



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 6187

UCHWAŁA NR 31/78/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 5 października 2022 r.

w sprawie: uchwały nr LI/700/2022 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 sierpnia 2022 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie" realizowanego na terenie Gminy Miasto Zgierz w latach 2022-2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 10/ Radosław Hrychoreczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 11/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Roman Drozdowski | 12/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 13/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 14/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 15/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 16/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Magdalena Budziarek | 17/ Anna Adamczewska. |
| 9/ Bogusław Wenus | |

Po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 roku uchwały nr LI/700/2022 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 sierpnia 2022 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasto Zgierz w latach 2022-2025, dalej Uchwała, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 września 2022 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr LI/700/2022 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 sierpnia 2022 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasto Zgierz w latach 2022-2025 z powodu naruszenia prawa, tj. **art. 403 ust. 4 i 5** ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (jednolity tekst Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.), polegającego na:

- 1) zawężeniu kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji do osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym i osiągających dochód roczny nieprzekraczający kwoty 120.000,00 zł;

- 2) nałożeniu na wnioskującego o udzielenie dotacji obowiązku zawarcia w składanym wniosku o dotację klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych;
- 3) braku pełnego uregulowania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji;
- 4) nałożeniu na beneficjenta, przy rozliczeniu udzielonej dotacji, obowiązku dołączenia wymaganych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokumentów (bliżej nieokreślonych) związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wprowadzeniu postanowień uprawniających Fundusze do przeprowadzenia kontroli u beneficjenta dotacji oraz wezwania beneficjenta w celu złożenia wyjaśnień w określonych w uchwale przypadkach;
- 5) wprowadzeniu postanowień niezwiązanych z rozliczeniem dotacji, a dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wstępnej w lokalu zgłoszonym w złożonym wniosku, kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz kontroli w celu zapewnienia prawidłowości udzielenia dotacji;
- 6) nieokreśleniu kryteriów kontroli końcowej realizowanej inwestycji, w tym w zakresie negatywnej oceny realizacji i rozliczenia inwestycji dokonywanej w ramach tej kontroli, której skutkiem, pomimo zawartej umowy, może być nieprzekazanie beneficjentowi środków i wygaśnięcie zobowiązania do ich przekazania.

Uzasadnienie

W dniu 5 października 2022 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło uchwałę nr LI/700/2022 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 sierpnia 2022 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasto Zgierz w latach 2022-2025.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Miasta Zgierza.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (jednolity tekst Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a), ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (jednolity tekst Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

W załączniku do uchwały zamieszczono „Regulamin wprowadzający zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasto Zgierz w latach 2022-2025”, dalej „Regulamin”, w którym Rada Miasta określiła zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W toku badania uchwały i załączonego do niej Regulaminu, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

1. W § 2 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że dotacja może być udzielona osobie fizycznej, zwanej „Beneficjentem końcowym”, która łącznie spełnia następujące warunki:

„1) posiada tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; 2) osiąga dochód roczny nieprzekraczający kwoty 120 000,00 zł:

a) stanowiący podstawę obliczenia podatku, wykazany w ostatnio złożonym zeznaniu podatkowym zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych,

b) ustalony:

- 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 osiąganych 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) niepodlegający 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, wykazany 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”.

Przyjęta w § 2 ust. 2 regulacja ustalająca krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej znalazła odzwierciedlenie również w innych postanowieniach Regulaminu, w szczególności: w § 2 ust. 1, z którego wynika, że dotacja może być udzielona na wymianę źródła ciepła i poprawę efektywności energetycznej w lokalu mieszkalnym znajdującym się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; w § 2 ust. 3 według, którego w przypadku współwłasności lub wspólnego ograniczonego prawa rzeczowego wymagana jest pisemna zgoda wszystkich współwłaścicieli lub uprawnionych z ograniczonego prawa rzeczowego na realizację przedsięwzięcia, którą należy dołączyć do wniosku, o którym mowa w § 13; w § 10 ust. 2, w którym Rada określiła wysokość dotacji w odniesieniu do jednego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym; w § 14 pkt 4) według, którego wnioski o dotację złożone przez osoby inne niż wymienione w § 2 nie będą rozpatrywane.

W odniesieniu do przywołanych wyżej postanowień Regulaminu należy stwierdzić, że w myśl art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tegoż artykułu, może polegać na udzielaniu dotacji celowej 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 podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy upoważniona została do określenia w drodze uchwały zasad udzielania tej dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

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 (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 636/15 podzielił przywołane wyżej stanowisko WSA w Krakowie.

Kolegium Izby dzieląc dokonaną przez sądy administracyjne wykładnię przepisu art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska stwierdza, że wskazane powyżej postanowienia Regulaminu, w szczególności zawarte w § 2 ust. 2, prowadzą do nieuprawnionego zawężenia kategorii podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Z postanowień tych wynika, że o dotację celową na podstawie Regulaminu nie może ubiegać się każda osoba fizyczna, jak to wynika z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, ale wyłącznie taka osoba fizyczna, która posiada tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, osiągająca dochód roczny

nieprzekraczający kwoty 120.000,00 zł. Przy czym, jak ustalono w § 2 ust. 2, warunki te muszą być spełnione łącznie.

W konsekwencji ustalenie kręgu podmiotowego potencjalnych beneficjentów dotacji w sposób, w jaki postanowiono o tym w Regulaminie powoduje, że o dotację nie będą mogły ubiegać się osoby fizyczne niebędące właścicielami (współwłaścicielami) lokalu, czy też niebędące uprawnionymi (współuprawnionymi) z ograniczonego prawa rzeczowego. Wskazać przy tym należy, że na gruncie obowiązującego prawa własność i uprawnienie z ograniczonego prawa rzeczowego nie stanowią jedynych tytułów prawnych do nieruchomości. Prawo do nieruchomości może wynikać również ze stosunków zobowiązaniowych (np. najmu, dzierżawy, użyczenia). Jednakże postanowienia Regulaminu przyjętego przez Radę Miasta Zgierza uniemożliwiają takim podmiotom, ubieganie się o dotację celową. Prawa do ubiegania się o taką dotację pozbawione zostały również osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku jednorodzinnym, a także osoby fizyczne, choćby właściciele, czy uprawnieni z ograniczonego prawa rzeczowego, ale osiągające dochód roczny przekraczający kwotę 120.000,00 zł.

W toku posiedzenia Kolegium przedstawiciele Miasta wskazali m.in., że Miasto w podjętej uchwale i w Regulaminie zdecydowało się realizować program zewnętrzny i uzyskało informację z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, że gminy realizując program Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie mają możliwości zmienić zakresu beneficjentów dotacji określonych tym programem. Przedstawiciele jednostki wyjaśnili również, że osoby fizyczne, o których mowa w Regulaminie, którym będzie przysługiwała dotacja, nadal mieszczą się w kategorii osób fizycznych określonych w art. 403 ust. 4 pkt 1) lit. a) ustawy Prawo ochrony środowiska. Przedstawiciele Miasta wskazali także, że Radzie Miasta przysługuje szerokie spektrum do regulowania kwestii wynikających z upoważnienia zawartego w tym przepisie.

W ocenie Kolegium Izby realizacja przez Miasto programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego celem jest wykonanie konkretnego zadania z zakresu ochrony środowiska, nie może prowadzić do naruszeń przepisów prawa. Kolegium Izby dostrzega, że niewątpliwie osoby fizyczne, o których mowa w Regulaminie zaliczają się do kategorii osób fizycznych z art. 403 ust. 4 pkt 1) lit. a) ustawy Prawo ochrony środowiska, jednakże naruszenie polega na tym, że osoby fizyczne, które nie spełniają warunków określonych w Regulaminie zostały pozbawione możliwości ubiegania się o dotację. Podkreślenia wymaga, że warunki te nie wynikają z ustawy Prawo ochrony środowiska, a jedynie z programu Funduszu.

W odniesieniu natomiast do realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważnień kompetencyjnych określonych w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Kolegium Izby wskazuje, że według utrwalonej linii orzeczniczej normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (na przykład wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Konkludując Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia Regulaminu dotyczące kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację celową w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, z uwagi na nieuprawnione zawężenie kategorii osób fizycznych mogących ubiegać się o dotację. Przyjmując wyżej wskazane postanowienia Rada Miasta Zgierza wykroczyła poza zakres przyznanej delegacji ustawowej.

2. W zakresie regulacji dotyczącej wniosku o udzielenie dotacji Rada Miasta Zgierza, w § 13 Regulaminu, postanowiła: „1. W zależności od wielkości środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie kosztów przedsięwzięć z zakresu wymiany źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych, dotacji udziela się Beneficjentowi końcowemu, który złożył w Urzędzie Miasta Zgierza prawidłowy, pisemny wniosek w terminach określonych przez Prezydenta Miasta Zgierza - zgodnie z kolejnością zgłoszeń. 2. Wniosek zawiera: 1) imię, nazwisko, PESEL, adres, numer telefonu Beneficjenta końcowego, adres lokalu mieszkalnego/budynku, w którym będzie wymienione źródło ciepła; 2) oświadczenie o posiadanym tytule prawnym do lokalu mieszkalnego; 3) powierzchnię całkowitą lokalu mieszkalnego; 4) opis likwidowanego źródła ciepła: rodzaj źródła ciepła, rodzaj używanego paliwa; 5) opis planowanego zakresu przedsięwzięcia, w tym rodzaj planowanego źródła ciepła, ilość wymienianych okien i drzwi; 6) planowany termin realizacji

inwestycji; 7) planowane koszty realizacji inwestycji; 8) oświadczenie o: a) możliwości/braku możliwości odzyskania poniesionego kosztu podatku VAT, b) konieczności/braku konieczności uzyskania pozwolenia na budowę/zgłoszenia robót, c) możliwości/braku możliwości podłączenia budynku/lokalu mieszkalnego, w którym będzie realizowana inwestycja do sieci ciepłowniczej, d) finansowaniu/braku dofinansowania inwestycji z innych środków publicznych, e) nieprzewodzeniu w lokalu mieszkalnym działalności gospodarczej, f) klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych, g) zapoznaniu się i akceptacji zasad udzielania dotacji”.

Z przywołanych postanowień Regulaminu wynika, że osoba ubiegająca się o dotację samodzielnie sporządza wniosek o dotację, zawierający elementy wskazane w § 13 ust. 2, przedkładając w nim m.in. również klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych. W ocenie Kolegium Izby nałożenie na osobę wnioskującą o dotację takiego obowiązku świadczy o nieprawidłowym wykonaniu delegacji ustawowej do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, przysługującej Radzie Miasta Zgierza na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Należy podnieść, że w procesie wykonywania przedmiotowego Regulaminu będą zbierane i przetwarzane dane osobowe osoby fizycznej wnioskującej o udzielenie dotacji celowej. Administratorem tych danych będzie Prezydent Miasta Zgierza. Stosownie zaś do art. 13 ust. 1 (lit. od a) do e)) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.U. UE.L.2016.119.1 z dnia 2016.05.04 ze zm.) jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje: a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela; b) gdy ma to zastosowanie - dane kontaktowe inspektora ochrony danych; c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania; d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) - prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją.

Obowiązek przedłożenia osobie fizycznej wnioskującej o udzielenie dotacji dokumentu, który zawiera wszystkie niezbędne informacje na temat procesu przetwarzania jej danych osobowych (klauzuli informacyjnej), ciąży zatem na Prezydencie Miasta Zgierza, a nie na ubiegającym się o dotację. W konsekwencji Prezydent Miasta jest zobowiązany przekazać osobie wnioskującej o dotację informacje na temat przetwarzania jej danych osobowych w związku z udzieleniem dotacji. Wobec powyższego uznać należy, że w § 13 ust. 2 pkt 8) lit. f) Regulaminu na ubiegającego się o dotację nałożono obowiązek niemożliwy do spełnienia, ponieważ to inny podmiot jest zobligowany do wykonania obowiązków dotyczących klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych.

W trakcie posiedzenia Kolegium przedstawiciele Miasta wyjaśnili, że zamysłem przyjętej regulacji dotyczącej wniosku o dotację, było uregulowanie jedynie elementów, które ma zawierać wniosek. Natomiast wzór wniosku, wraz z klauzulą informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych, zostanie opracowany w Urzędzie i udostępniony zainteresowanym beneficjentom, jak przy innych programach realizowanych przez Miasto. Gdyby natomiast beneficjent sam przygotowywał taki wniosek, to ma możliwość pozyskać klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych ze strony internetowej Miasta i przedłożyć ją podpisaną wraz z wnioskiem.

Wyjaśnienia przedstawicieli Miasta nie mogą zostać uwzględnione, albowiem czynności organu w procedurze udzielania dotacji nie mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami Regulaminu. Z postanowień przyjętych w Regulaminie przez Radę Miasta Zgierza nie wynika, że wzór wniosku o dotację, z uwzględnieniem § 13 ust. 2, będzie opracowany przez organ wykonawczy i udostępniony osobom ubiegającym się o dotację. Regulamin nie zawiera postanowień w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby uznało, że nałożenie na wnioskującego o udzielenie dotacji obowiązku zawarcia w składanym wniosku o dotację klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych narusza w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem w wyżej opisanym zakresie nieprawidłowo unormowano tryb postępowania o udzielenie dotacji.

3. W odniesieniu do uregulowania przez Radę Miasta Zgierza kwestii związanych z trybem udzielania dotacji Kolegium Izby stwierdziło również, że w Regulaminie nie określono terminów, w których osoba ubiegająca się o dotację składa wniosek o dotację. W § 13 ust. 1 Regulaminu postanowiono: „W zależności od

wielkości środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie kosztów przedsięwzięć z zakresu wymiany źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych, dotacji udziela się Beneficjentowi końcowemu, który złożył w Urzędzie Miasta Zgierza prawidłowy, pisemny wniosek w terminach określonych przez Prezydenta Miasta Zgierza - zgodnie z kolejnością zgłoszeń”. Z kolei z § 14 wynika, że: „Pod uwagę nie będą brane wnioski: 1) które, zostały złożone po terminach wyznaczonych przez Prezydenta Miasta Zgierza; 3) dotyczące inwestycji nie spełniających wymogów określonych w Regulaminie; 4) złożonych przez osoby inne niż wymienione w § 2; 5) niekompletnie wypełnione”.

Z przyjętych postanowień wynika, że kwestię dotyczącą określenia terminów na złożenie wniosku o dotację Rada Miasta przekazała organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego.

W trakcie posiedzenia Kolegium przedstawiciele jednostki wyjaśnili w szczególności, że na chwilę obecną nie można wskazać w Regulaminie terminu w jakim wnioski o dotację winny być składane. Uchwała podlegać będzie wykonaniu w przypadku uzyskania środków zewnętrznych, a nie wiadomo, kiedy zostanie podpisana umowa między Miastem a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium przedstawiciele jednostki wskazali również, że określenie terminów do składania wniosków o dotację następuje w drodze zarządzenia Prezydenta. W omawianym przypadku określenie terminów na złożenie wniosków nastąpi po podpisaniu umowy z Funduszem. Przedstawiciele jednostki stwierdzili także, że Miasto stara się pozyskać jak najwięcej beneficjentów do każdego realizowanego programu, wobec czego informacja o naborze jest rozpowszechniana poprzez, m.in. publikację zarządzenia na stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej, a także przez prowadzoną kampanię informacyjno – edukacyjną.

Zdaniem Kolegium Izby scedowanie na Prezydenta Miasta kompetencji w zakresie ustalenia terminów do składania wniosków o dotację jest niezgodne z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ to Rada Miasta na mocy wskazanego przepisu została upoważniona do uregulowania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Wskazana wyżej kwestia stanowi zaś niezbędny element tego trybu. W związku z tym w Regulaminie należało określić konkretny termin składania wniosków o dotację albo też określić ramy czasowe, w których Prezydent Miasta miałby obowiązek ogłosić termin do składania wniosków o dotację.

W zakresie postanowień dotyczących trybu postępowania o udzielenie dotacji przyjętych w badanym Regulaminie Kolegium Izby dopatrzyło się również nieprawidłowości w postanowieniach § 15 ust. 1 oraz § 16 ust. 1 i 2. Treść § 15 ust. 1 Regulaminu brzmi: „Beneficjent końcowy zostanie poinformowany telefonicznie o rozstrzygnięciu w sprawie udzielenia dotacji”. Z kolei w § 16 ust. 1 i 2 zawarto następującą regulację: „1. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy Beneficjentem końcowym a Gminą Miasto Zgierz i stanowi refundację części kosztów poniesionych w związku z realizacją inwestycji. 2. Niepodpisanie przez Beneficjenta końcowego usługi umowy, o której mowa w ust. 1 w ciągu 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku lub w terminie wskazanym przez Gminę Miasto Zgierz traktuje się jako rezygnację z przyznanego dofinansowania”.

W ocenie Kolegium Izby w przywołanych postanowieniach brak uregulowania w jaki sposób i w jakim terminie osoba wnioskująca o dotację zostanie poinformowana o terminie zawarcia umowy w sprawie dotacji, przy jednoczesnym postanowieniu o negatywnych konsekwencjach dla tej osoby w sytuacji niepodpisania umowy w terminie. Mianowicie, z § 15 ust. 1 wynika jedynie, że składający wniosek o dotację celową zostanie poinformowany telefonicznie o rozstrzygnięciu w sprawie udzielenia dotacji. Z regulacji tej nie wynika natomiast, aby wraz z tą informacją osoba ubiegająca się o dotację otrzymała także informację o terminie zawarcia umowy w sprawie dotacji. Jednocześnie postanowienie § 16 ust. 2 Regulaminu nakłada negatywne konsekwencje dla wnioskującego o dotację w przypadku niepodpisania umowy dotacji w ciągu 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku lub w terminie wskazanym przez Miasto. W takiej sytuacji przyjęto, że osoba ubiegająca się o dotację zrezygnowała z przyznanego dofinansowania.

Analiza postanowienia § 16 ust. 2 prowadzi również do wniosku, że w ciągu 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku starający się o dotację powinien zasięgać w Urzędzie Miasta informacji, którego dnia zostanie podpisana z nim umowa o dotację, w związku z tym, że w świetle wskazanego postanowienia, podpisanie umowy może nastąpić każdego dnia w siedmiodniowym okresie ustalonym w Regulaminie, zaś jej niepodpisanie w terminie skutkuje negatywnymi konsekwencjami, w postaci uznania, że osoba zrezygnowała z dofinansowania. Wskazać również trzeba, że z postanowień § 16 ust. 2 wynika, iż osoby ubiegające się o dotację zostały podzielone de facto na dwie grupy: osoby, które

będą podpisywały umowę w sprawie dotacji w ciągu 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku oraz osoby, które podpiszą umowę w sprawie dotacji w terminie wskazanym przez Miasto, przy czym z Regulaminu nie wynika, w oparciu o jakie kryterium taki podział zostanie przeprowadzony. Nadto, z postanowień Regulaminu nie wynika także w jaki sposób będzie przekazana informacja o konkretnym terminie do podpisania umowy.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe świadczy o niepełnym uregulowaniu trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i pozostawieniu tych kwestii do wykonania przez organ wykonawczy.

Przedstawiciele Miasta w toku posiedzenia Kolegium wskazali także, że pracownicy Urzędu kontaktują się telefonicznie z osobami wnioskującymi o udzielenie dotacji, co jest wystarczającą formą porozumiewania się. W ten sposób przekazują również informację o terminie do zawarcia umowy w sprawie dotacji. W przypadku, gdy osoba nie stawia się w wyznaczonym terminie pracownik sporządza notatkę służbową i wysyła pismo do tej osoby. Natomiast, gdy osoba wnioskująca o dotację nie ma telefonu pracownicy kontaktują się z nią osobiście.

Kolegium Izby wskazuje, że nie ma przeszkód, by w uchwale podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustalić telefoniczną drogę przekazywania informacji osobom ubiegającym się o dotację, jednakże kwestie z tym związane należy uregulować w taki sposób, by nie było wątpliwości, jakie czynności obowiązani są wykonać wnioskujący o dotację oraz udzielający dotacji. Tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oznacza bowiem wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Procedura powinna zatem wynikać z postanowień aktu prawa miejscowego, a nie bazować na utrwalonej, ale nieznajdującej odzwierciedlenia w badanym Regulaminie praktyce i doświadczeniu pracowników Urzędu Miasta.

Kolegium Izby podkreśla również, że uregulowanie trybu postępowania o udzielenie dotacji, przy przyjęciu określonej formy porozumiewania się z wnioskującymi o dotację, powinno mieć charakter kompleksowy i precyzyjny, tak by nie było wątpliwości w jaki sposób adresaci prawa miejscowego oraz udzielający dotacji powinni się zachować, stosując przyjęty sposób wzajemnej komunikacji. Postanowienia dotyczące tych kwestii powinny być również tak sformułowane, by nie prowadziły do ograniczenia uprawnień osób starających się o dotację. W ocenie Kolegium Izby postanowienia Regulaminu nie spełniają tych wymogów. W Regulaminie ograniczono się jedynie do wskazania, że stosowana będzie forma telefoniczna w kontaktach z ubiegającymi się o dotację, natomiast w ślad za tym nie zawarto uregulowań dotyczących chociażby obowiązku udokumentowania przez udzielającego dotację treści rozmów telefonicznych przeprowadzonych z osobami wnioskującymi o dotację. Brak również uregulowań wskazujących, w jaki sposób ma zachować się składający wniosek o dotację, gdy na przykład z przyczyn obiektywnych nie będzie mógł odebrać telefonu lub przychodzące połączenie odbierze ktoś z jego rodziny, nie informując go o treści przekazanej informacji lub przekazując wadliwie wysłuchaną informację. Pomimo wadliwej, niepełnej regulacji w tym zakresie Regulamin przewiduje – w sposób niedozwolony -negatywne skutki dla wnioskodawcy w przypadku niepodpisania w terminie umowy o dotację tj. wygaśnięcie uprawnienia do dotacji.

Pominięcie w Regulaminie kwestii czyniących tryb postępowania o udzielenie dotacji pełnym należy traktować jako niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przy powyższym Kolegium Izby wskazuje także, że stosownie do § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku z sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283) przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie Kolegium postanowienia § 16 ust. 2 Regulaminu nie spełniają tego wymogu.

W konkluzji Kolegium Izby stwierdziło brak pełnego uregulowania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

4. Regulując sposób rozliczania dotacji w § 20 ust. 1 Regulaminu postanowiono: „*Po zrealizowaniu inwestycji Beneficjent końcowy przedkłada Prezydentowi Miasta Zgierza wniosek o wypłatę dotacji celowej wraz z dokumentami rozliczeniowymi w terminie określonym w § 19*”. W § 20 ust. 3 wskazano jakie dokumenty beneficjent końcowy powinien dołączyć do rozliczenia: „*1) potwierdzenie trwałego wyłączenia z użytku źródła ciepła na paliwo stałe. Potwierdzeniem trwałego wyłączenia z użytku źródła ciepła na paliwo stałe jest imienny dokument zezłomowania/karta przekazania odpadu/formularza przyjęcia odpadów metali. W uzasadnionych przypadkach, np. trwałego wyłączenia z użytku pieca kaflowego, Beneficjent końcowy może udokumentować ten fakt w inny wiarygodny sposób np. dokument trwałego odłączenia źródła ciepła od przewodu kominowego*”

wystawiony przez mistrza kominiarstwa; 2) dokumenty zakupu, czyli kopie faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych, potwierdzających nabycie materiałów, urządzeń lub usług. W przypadku braku wyraźnie określonego zakresu kosztu kwalifikowanego na fakturze bądź rachunku, należy dodatkowo dołączyć odrębne zestawienie z wyszczególnieniem kosztów, wchodzących w skład całej kwoty, ujętej na fakturze bądź rachunku, potwierdzone przez wystawcę ww. dokumentów; 3) dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań technicznych określonych w Załączniku nr 1 do Programu; 4) dokument potwierdzający instalację źródła ciepła przez instalatora posiadającego odpowiednie uprawnienie (w szczególności, w przypadku kotłów gazowych, protokołu ze sprawdzenia szczelności instalacji czy protokołu sporządzonego przez kominiarza w zakresie prawidłowego działania kanałów spalinowych i wentylacyjnych); 5) inne dokumenty wymagane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej związanych z realizacją przedsięwzięcia”.

Z kolei w § 24 Regulaminu postanowiono, że: „W celu zapewnienia prawidłowości udzielenia, wykorzystania i rozliczenia dotacji osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Zgierza, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i gospodarki Wodnej mają prawo do: 1) przeprowadzenia kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia, a także w okresie trwałości przedsięwzięcia, w lokalu mieszkalnym objętym przedsięwzięciem oraz dokumentów związanych z dofinansowaniem; 2) wezwania Beneficjenta końcowego w celu złożenia wyjaśnień w przypadku podejrzenia nieprzestrzegania postanowień Regulaminu lub umowy”.

Stosownie do przywołanych postanowień przy rozliczeniu dotacji beneficjent końcowy jest zobowiązany dołączyć do rozliczenia, oprócz dokumentów wymienionych w § 20 ust. 3 pkt 1) - 4), także inne, bliżej nieokreślone dokumenty, związane z realizacją przedsięwzięcia, których przedłożenia może wymagać Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (§ 20 ust. 3 pkt 5)). Natomiast, na podstawie § 24 dopuszczono możliwość przeprowadzenia kontroli w lokalu mieszkalnym beneficjenta objętym przedsięwzięciem oraz kontroli dokumentów związanych z dofinansowaniem, przy czym kontrole takie mogą przeprowadzić nie tylko osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Zgierza, ale również osoby upoważnione przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Osoby upoważnione przez wskazane Fundusze mogą również, na mocy § 24 pkt 2) wezwać beneficjenta do złożenia wyjaśnień w przypadkach wskazanych w tym paragrafie.

W ocenie Kolegium Izby przyjęcie w Regulaminie, że Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mogą żądać od beneficjenta dotacji przedłożenia dokumentów w celu rozliczenia dotacji, a także dopuszczenie przeprowadzenia kontroli w lokalu mieszkalnym beneficjenta objętym przedsięwzięciem przez osoby działające z upoważnienia tych Funduszy, jak również przyznanie takim osobom uprawnienia do wezwania beneficjenta w celu złożenia wyjaśnień, wykracza poza zakres upoważnienia Rady wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia wymaga, że umowa o dotację jest zawierana z Miastem, a Rada Miasta to jedyny organ, który na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest uprawniony do określenia zasad udzielania dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Wykonawcą zaś uchwały Rady jest Prezydent Miasta Zgierza.

Zaznaczyć również należy, że środki przeznaczone na dotacje dla beneficjentów są objęte budżetem Miasta. Miasto wprawdzie otrzymuje dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie - jak wskazano w § 2 uchwały - jednakże dotacja z Funduszu, po przekazaniu jej do budżetu Miasta staje się dochodem Miasta i jest wydatkowana na realizację inwestycji jako wydatek budżetu Miasta, jak inne dotacje, które Miasto otrzymuje od podmiotów zewnętrznych na realizację określonych zadań.

Na marginesie Kolegium Izby zwraca również uwagę, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wyjścia przez Radę Miasta poza zakres upoważnienia przy podjęciu uchwały, także w przypadku wykonywania przez Miasto zadań na podstawie umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym udzielającym Miastu dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby w przywołanych wyżej postanowieniach Regulaminu naruszono również art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska z tego względu, że posłużono się pojęciem innych dokumentów (§ 20 ust. 3 pkt 5)), których charakteru i rodzaju Rada nie określiła, pozostawiając możliwość ich

doprecyzowania przez wskazane wyżej Fundusze i w rezultacie pozbawiając beneficjenta jednoznacznej informacji, jakie dokumenty jest zobowiązany dołączyć do wniosku o wypłatę dotacji celowej. Kolegium Izby podkreśla, że źródłem obowiązków nałożonych na beneficjentów może być wyłącznie akt prawa miejscowego, podjęty przez uprawniony organ na podstawie upoważnienia ustawowego. W analizowanym przypadku wyłącznie Rada Miasta Zgierza upoważniona jest, na mocy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, do określenia dokumentów, które beneficjent jest zobowiązany złożyć w celu rozliczenia dotacji.

W tym zakresie Kolegium Izby ponownie wskazuje, że stosownie do § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku z sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy ustawy redaguje się tak, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby uznało, że przywołane postanowienia Regulaminu naruszają w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, a Rada Miasta Zgierza przyznając wyżej opisane kompetencje Funduszom wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, zaś poprzez brak określenia rodzaju dokumentów w § 20 ust. 3 pkt 5) Regulaminu, nieprawidłowo uregulowała sposób rozliczenia dotacji.

5. W § 17 ust. 1 Regulaminu postanowiono: *„Przed rozpoczęciem inwestycji osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Zgierza mogą przeprowadzić na terenie lokalu mieszkalnego zgłoszonego we wniosku wstępną kontrolę w zakresie likwidowanego źródła ciepła i planowanych prac poprawiających efektywność energetyczną”*. Z kolei z przywołanego w punkcie 4. niniejszego uzasadnienia § 24 pkt 1) Regulaminu wynika, że w celu zapewnienia prawidłowości udzielenia, wykorzystania i rozliczenia dotacji możliwe jest przeprowadzenie kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia, a także w okresie trwałości przedsięwzięcia, w lokalu mieszkalnym objętym przedsięwzięciem oraz dokumentów związanych z dofinansowaniem.

Z postanowień Regulaminu wynika, że przewidziano w nim wstępną kontrolę przeprowadzaną przed rozpoczęciem inwestycji w lokalu zgłoszonym w złożonym wniosku, kontrolę mającą na celu zapewnienie prawidłowości udzielenia dotacji, a także jej wykorzystania i rozliczenia, jak również kontrolę w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz w okresie trwałości.

Przedstawiciele Miasta wyjaśnili przy powyższym, że kontrola udzielenia dotacji przeprowadzana jest przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i co do zasady podlega tej kontroli Miasto Zgierz w zakresie przestrzegania procedury udzielania dotacji, przy czym w ramach tej kontroli może być również przeprowadzona kontrola u beneficjenta dotacji.

W ocenie Kolegium Izby w zakresie delegacji przysługującej Radzie do podjęcia uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie mieści się upoważnienie do uregulowania w uchwale kontroli wstępnej, kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia, jak również kontroli w celu zapewnienia prawidłowości udzielenia dotacji. Kolegium Izby 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. Dopuszczalne jest zatem 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.

W zakresie natomiast w jakim w badanym Regulaminie przyjęto postanowienia dotyczące kontroli wstępnej, kontroli w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz kontroli w celu zapewnienia prawidłowości udzielenia dotacji, naruszony został w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przyjmując takie

postanowienia Rada Miasta Zgierza wprowadziła regulację niezwiązaną z rozliczeniem dotacji, czym wykroczyła poza zakres przyznanej delegacji ustawowej.

6. W § 21 Regulaminu postanowiono: „1. Po przedłożeniu wniosku i dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w § 20 osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Zgierza mogą przeprowadzić na nieruchomości końcową kontrolę zrealizowanej inwestycji w odniesieniu do złożonych dokumentów. 2. Termin końcowej kontroli zostanie uzgodniony z Beneficjentem końcowym telefonicznie. 3. Z przeprowadzonej końcowej kontroli zostanie sporządzony protokół wraz z dokumentacją fotograficzną”.

W ocenie Kolegium Izby przyjęta regulacja dotycząca kontroli końcowej zrealizowanej inwestycji jest niepełna. Mianowicie nie określono w niej kryteriów przeprowadzenia kontroli, bowiem wskazano, że kontrola ta odnosi się do złożonych dokumentów rozliczeniowych wymienionych w § 20 Regulaminu. Taka regulacja prowadzi do konkluzji, że przedmiotowa kontrola będzie odnosiła się również do innych dokumentów, bliżej nieokreślonych, o których mowa w § 20 ust. 3 pkt 5) Regulaminu, których przedłożenia przez beneficjenta może żądać Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jak natomiast stwierdzono w pkt 4. niniejszego uzasadnienia, Rada Miasta nie określiła charakteru i rodzaju tych dokumentów, czym naruszyła art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Nie sposób zatem uznać, że w § 21 Regulaminu ustalone zostały kryteria przeprowadzenia kontroli końcowej.

Wskazać przy powyższym również należy, że pomimo nieokreślenia kryteriów przeprowadzenia kontroli końcowej, jednocześnie w § 23 pkt 3) Regulaminu zawarto postanowienie odwołujące się do wyniku kontroli końcowej, które wprowadza negatywne dla beneficjenta dotacji konsekwencje. W § 23 pkt 3) postanowiono: „Pomimo zawarcia umowy środki nie zostaną przekazane i zobowiązanie do ich przekazania wygasa w przypadku: (...) 3) negatywnej oceny realizacji i rozliczenia inwestycji, w wyniku końcowej kontroli, o której mowa w § 21; (...)”. Podkreślić przy tym trzeba, że ani w § 23, ani w innych postanowieniach Regulaminu nie określono zakresu pojęciowego „negatywnej oceny realizacji i rozliczenia wykonanego zadania”.

Skutkiem przyjętych rozwiązań jest pozbawienie beneficjenta dotacji informacji, w oparciu o jakie dokumenty udzielający dotacji przeprowadzi kontrolę końcową, jak również w oparciu o jakie przesłanki uzna, że należy negatywnie ocenić realizację inwestycji i jej rozliczenie.

W ocenie Kolegium Izby przyjęcie wyżej opisanych regulacji wskazuje, że Rada Miasta Zgierza nie zrealizowała upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem nie uregulowała w sposób prawidłowy sposobu rozliczenia dotacji, co doprowadziło do istotnego naruszenia prawa.

7. Kolegium Izby wskazuje ponadto na nieścisłości, które znajdują się w treści postanowień przyjętych w Regulaminie. Mianowicie, w: § 2 ust. 4, § 6, § 20 ust. 3 pkt 3) użyto terminu „program” lub „Program” - przedstawiciele Miasta wyjaśnili, że chodzi tu o badany Regulamin i wskazany wyżej termin został użyty omyłkowo. W § 16 ust. 2 Regulaminu odnoszącego się do zawarcia umowy o dotację posłużono się niezrozumiałym pojęciem „usługi umowy”. Z kolei w § 13 ust. 1 mowa o konieczności złożenia prawidłowego wniosku o dotację, bez wyjaśnienia jaki wniosek uznany zostanie za prawidłowy. Natomiast z § 17 ust. 1 dotyczącego kontroli wstępnej nie wynika, czy kontrolą tą objęte są osoby, z którymi podpisano już umowy o dotację, czy też osoby, które takiej umowy jeszcze nie podpisały, ale złożyły w wniosek o dotację - w postanowieniu § 17 ust. 1 wskazano, że kontrola może być przeprowadzona na terenie lokalu mieszkalnego zgłoszonego we wniosku.

Przy powyższym należy ponownie podkreślić, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku z sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Mając na względzie wskazane w sentencji naruszenia prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność uchwały w całości.

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