



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 maja 2023 r.

Poz. 3759

UCHWAŁA NR 13/38/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 29 marca 2023 r.

w sprawie: uchwały nr LXXIX/541/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 23 lutego 2022 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych na terenie miasta Sieradza w latach 2022-2025 w ramach programu „Ciepłe mieszkanie”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

Po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2023 roku uchwały nr LXXIX/541/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych na terenie miasta Sieradza w latach 2022-2025 w ramach programu „Ciepłe mieszkanie”, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 2 marca 2023 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr LXXIX/541/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych na terenie miasta Sieradza w latach 2022-2025 w ramach programu „Ciepłe mieszkanie” 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) 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) nieokreśleniu przez Radę Miejską w Sieradzu terminów dotyczących złożenia wniosku o dotację.

Uzasadnienie

W dniu 2 marca 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr LXXIX/541/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych na terenie miasta Sieradza w latach 2022-2025 w ramach programu „Ciepłe mieszkanie” (zwana dalej Uchwałą). Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 29 marca 2023 roku rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, powiadamiając przedstawicieli Miasta Sieradza o terminie posiedzenia. Przedstawiciele Gminy nie uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 r. - Prawo ochrony środowiska.

Załącznik do Uchwały zawiera „Regulamin wprowadzający zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Miasta Sieradza w latach 2022-2025”, w którym Rada Miejska określiła zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania (zwany dalej Regulaminem).

W toku badania Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska w Sieradzu postanowiła, 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, 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”.

Przyjęte w powołanym wyżej § 2 ust. 3 Regulaminu postanowienia ustalające krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej znalazły odzwierciedlenie również w innych zapisach Regulaminu, w szczególności: w § 2 ust. 1, z którego wynika, że dotacja może być udzielona na wymianę źródła ciepła na paliwo stałe, niespełniającego wymagań minimum 5 klasy według normy przenoszącej normę europejską EN 303-5 i poprawę efektywności energetycznej w lokalu mieszkalnym znajdującym się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; w § 2 ust. 4, w którym wskazano, że 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 Miejska określiła wysokość dotacji w odniesieniu do jednego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym; w § 14 ust. 2 pkt 4), w świetle którego w procedurze rozpatrywania wniosków o dotację pod uwagę nie będą brane wnioski złożone przez osoby inne niż wymienione w § 2.

Zgodność z prawem przywołanych wyżej postanowień Regulaminu Kolegium Izby oceniło mając na względzie postanowienia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W myśl art. 403 ust. 4 tej ustawy 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 została upoważniona 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.

Zdaniem Kolegium Izby wskazane powyżej postanowienia Regulaminu, w szczególności zawarte w § 2 ust. 3, prowadzą do nieuprawnionego zawężenia kategorii podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Z postanowień tych wynika bowiem, że o dotację celową na podstawie Regulaminu może ubiegać się 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. 3, warunki te muszą być spełnione łącznie. Ustalenie kręgu podmiotowego potencjalnych beneficjentów dotacji w sposób taki jak w podjętej przez Radę Miejską w Sieradzu uchwale powoduje więc, 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). Wskutek takiego uregulowania zakresu podmiotowego 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 konsekwencji o dotację celową na podstawie podjętej przez Radę Miejską w Sieradzu może się ubiegać nie każda osoba fizyczna, a tylko taka, która spełnia łącznie warunki określone w § 2 ust. 3 Regulaminu. W ocenie Kolegium Izby takie postanowienia uchwały naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska z uwagi na nieuprawnioną modyfikację kategorii osób fizycznych mogących ubiegać się o dotację. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska akt prawa miejscowego - uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, nie może zawęzić kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji w ramach poszczególnych kategorii podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4.

Kolegium Izby opowiadając się za taką interpretacją art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska kieruje się jednolitą i utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie.

W wyroku z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1656/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził co następuje: „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. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi bowiem naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. W analizowanej sprawie, Rada Miejska w Tarnowie nie mogła zatem zawęzić ustawowej kategorii osób fizycznych (art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. „a” p.o.ś.) wyłącznie do takich osób fizycznych, które nie posiadają statusu przedsiębiorcy. Konstrukcja zacytowanego wyżej § 1 załącznika do zaskarżonej uchwały wskazuje również, że przepis ten narusza konstytucyjną zasadę równości. Pozbawia bowiem prawa do uzyskania przedmiotowej dotacji takie osoby fizyczne, które realizują inwestycję związaną ze zmianą systemu ogrzewania albo zakupem i montażem kolektorów słonecznych nie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej albo poza miejscem prowadzenia działalności gospodarczej”.

Takie samo stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 636/15, powtarzając w szczególności tezę, zgodnie z którą „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, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”.

W wyroku z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt III SA/Po 513/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że „w ocenie sądu, rada gminy może ustanawiać dotację celową z art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie tylko dla wszystkich podmiotów wskazanych w tym przepisie, ale również dla poszczególnych kategorii tych podmiotów. Nie ma zatem problemu, by regulowana dotacja obejmowała inwestycje realizowane wyłącznie przez osoby fizyczne, albo wyłącznie przez wspólnoty mieszkaniowe, lub wyłącznie przez jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, czy też przez przedsiębiorców (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem, w ocenie Sądu, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 747/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, że „rada gminy ma swobodę w tym sensie, że może określić, że udziela dotacji jedynie jednej z wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. kategorii podmiotów, np. tylko osobom fizycznym (...) Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. poprzez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. posiadają tytuł prawny do nieruchomości mieszkalnych (...) rada gminy może stanowić prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji i art. 40 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy (tu: art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś.). Rada gminy niezasadnie zatem wykluczyła z możliwości uzyskania dotacji osoby fizyczne nieposiadające tytułu prawnego do nieruchomości mieszkalnych położonych na terenie Miasta i Gminy K.”

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 46/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po raz kolejny uznał, że „rada gminy ma swobodę w tym sensie, że może określić, że udziela dotacji jedynie jednej z wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. kategorii podmiotów np. tylko osobom fizycznym (...). Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne (czy np. nie wszystkie wspólnoty mieszkaniowe, nie wszystkie osoby prawne czy nie wszyscy przedsiębiorcy) są uprawnieni do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. są właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych (...) rada gminy może stanowić prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ... i art. 40 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy (tu: art. 403 ust. 4 P.o.ś.). Rada Miasta i Gminy Margonin niezasadnie zatem wykluczyła z możliwości uzyskania dotacji wymienione w art. 403 ust. 4 P.o.ś. podmioty nieposiadające prawa własności lub współwłasności budynków mieszkalnych jednorodzinnych”.

Wreszcie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 P.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa

miejscowego. Tymczasem w § 3 ust. 1 Regulaminu Uchwały z [...] kwietnia 2019 r. Rada Miejska w K. uchwaliła, że «Wnioskodawcą Programu są osoby fizyczne będące właścicielami/współwłaścicielami budynków». (...) Organ stanowiący podejmujący akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do uregulowania tego, co już zostało uregulowane w trybie ustawy, ani też do wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego. A zatem uznać należy, że Rada Miejska określając krąg podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do przedmiotowej dotacji dokonała jego nieuprawnionego zawężenia, przekraczając ustawowe upoważnienie”. W odróżnieniu od powołanych wyżej wyroków ten jest nieprawomocny.

Dokonując interpretacji art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska z poszanowaniem dla ukształtowanej linii orzecznictwa sądów administracyjnych Kolegium Izby przyjmuje, że rada gminy (rada powiatu) określając zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 może dokonać wyboru podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji spośród podmiotów wymienionych w punkcie pierwszym ustępu 4. Organ ten może również wskazać inne podmioty jako potencjalnych beneficjentów dotacji z uwagi na otwarty katalog tych podmiotów zamieszczony w przywołanym przepisie prawa, choć trzeba zaznaczyć, że przykładowe wyliczenie w punkcie pierwszym osób fizycznych, osób prawnych, wspólnot mieszkaniowych i przedsiębiorców jako podmiotów spoza sektora finansów publicznych powoduje, iż innymi podmiotami mogą być tylko jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej inne niż wspólnoty mieszkaniowe. Co najistotniejsze z punktu widzenia sprawy legalności Uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, Kolegium Izby przyjmuje, że rada gminy nie może modyfikować danej kategorii ustawowej, a Uchwała Rady Miejskiej w Sieradzu zmodyfikowała kategorię ustawową osób fizycznych. Upoważnienia do takiej modyfikacji nie można zdaniem Kolegium Izby wywodzić z warunków uczestnictwa w programach umożliwiających uzyskanie przez jednostki samorządu terytorialnego uzyskanie dofinansowania do realizowanych przez nie zadań. W odniesieniu do badanej Uchwały kategorii określone w § 2 ust. 3 pkt 1) i 2) Regulaminu, wprowadzającym zasady udzielania dotacji celowych na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych na terenie Miasta Sieradza w latach 2022-2025, wynikają z zapisów programu Ciepłe mieszkanie ogłoszonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przystąpienie do realizacji programu ogłoszonego przez podmiot udzielający dofinansowania gminie nie może prowadzić do naruszenia obowiązujących przepisów prawa w podjętym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego akcie prawa miejscowego. Program „Ciepłe Mieszkanie” jest programem Funduszu (jego treść została udostępniona na stronie internetowej Ministra Klimatu i Środowiska) i nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Program „Ciepłe Mieszkanie” nie został ujęty w ramy prawne przez ministra właściwego do spraw klimatu, który na mocy art. 400a ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy. Aby gmina mogła udzielać dotacji w ramach programu Funduszu, rada gminy musi podjąć akt prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 w związku z ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Nie można przyjąć, że warunki programu NFOŚiGW uzasadniają odmienną interpretację art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, wyłącznie dla potrzeb realizacji tego programu przez gminy, odmienną niż w każdym innym przypadku.

Modyfikacja powodująca pozbawienie prawa do ubiegania się o dotację części potencjalnych beneficjentów wchodzących w skład wybranej kategorii podmiotów powoduje nie tylko naruszenie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy, ale może być poddana ocenie także pod kątem zgodności z zasadą równości wobec prawa, sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP. W ocenie Kolegium Izby bowiem wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Sieradzu zróżnicowanie podmiotów - osób fizycznych w zakresie prawa do ubiegania się o dotację celową na wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych w sposób nieuzasadniony różnicuje prawa osób fizycznych w zakresie możliwości uzyskania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie to nie jest w żaden sposób związane z podstawowym i bezpośrednim celem uchwalonych przepisów aktu prawa miejscowego tj. realizacją zadania z zakresu ochrony środowiska poprzez realizację przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (zadania własne gminy wynikające z art. 400a ust. 1 pkt 21) ustawy - Prawo ochrony środowiska). Dotacje udzielane według zasad określonych przez radę gminy (radę powiatu) są przeznaczone na realizację zadań własnych gminy (powiatu), a stosownie do art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Niezależnie od zarzutu wadliwego unormowania kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji Kolegium Izby stwierdziło, że w Regulaminie nie określono terminu, w którym osoba ubiegająca się o dotację winna złożyć wniosek o dotację. W § 13 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że „Prezydent Miasta Sieradza określa termin

składania wniosków poprzez zamieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Sieradza oraz na stronie internetowej www.sieradz.eu. Datą złożenia wniosku jest data wpływu do Urzędu Miasta Sieradza". Trzeba przy tym zaznaczyć, że w§ 13 złożonym z czterech ustępów dwa z nich są oznaczone cyfrą „2”, cytowane postanowienie prawidłowo powinno być ujęte w ust. 3 tego paragrafu. Z kolei w § 14 ust. 2 pkt 1) Regulaminu postanowiono, że pod uwagę nie będą brane wnioski, które zostały złożone po terminach wyznaczonych przez Prezydenta Miasta Sieradza.

Z przywołanej regulacji wynika, że Rada Miejska w Sieradzu nie tylko nie określiła w badanej uchwale terminu składania wniosków przez beneficjentów dotacji, ale także przeniosła kompetencję do jego określenia na organ wykonawczy. Powyższe zdaniem Kolegium Izby wykracza poza delegację ustawową przysługującą Radzie Miejskiej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten upoważnia bowiem wyłącznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do uregulowania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Elementem trybu udzielania dotacji jest zaś niewątpliwie kwestia terminu do złożenia wniosku o udzielenie takiej dotacji. Wobec powyższego to Rada Miejska powinna określić termin składania wniosków o dotację w Regulaminie, poprzez wskazanie konkretnego terminu albo poprzez określenie ram czasowych, w których Prezydent Miasta miałby obowiązek ogłosić termin do składania takich wniosków. Pominięcie uregulowania tej kwestii w analizowanym Regulaminie Kolegium Izby uznało za naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby, nie kwestionując dopuszczalności realizacji przez Miasto programów Funduszy dotyczących ochrony środowiska stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej określająca zasad udzielania dotacji celowych powinna być zgodna z treścią upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Dokonana analiza treści Uchwały, świadczy o tym, że przedmiotowa Uchwała narusza te przepisy z powodów, o których mowa wyżej.

Mając na względzie charakter wskazanych w sentencji naruszeń prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi 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
Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk