenia kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięcia przed rozpoczęciem inwestycji, w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz w okresie jego trwałości. Natomiast w ocenie Kolegium w zakresie delegacji przysługującej organowi stanowiącemu do podjęcia uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie mieści się upoważnienie do uregulowania w uchwale kontroli wstępnej oraz kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Kolegium podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 636/15, w którym stwierdzono: „Sąd nie podziela jedynie poglądów Regionalnej Izby Obrachunkowej, że rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzenia w uchwale regulacji umożliwiających przeprowadzenia kontroli wykonanego przyłącza kanalizacyjnego. Jeżeli art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska daje radom gminy uprawnienie do uregulowania w drodze uchwały sposobu rozliczenia dotacji celowej, a co za tym idzie możliwość żądania jej zwrotu, to gmina musi mieć instrument, za pomocą którego będzie mogła sprawdzić prawidłowość wykorzystania dotacji. Kryteria przeprowadzenia takiej kontroli muszą być jednak jasno wskazane w uchwale”. Z powyższego wynika, że możliwość uregulowania zagadnień dotyczących kontroli w uchwale podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska mieści się w upoważnieniu wynikającym z tego przepisu jedynie w zakresie w jakim kontrola ta odnosi się do rozliczenia dotacji. Tym samym dopuszczalne pozostaje uregulowanie w uchwale kontroli wykorzystania i rozliczenia dotacji oraz kontroli w okresie trwałości przedsięwzięcia, bowiem tego rodzaju postanowienia wiążą się z określeniem w uchwale sposobu rozliczenia dotacji, a ewentualne nieprawidłowości ujawnione w toku tego rodzaju kontroli

mogą prowadzić do obowiązku zwrotu części lub całości udzielonej dotacji. Regulacja dotycząca kontroli końcowej zrealizowanej inwestycji powinna jednak określać kryteria przeprowadzenia kontroli rozumiane jako określenie zakresu kontroli.

Przedstawiciele jednostki wskazali m.in., że zakres kontroli w danym przypadku jest jasny, gdyż dotyczy sprawdzenia czy istniało źródło ciepła podlegające wymianie i czy zostało zmienione oraz, że ustawa nie nakłada obowiązku określenia kryterium kontroli, a ponadto wyrazili pogląd o dopuszczalności kontroli uprzedniej.

Zdaniem Kolegium postanowienie Uchwały w części dotyczącej możliwości przeprowadzenia kontroli przed zakończeniem przedsięwzięcia, a więc kontroli wstępnej oraz kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia, narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie jest związane z rozliczeniem dotacji i w konsekwencji wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto wynikająca z Uchwały regulacja dotycząca kontroli jest wadliwa, ponieważ organ stanowiący w sposób niepełny zrealizował upoważnienie wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie uregulował kryteriów (zakresu) kontroli stanowiącej instrument prawidłowości wykorzystania i ostatecznego rozliczenia dotacji, które to kryteria powinny być z góry znane beneficjentowi dotacji.

Kolegium nie kwestionuje dopuszczalności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego programów dotyczących ochrony środowiska, stwierdza jednak, że uchwała wprowadzająca program w wyniku realizacji, którego ma zostać udzielona dotacja powinna być zgodna z art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Dokonana analiza treści Uchwały wskazuje, że przedmiotowa Uchwała narusza te przepisy w sposób istotny z powodów, o których mowa wyżej.

Mając na względzie charakter wskazanych w sentencji naruszeń prawa Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości. Wskazane naruszenia nie pozwoliły bowiem na stwierdzenie nieważności Uchwały w części.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium
z up. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Łodzi

Bogdan Łągwa