



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 6 czerwca 2024 r.

Poz. 4622

UCHWAŁA NR 15/57/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 8 maja 2024 r.

w sprawie: uchwały nr LXXXI/756/24 Rady Miasta Kutno z dnia 19 marca 2024 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Aneta Jakubczak |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 15/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Magdalena Budziarek | 16/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 8 maja 2024 roku Uchwały nr LXXXI/756/24 Rady Miasta Kutno z dnia 19 marca 2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 kwietnia 2024 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 54), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), art. 21 i 22 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1148 ze zm.) oraz art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny lokali (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.) i § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283) stwierdza się nieważność części Uchwały Nr LXXXI/756/24 Rady Miasta Kutno z dnia 19 marca 2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno, w zakresie:

- słów „w terminie 30 dni od zakończenia przedsięwzięcia” w § 42 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały;
- słów „wskazany w dokumentach rozliczeniowych” w § 43 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały;

- słów „Oświadczam, że zapoznałem się z dokumentami niezbędnymi do złożenia wniosku, w szczególności z Regulaminem udzielania dotacji celowych w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie", realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno i instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz rozumiem i akceptuję zawarte w nich prawa i obowiązki.” w części D załącznika nr 3 i części C załącznika nr 4 do Regulaminu;

- słów „Wykonanie przyłącza gazowego i instalacji wewnętrznej, zakup/montaż kotła gazowego kondensacyjnego z osprzętem, układem odprowadzania powietrza i spalin,, zbiornikiem akumulacyjnym/buforowym, zbiornikiem cwu z osprzętem, opłata przyłączeniowa, dokumentacja projektowa.” w części B.2.1 załącznika nr 4 do Regulaminu;

- słów „Zakup / montaż urządzenia grzewczego elektrycznego (innego niż pompa ciepła) lub zespołu urządzeń grzewczych elektrycznych, materiałów instalacyjnych wchodzących w skład systemu ogrzewania elektrycznego, zbiornika akumulacyjnego / buforowego, zbiornika cwu z osprzętem.” w części B.2.1 załącznika nr 4 do Regulaminu;

- słów „W okresie trwałości wynoszącym 5 lat od daty zakończenia przedsięwzięcia nie dokonam zmiany przeznaczenia lokali, w budynku którego dotyczy wniosek o udzielenie dotacji z mieszkalnego na inny, nie zdemontuję urządzeń, instalacji oraz wyrobów budowlanych zakupionych i zainstalowanych w ramach dofinansowanego zadania, a także nie zainstaluję dodatkowych źródeł ciepła niespełniających warunków Regulaminu, wymagań technicznych określonych w Załączniku Nr 2 do Regulaminu i wymagań aktów prawa miejscowego.” w części C załącznika nr 4 do Regulaminu;

- słów „zaświadczenia Operatora Sieci Dystrybucyjnej opatrzonego pieczęcią firmową oraz czytelnym podpisem, potwierdzającego montaż licznika dwukierunkowego wraz z numerem Punktu Poboru Energii – w przypadku montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej” w części D załącznika nr 4 do Regulaminu.

Uzasadnienie

W dniu 12 kwietnia 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Rady Miasta Kutno Nr LXXXI/756/24 z dnia 19 marca 2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach programu Ciepłe Mieszkanie realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno (zwanej dalej; Uchwałą). Kolegium wszczęło postępowanie zapraszając na posiedzenie w dniu 8 maja 2024 roku przedstawicieli jednostki.

W toku badania Uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

§ 42 ust. 1 Regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie" realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno (dalej „Regulamin”) stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały, stanowi: „W celu rozliczenia dotacji Beneficjent końcowy przedkłada w terminie 30 dni od zakończenia przedsięwzięcia (w sposób wskazany w umowie) Prezydentowi Miasta Kutno dokumentację rozliczeniową”. Termin rozliczenia dotacji stanowi element, jaki powinna zawierać umowa o przyznanie dotacji. W przypadku przyjętej w Uchwale refundacyjnej konstrukcji dotacji, złożenie dokumentacji wskazanej w tym przepisie, stanowi rozliczenie dotacji. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia te wychodzą poza zakres upoważnienia z art. 403 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i jednocześnie wkraczają w materię unormowaną w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczenia dotacji, zawiera umowę, która w szczególności określa wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji, termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale. Ustawodawca nie przypisał radzie kompetencji do kreowania elementów umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 43 ust. 2 Regulaminu zawarto następujące unormowanie – „Kwota dotacji zostanie przekazana na rachunek bankowy Beneficjenta końcowego, wskazany w dokumentach rozliczeniowych, w terminie do 14 dni roboczych od dnia otrzymania środków z WFOŚiGW w Łodzi na rachunek bankowy Miasta Kutno”. Powyższy przepis jest sprzeczny z § 42 ust. 4, który zawiera zamknięty katalog dokumentów służących rozliczeniu dotacji. Żaden z nich nie jest dokumentem zawierającym numer rachunku bankowego beneficjenta końcowego na, który winna zostać przekazana dotacja. Wskazana wewnętrzna sprzeczność prowadzi do braku jasności, jednoznaczności przyjętych regulacji.

W załączniku nr 4 do Regulaminu - wzorze wniosku o dofinansowanie składanym przez wspólnoty mieszkaniowe koszty kwalifikowane przedsięwzięcia, polegającego na wymianie dotychczasowego źródła ciepła na kotłownię gazową i na ogrzewanie elektryczne zostały uregulowane w sposób odmienny od przyjętego zakresu kosztów kwalifikowanych dla tego przedsięwzięcia opisanego w załączniku nr 2 do Regulaminu.

Załącznik nr 4 do Regulaminu wskazuje następujące koszty kwalifikowane dla kotłowni gazowych „Wykonanie przyłącza gazowego i instalacji wewnętrznej, zakup/montaż kotła gazowego kondensacyjnego z osprzętem, układem odprowadzania powietrza i spalin, zbiornikiem akumulacyjnym/buforowym, zbiornikiem cwu z osprzętem, opłata przyłączeniowa, dokumentacja projektowa.”. Załącznik nr 2 do Regulaminu zawiera szerszy zakres kosztów kwalifikowanych - „Wykonanie przyłącza gazowego i instalacji od przyłącza do kotła, w tym koszt opłaty przyłączeniowej. Zakup/montaż kotła gazowego kondensacyjnego z osprzętem, sterowaniem, armaturą zabezpieczającą i regulującą, układem doprowadzenia powietrza i odprowadzenia spalin, zbiornikiem akumulacyjnym/buforowym, zbiornikiem cwu z osprzętem; Wykonanie niezbędnej dokumentacji projektowej.”.

W przypadku wymiany ogrzewania elektrycznego to załącznik nr 4 do Regulaminu zawiera szerszy zakres kosztów kwalifikowanych - „Zakup / montaż urządzenia grzewczego elektrycznego (innego niż pompa ciepła) lub zespołu urządzeń grzewczych elektrycznych, materiałów instalacyjnych wchodzących w skład systemu ogrzewania elektrycznego, zbiornika akumulacyjnego / buforowego, zbiornika cwu z osprzętem.”. Załącznik nr 2 do Regulaminu przewiduje jedynie następujące koszty kwalifikowane: „Zakup/montaż urządzenia grzewczego elektrycznego (innego niż pompa ciepła), materiałów instalacyjnych wchodzących w skład systemu ogrzewania elektrycznego, zbiornika akumulacyjnego/buforowego, zbiornika cwu z osprzętem.”.

Niespójne określenie wskazanego zakresu kosztów kwalifikowanych między wskazanymi częściami Uchwały, prowadzi do braku jasności, jednoznaczności przyjętych regulacji. Ich stosowanie mogłoby wywoływać wątpliwości zarówno na etapie składania wniosków, ich oceny, ale również realizacji przedsięwzięcia i jego rozliczenia.

W załączniku nr 4 do Regulaminu wprowadzono obowiązek na etapie składania wniosku załączenia zaświadczenia Operatora Sieci Dystrybucyjnej opatrzonego pieczęcią firmową oraz czytelnym podpisem, potwierdzającego montaż licznika dwukierunkowego wraz z numerem Punktu Poboru Energii – w przypadku montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej. Jest to sprzeczne z § 28 Regulaminu, który nakłada tenże obowiązek, ale dopiero po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, na etapie rozliczenia dotacji. Wskazana wewnętrzna sprzeczność prowadzi do braku jasności, jednoznaczności przyjętych regulacji. Ich stosowanie mogłoby wywoływać wątpliwości etapie składania wniosków.

W związku z powyższym badana Uchwała, w zakresie wskazanych wewnętrznie sprzecznych przepisów, zdaniem Kolegium Izby narusza wymogi wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również nie spełnia warunków zawartych w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 6 przepisy ustawy (uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z uwagi na to, że Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej uregulowania powinny być zdaniem Kolegium Izby sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (podobne stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I SA/Gd 6/20, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 1248/20, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. II SA/Op 295/18, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. II SA/Wr 385/05, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94).

W załącznikach nr 3 i 4 do Regulaminu wprowadzono oświadczenie o zapoznaniu się z niezbędną dokumentacją do złożenia wniosku. Nadano mu następujące brzmienie: „Oświadczam, że zapoznałem się z dokumentami niezbędnymi do złożenia wniosku, w szczególności Regulaminem udzielania dotacji celowych w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie", realizowanego na terenie Gminy Miasto Kutno i instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz rozumiem i akceptuję zawarte w nich prawa i obowiązki.”. Jego treść wymaga więc od wnioskodawcy zapoznania się przed złożeniem oświadczenia ze wszystkimi niezbędnymi dokumentami, pozostawiając jednocześnie otwarty katalog tychże dokumentów. W związku z powyższym Kolegium Izby uznało również tę regulację za niejednoznaczną oraz budzącą wątpliwości interpretacyjne treść, czyli niespełniającą wymogów zawartych w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

W załączniku nr 4 do Regulaminu wprowadzono obowiązek złożenia przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej oświadczenia o zachowaniu okresu trwałości o następującej treści: „W okresie trwałości wynoszącym 5 lat od daty zakończenia przedsięwzięcia nie dokonam zmiany przeznaczenia lokali, w budynku którego dotyczy wniosek o udzielenie dotacji z mieszkalnego na inny, nie zdemontuję urządzeń, instalacji oraz wyrobów budowlanych zakupionych i zainstalowanych w ramach dofinansowanego zadania, a także nie zainstaluję dodatkowych źródeł ciepła niespełniających warunków Regulaminu, wymagań technicznych określonych w Załączniku Nr 2 do Regulaminu i wymagań aktów prawa miejscowego”. Uprawnienia dotyczące zmiany przeznaczenia lokalu czy demontażu lub instalacji urządzeń lub wyrobów budowlanych w obrębie poszczególnych lokali, wynikają z prawa własności i przysługują wyłącznie właścicielom. Zarząd tego typu oświadczenie może złożyć jedynie w ich imieniu. Tymczasem treść przytoczonego oświadczenia wskazuje, że Zarząd składałby je we własnym imieniu, co wykracza poza zakres uprawnień zarządu wspólnoty mieszkaniowej i narusza art. 21 i 22 ustawy o własności lokali oraz art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny lokali.

Z uwagi na powyższe Kolegium stwierdziło nieważność Uchwały w częściach oznaczonych w sentencji, co w ocenie Kolegium nie wywiera negatywnych konsekwencji dla jej ważności w pozostałym zakresie.

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
Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk