



UCHWAŁA NR 31/122/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 31 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Magdalena Budziarek |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 11/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Bogdan Łągwa | 12/ Tomasz Jan Karwicki |

po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2020 roku **Uchwały Nr XXVIII/956/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 lipca 2020 roku w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu i wykorzystaniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 lipca 2020 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 708), art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1219), w związku z art. 250 oraz art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami) oraz w związku z § 143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283), **stwierdza nieważność Uchwały Nr XXVIII/956/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 lipca 2020 roku w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu i wykorzystaniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania.**

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/956/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 lipca 2020 roku w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu i wykorzystaniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 lipca bieżącego roku.

Na podstawie art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie Miasta do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby realizowane było poprzez złożenie wyjaśnień drogą pisemną. Jednostka skorzystała z tego uprawnienia. Pismem z dnia 30 lipca 2020 roku (Nr: DPr – BRM-I.0711.32.2020) Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi odniosła się do kwestii przedstawionych przez Izbę w piśmie zawiadamiającym o posiedzeniu Kolegium. Miasto udzielało wyjaśnień także na etapie badania ww. Uchwały poprzedzającym posiedzenie Kolegium: w dniu 20.07.2020 r. - wyjaśnienie p.o. Dyrektora Departamentu Ekologii i Klimatu oraz w dniu 23.07.2020r. - wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi.

Analizując w dniu 31 lipca bieżącego roku Uchwałę Nr XXVIII/956/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 lipca 2020 roku w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu i wykorzystaniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania (dalej Uchwała), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej Uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 w związku z art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.

W załączniku do badanej Uchwały Rada Miejska w Łodzi przyjęła „*Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące wykonanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych oraz roztopowych, służących ochronie zasobów wodnych dla miasta Łodzi*” (dalej Regulamin). Do Regulaminu uchwalone zostały dwa załączniki, tj. załącznik nr 1 określający wniosek o udzielenie dotacji oraz załącznik nr 2 określający wniosek o rozliczenie dotacji.

W § 2 ust. 1 Uchwały Rada Miejska w Łodzi postanowiła, że beneficjentami dotacji mogą być wspólnoty mieszkaniowe. Jednocześnie, w § 2 ust. 2 Uchwały Rada Miejska wskazała, że w przypadku prowadzenia przez wspólnotę mieszkaniową działalności gospodarczej na nieruchomości objętej dotacją, w przypadku występowania pomocy de minimis, dotacji udziela się zgodnie z warunkami dopuszczalności udzielenia takiej pomocy, określonymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1). Do kwestii pomocy de minimis Rada Miejska odniosła się również w Regulaminie, postanawiając w § 5 ust. 4, że: „*W przypadkach, w których dotacje będą udzielane na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, będą one stanowić pomoc de minimis, której udzielanie będzie następować zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1).*”

Z wyjaśnień udzielonych przez Miasto w dniu 20 lipca 2020 roku wynika, że projekt badanej Uchwały nie został uprzednio zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Natomiast przy piśmie z dnia 30 lipca 2020 roku Miasto przekazało Izbie stanowisko Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczące postanowień Uchwały odnoszących się do pomocy de minimis (pismo z dnia 27.07.2020 r.). W swoim stanowisku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że w celu zapewnienia przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis Uchwała powinna zostać dostosowana do przepisów ustawy o pomocy publicznej oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Urząd wskazał również szczegółowe uregulowania dotyczące aktu prawa miejscowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis, których nie zawiera badana Uchwała, a które powinny znaleźć się w jej treści.

Stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 708) zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podlega projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy w zgłoszonym projekcie.

Z nadzorowanej Uchwały oraz z przyjętego do niej Regulaminu wynika, że Rada Miejska w Łodzi przewidziała możliwość udzielenia pomocy de minimis beneficjentom dotacji. W związku z tym projekt analizowanej Uchwały powinien zostać przekazany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej. Niezachowanie tej procedury w sytuacji, w której lokalny ustawodawca, w przyjętym akcie prawa miejscowego przewiduje udzielenie pomocy de minimis, jest sprzeczne z powołanym przepisem i zdaniem Kolegium Izby skutkuje jego istotnym naruszeniem. Stosownie do ukształtowanej linii orzeczniczej naruszenie prawa prowadzące do stwierdzenia nieważności uchwały może polegać nie tylko na naruszeniu przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, czy naruszeniu przepisów prawa materialnego, ale także na naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 17.02.2016 r., sygn. II FSK 3595/13).

Oceny Kolegium Izby o istotnym naruszeniu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej nie zmienia okoliczność, że Miasto przekazało Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów badaną Uchwałę, bowiem jak wynika z pisma Urzędu, Uchwała powinna być dostosowana do przepisów regulujących przyznawanie pomocy de minimis. W związku z tym uznać należy, że w analizowanym brzmieniu Uchwała nie spełnia wymogów, jakim powinien odpowiadać akt prawa miejscowego przewidujący udzielanie tego rodzaju pomocy. Kolegium Izby stwierdza przy tym, że Miasto mogło uniknąć niedostosowania Uchwały do przepisów regulujących pomoc de minimis, gdyby przed jej podjęciem przedłożyło Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projekt Uchwały i przy jej podejmowaniu zastosowało się do przedstawionych wskazówek Prezesa ww. Urzędu.

Niezależnie od powyższego, mając na uwadze treść analizowanej Uchwały, jej Regulaminu, a także załączników do Regulaminu, Kolegium Izby stwierdza, że w uchwalonym akcie prawa miejscowego w sposób wzajemnie sprzeczny i wykluczający się uregulowano kwestię podmiotów, które mogą ubiegać się o udzielenie dotacji celowych z budżetu Miasta na przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące wykonanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych oraz roztopowych. Mianowicie, jak wyżej wskazano, zgodnie z § 2 ust. 1 Uchwały beneficjentami dotacji mogą być wspólnoty mieszkaniowe. Taką wolę Rada Miejska w Łodzi wyraziła również na pierwszej stronie załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 do Regulaminu, gdzie wskazano: „/wniosek dla wspólnot/”, a także w pozycjach tych załączników: „Dane dotyczące wnioskodawcy”, „Rodzaj nieruchomości”, w których wskazano: „wspólnota mieszkaniowa”. Jednakże w § 4 Regulaminu Rada Miejska uchwaliła, jak następuje: „Dotacje mogą być udzielone podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, wspólnotom mieszkaniowym, położonym w granicach administracyjnych miasta Łodzi”, co wskazuje, że jej wolą było udzielenie dotacji szerszemu kręgowi podmiotów, niż tylko wspólnotom mieszkaniowym. O takim zamiarze Rady świadczyć także może treść przytaczanego wyżej § 5 ust. 4 Regulaminu, w którym postanawia się, że pomoc de minimis będzie udzielana na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a nie jedynie na rzecz wspólnot mieszkaniowych. Ponadto, w § 3 ust. 2 oraz w § 2 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska postanowiła również, że dotacja udzielana jest na rzecz podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, a w części V („Wykaz dokumentów załączonych do wniosku”) załącznika nr 1 do Regulaminu, zobowiązała także ubiegającego się o dotację do przedłożenia dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością.

Mając powyższe na względzie wskazać należy, że zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego przepisu, 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 mocy art. 403 ust. 5 wskazanej ustawy rada gminy (powiatu) została uprawniona do określenia w drodze uchwały zasad udzielania tej dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W kwestii określenia kręgu podmiotów w uchwale podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska Kolegium Izby podziela pogląd przedstawiony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku (sygn. akt I SA/Kr 1656/14) zgodnie, z którym w art. 403 ust. 4 wskazanej ustawy podano jedynie przykładowe kategorie podmiotów, do których skierowana jest uchwała i, które mogą ubiegać się o dotacje (beneficjentów dotacji). Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia użycie w art. 403 ust. 4 sformułowania „w szczególności”, jak również oddanie do kompetencji rady możliwości udzielenia dotacji tym podmiotom. Wobec tego właściwa rada może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też, kierując się własną polityką w tym zakresie, tylko niektórym, uznając że pozostałe podmioty nie wymagają pomocy w formie dotacji.

Przykładowe wskazanie podmiotów w ww. przepisie oznacza również, że rada może także wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały w nim wymienione. Rada nie może jednakże w podjętej uchwale modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji.

Tym samym Rada Miejska w Łodzi miała podstawy do określenia podmiotów, którym zamierza udzielić dotacji celowych z budżetu Miasta na przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące wykonanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych oraz roztopowych. Jednakże, w ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w badanej Uchwale oraz w przyjętym do niej Regulaminie, a także w załącznikach do tego Regulaminu, nie określiła kręgu podmiotowego w sposób wymagany dla aktu prawa miejscowego. Z niektórych postanowień tego aktu wynika bowiem, że wolą Rady Miejskiej było udzielenie dotacji jedynie wspólnotom mieszkaniowym (przede wszystkim z § 2 ust. 1 Uchwały), jednak w innych postanowieniach Rada wskazuje, że zamierza udzielić dotacji nie tylko wspólnotom mieszkaniowym, ale również innym podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 4 Regulaminu), a więc, w świetle art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, można wnosić, że także osobom fizycznym, osobom prawnym oraz przedsiębiorcom. Nadto, Rada Miejska w Łodzi określając tytuły prawne do nieruchomości, które powinien posiadać wnioskujący o dotację, de facto wykluczyła wspólnoty mieszkaniowe z możliwości ubiegania się o dotację postanawiając, że wnioskodawca jest zobowiązany posiadać tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, jak również nakładając na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością. Wspólnota mieszkaniowa nie legitymuje się takimi tytułami prawnymi do nieruchomości, jak również nie ma uprawnień do „dysponowania nieruchomością”, jako rozporządzania nią według swego uznania (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. I SA/Łd 636/15).

Gdyby z kolei interpretować postanowienia uchwalone przez Radę Miejską w Łodzi w taki sposób, że jej wolą było wskazanie, jako beneficjentów dotacji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, to stwierdzić należy, że Rada Miejska w sposób nieuprawniony zawęziła ten krąg podmiotów, wskutek wykluczenia z niego nie tylko wspólnot mieszkaniowych, ale również wszystkich tych podmiotów, które nie posiadają dokumentu uprawniającego do dysponowania nieruchomością.

W tym stanie rzeczy, w ocenie Kolegium Izby krąg beneficjentów dotacji w analizowanym akcie prawa miejscowego został określony w sposób wzajemnie sprzeczny i wykluczający się, co w rezultacie doprowadziło do istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska. Kolegium Izby podziela przy tym pogląd WSA w Łodzi, wyrażony w ww. wyroku z dnia 8 lipca 2015 roku (sygn. I SA/Łd 636/15), że „(...) *uchwała rady gminy (miasta) powinna w sposób jasny i wyczerpujący określać adresatów (stronę podmiotową) tego aktu prawa miejscowego, bez możliwości stosowania luzu interpretacyjnego*”. Badany akt prawa nie spełnia tego wymogu.

Analiza postanowień Regulaminu wskazuje również, że zarówno zadania inwestycyjne, na które ma zostać przeznaczona dotacja celowa z budżetu Miasta, jak również koszty kwalifikowane stanowiące koszty konieczne, które podlegają finansowaniu z tej dotacji, nie zostały ustalone w badanym akcie

prawa miejscowego w sposób jednoznaczny, a jedynie przykładowo. W postanowieniach regulujących wskazane kwestie posłużono się zwrotem „w szczególności”. Ponadto, z treści postanowień Regulaminu wynika, że zadania inwestycyjne zostały także określone w sposób niejednolity.

I tak, w § 1 Regulaminu Rada Miejska w Łodzi postanowiła, że dotacje celowe ze środków budżetu Miasta udzielane będą na przedsięwzięcia służące ochronie zasobów wodnych, obejmujące systemy do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania, a w szczególności na: 1) zbiorniki na wody opadowe i roztopowe wraz z instalacją do podłączenia do rynny; 2) systemy bioretencji; 3) nawierzchnie przepuszczalne; 4) systemy nawadniania z wykorzystaniem zgromadzonych wód opadowych i deszczowych. W § 2 pkt 3 Regulaminu, definiując pojęcie „zadania” Rada Miejska uchwaliła, że należy przez nie rozumieć wykonanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych na nieruchomościach zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Łodzi przy uwzględnieniu wymogów wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, obejmujące w szczególności: a) zbiornik na wody opadowe i roztopowe wraz z instalacją do podłączenia do rynny, b) system bioretencji, w tym ogród deszczowy i niecka filtracyjna, c) nawierzchnie przepuszczalne, d) system nawadniania terenów zieleni, terenów zadrzewionych i ogrodów, z wykorzystaniem wód opadowych i roztopowych. Natomiast w § 5 ust. 1 Regulaminu określając przeznaczenie dotacji postanowiono, że może być ona udzielona wyłącznie na dofinansowanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania, w szczególności na: 1) zbiornik na wody opadowe i roztopowe wraz z instalacją do podłączenia do rynny/rury spustowej; 2) system bioretencji, w tym w szczególności ogród deszczowy i nieckę filtracyjną; 3) nawierzchnie przepuszczalne; 4) system nawadniania terenów zieleni, terenów zadrzewionych i ogrodów, z wykorzystaniem wód opadowych i roztopowych. Postanawiając z kolei o kosztach finansowanych ze środków dotacyjnych, w § 5 ust. 5 Regulaminu Rada Miejska wskazała, że kosztami kwalifikowanymi są koszty konieczne do realizacji zadania, z wyłączeniem kosztów sporządzenia dokumentacji w ramach przygotowania zadania. Koszty konieczne obejmują w szczególności: 1) koszty zakupu i montażu urządzeń wchodzących w skład systemu do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych i roztopowych; 2) koszty modernizacji istniejącej instalacji w celu umożliwienia podłączenia ww. systemu do gromadzenia wody opadowej i roztopowej.

Z powyższego wynika, że w badanym Regulaminie, nie tylko przykładowo, ale również niejednolicie ustalono zadania do realizacji. W § 1 pkt 2) określono, że zadaniami takimi będą systemy bioretencji, a już w kolejnym paragrafie - § 2 pkt 3 lit. b) dodano, że w ramach tego zadania będą mogły być wykonane ogród deszczowy i niecka filtracyjna. Jednakże kwestię tę ponownie uregulowano w § 5 ust. 1 pkt 2) ustalając, że zarówno ww. ogród jak i ww. niecka są jedynie przykładowymi zadaniami, które mogą zostać wykonane (w § 5 ust. 1 w pkt 2) również użyto terminu „w szczególności”) - a zatem można sądzić, że także inne zadania, niż ogród deszczowy i niecka filtracyjna, zostały przewidziane do realizacji przez Radę Miejską w Łodzi w § 5 ust. 1 w pkt 2) w ramach systemu bioretencji. Podobna niejednorodność w określeniu zadań występuje w zakresie przepisów: § 1 pkt 1), § 2 pkt 3 lit. a) oraz § 5 ust. 1 pkt 1) Regulaminu, w których wskazuje się, że zadanie obejmuje zbiornik na wody opadowe i roztopowe wraz z instalacją do podłączenia do rynny (§ 1 pkt 1) oraz §

2 pkt 3 lit. a)), by następnie w § 5 ust. 1 pkt 1) stwierdzić, że obejmuje ono zbiornik na wody opadowe i roztopowe wraz z instalacją do podłączenia do „(...) rynny/rury spustowej”. Niejednorodnym pozostaje także zadanie określone w § 1 pkt 4), § 2 pkt 3 lit. d) oraz § 5 ust. 1 pkt 4) – w pierwszym paragrafie ustalono, że dotyczy ono systemów nawadniania z wykorzystaniem zgromadzonych wód opadowych i deszczowych, podczas gdy w dwóch kolejnych paragrafach poszerzono jego zakres, określając tereny, których dotyczy: system nawadniania terenów zieleni, terenów zadrzewionych i ogrodów, z wykorzystaniem wód opadowych i roztopowych.

W piśmie z dnia 30 lipca bieżącego roku Miasto wyjaśniło m.in., że w jego ocenie zadania do realizacji zostały jednoznacznie określone w § 1 Regulaminu i są to przedsięwzięcia służące ochronie zasobów wodnych, obejmujące systemy do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych, roztopowych w miejscu ich powstania. Zdaniem Miasta nie ma możliwości enumeratywnego wyliczenia tych systemów i stąd wskazano je przykładowo, co dotyczy także kosztów.

W tym zakresie Kolegium Izby nie podzieliło argumentacji Miasta. W ocenie Kolegium, w akcie prawa miejscowego uchwalonym na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, przykładowe oraz niejednolite określenie zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji, jak również przykładowe wskazanie kosztów podlegających finansowaniu z dotacji celowej z budżetu Miasta, stanowi istotne naruszenie tego przepisu. Na mocy powołanego przepisu Rada Miejska w Łodzi została bowiem nie tylko upoważniona, ale również zobowiązana do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Rada Miejska miała zatem obowiązek jednoznacznie określić przedmiot dotacji, czyli ustalić, jakie zadania inwestycyjne oraz jakie koszty będą finansowane z dotacji pochodzącej z budżetu Miasta.

Kolegium Izby podkreśla przy powyższym, że informacje odnoszące się zarówno do zadań, jak i do kosztów finansowanych z dotacji powinny być znane podmiotom ubiegającym się o dotację, w celu prawidłowego przygotowania wniosku o dofinansowanie, jak również powinny być znane urzędnikom oceniającym wniosek o dotację, wykonanie dotowanego zadania przez beneficjenta, a także rozliczenie wykorzystanej dotacji. Podmioty te powinny mieć pełną wiedzę, wynikającą z podjętego aktu prawa miejscowego, jakie konkretne zadania i jakie koszty będą podlegały finansowaniu z dotacji celowej, a więc ze środków publicznych. Stąd kwestie te, stosownie do art. 403 ust. 5 ww. ustawy, zobowiązana jest określić właściwa rada w podejmowanym akcie prawa miejscowego, w sposób niebudzący wątpliwości dla adresatów norm w nim zawartych.

Przeprowadzając analizę postanowień Regulaminu, Kolegium Izby stwierdziło również naruszenie przez Radę Miejską w Łodzi art. 403 ust 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, przy ustaleniu współczynnika spływu, który stosuje się we wzorze określonym w Regulaminie, a także poprzez brak ustalenia dolnej granicy przyznawanej dotacji, jak również poprzez niejednoznaczne postanowienie § 13 pkt 3 lit. b) Regulaminu dotyczące rozliczenia przyznanej dotacji.

W § 2 pkt 2 lit. a) Regulaminu współczynnik spływu (Y), mający zastosowanie do wzoru służącego wyliczeniu tzw. efektu ekologicznego, został ustalony w sposób przykładowy oraz w niepełnym zakresie. Współczynnik ten podano jedynie dla niektórych rodzajów powierzchni, wskazując: „(np. dachy - 0,95, powierzchnie utwardzone - 0,9, bruki – 0,85, drogi żwirowe – 0,3)”.

W wyjaśnieniu z dnia 30 lipca 2020 roku Miasto wskazało m.in., że każda powierzchnia posiada inny współczynnik spływu w zależności od swojej przepuszczalności i chropowatości. Wobec tego próba określenia w Uchwale współczynnika dla wszystkich powierzchni byłaby niemożliwa. Ponadto współczynnik spływu to dana, którą dla konkretnej powierzchni łatwo znaleźć w zasobach sieci Internet, a więc jest ona powszechnie dostępna.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Kolegium Izby określenie współczynnika spływu, służącego wyliczeniu efektu ekologicznego, w sposób przykładowy oraz niepełny jest sprzeczne z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem wyłącznie właściwa rada ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek do określenia zasad udzielenia dotacji. W związku z tym, w postanowieniu Regulaminu, dotyczącym współczynnika spływu powinno nastąpić jego ustalenie dla określonych powierzchni, w wysokościach, które Rada Miejska w Łodzi – stanowiąc zasady udzielania dotacji -przyjmuje do wyliczenia efektu ekologicznego, jednakże katalog ten nie może mieć charakteru przykładowego, a nadto powinien on zostać „domknięty”, np. poprzez wskazanie, że dla innych, pozostałych powierzchni, dla których Rada nie podała konkretnej wielkości współczynnika, kształtuje się on: „od do ...”. Kolegium Izby podkreśla przy tym, że sieć Internet nie stanowi źródła prawa, nawet o znaczeniu lokalnym, źródłem takim jest natomiast akt prawa miejscowego podjęty na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy.

W § 6 Regulaminu Rada Miejska w Łodzi postanowiła, że dotacja będzie udzielana w wysokości do 80% poniesionych kosztów koniecznych, nie więcej niż 10.000,00 zł brutto. Zdaniem Kolegium Izby takie postanowienie pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska. Wysokość dotacji, w tym także jej dolna granica powinna zostać określona w sposób jednoznaczny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Rada nie może zatem wprowadzić zasady, że dotacja udzielona będzie w wysokości do 80 % poniesionych kosztów koniecznych, ponieważ oznaczałoby to możliwość udzielenia dotacji w wysokości uzależnionej od uznania organu wykonawczego. Kolegium Izby podkreśla, że brak określenia wysokości dotacji powoduje, że to nie Rada ustala jej wysokość, a czyni to organ wykonawczy. Przyjęcie takiego rozwiązania w badanym Regulaminie nie znajduje zatem umocowania w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.

W § 13 Regulaminu Rada Miejska w Łodzi uregulowała zasady związane z rozliczeniem przyznanej dotacji. W pkt 3 lit. b) tego paragrafu postanowiono, że dla rozliczenia udzielonej dotacji i potwierdzenia wykonania zadań beneficjent przekłada wnioski o rozliczenie dotacji wraz z (w zależności od rodzaju zadania) – lit. b): „fakturą lub rachunkiem wystawionym tytułem zakupu towarów dla wykonania zadania, przy czym będzie on akceptowany tylko wraz z dokumentem, o

*którym mowa w lit. a oraz oświadczeniem wystawionym przez przedsiębiorcę, że wyszczególnione towary z faktur zakupowych zostały przeznaczone na realizację zadania objętego dotacją; (...)*¹⁾.

W wyjaśnieniu z dnia 30 lipca 2020 roku Miasto wskazało m.in., że przez przedsiębiorcę, o którym mowa ww. postanowieniu rozumieć należy wykonawcę, czyli podmiot zajmujący się wykonaniem prac z użyciem zakupionych materiałów.

Zdaniem Kolegium Izby z ww. postanowienia § 13 pkt 3 lit. b) nie wynika jednoznacznie, kogo miał na uwadze lokalny ustawodawca regulując treść postanowienia. Dopuszczalna w tym zakresie jest interpretacja wynikająca z ww. pisma Miasta, jednakże równie uzasadnione jest przyjęcie, że ww. postanowienie dotyczy przedsiębiorcy, który sprzedał towary konieczne do realizacji zadania inwestycyjnego. Nadto, mając na uwadze wyżej opisane postanowienia Uchwały i Regulaminu oraz załączników do Regulaminu, w których w sposób wzajemnie sprzeczny i wykluczający się, określono krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację z budżetu Miasta, możliwe jest również stwierdzenie, że w § 13 ust. 3 lit. b) Regulaminu przez „przedsiębiorcę” należy rozumieć przedsiębiorcę, o którym mowa w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, czyli podmiot niezaliczany do sektora finansów publicznych, który może ubiegać się o dotację. Wobec powyższego, w ocenie Kolegium Izby postanowienie § 13 ust. 3 lit. b) Regulaminu, jako niejednoznaczne i w związku z tym podlegające różnym interpretacjom, jest sprzeczne z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska i narusza ten przepis w sposób istotny.

W § 11 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska w Łodzi postanowiła: „*Udzielenie dotacji następuje na podstawie pisemnej umowy o udzielenie dotacji celowej określającej wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji i dofinansowania inwestycji. (...)*”. Z kolei w załączniku nr 2 do Regulaminu (poz. IX.) ustalając załączniki, jakie należy przedstawić wraz z wnioskiem o rozliczenie dotacji Rada Miejska postanowiła, że dokumentem takim jest: „*Protokół z wykonania zadania (zał. nr 1 do umowy)*.” Mając na uwadze wskazane postanowienia, należy zauważyć, że zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Łodzi ustalając w § 11 ust. 3 Regulaminu postanowienia umowy o dotację w sposób odmienny od powołanego przepisu, poprzez uchwalenie, że umowa określa warunki realizacji i dofinansowania inwestycji, a także poprzez wskazanie w załączniku nr 2 do Regulaminu, że protokół z wykonania zadania stanowi załącznik nr 1 do umowy, naruszyła ww. przepis w sposób istotny, bowiem dokonała jego nieuprawnionej modyfikacji.

¹⁾ W lit. a) wskazano, że należy przedłożyć fakturę lub rachunek wystawiony tytułem montażu lub modernizacji, wyszczególniający koszty osobno dla każdego zadania

Z § 5 ust. 6 Regulaminu wynika, że dofinansowanie realizacji zadania przekazywane będzie jako zwrot części udokumentowanych i niezbędnych kosztów realizacji przedsięwzięcia, po jego zakończeniu. Z kolei w § 13 pkt 4 Regulaminu postanowiono, że: „kwota dotacji przekazana będzie na wskazany przez wnioskodawcę rachunek bankowy w terminie do 30 dni od daty przeprowadzenia kontroli wykonania zadania”. Jednocześnie, w § 15 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska w Łodzi uchwaliła kwestię dotyczącą przeprowadzenia kontroli wykonania zadania, postanawiając m.in.: „(...) Kontrola będzie przeprowadzona w zakresie zgodności stanu faktycznego wykonanego zadania z dokumentami przedłożonymi wraz z wnioskiem o rozliczenie dotacji w terminie do 2 lat, licząc od opisanej w umowie daty zakończenia realizacji zadania.”

W wyjaśnieniu z dnia 30 lipca bieżącego roku Miasto wskazało m.in., że § 13 pkt 4 Regulaminu dotyczy kontroli po zakończeniu zadania w celu rozliczenia dotacji i nie odsyła do § 15 ust. 2, w którym określono inny rodzaj kontroli, a zatem nie ma podstaw do łączenia tych odrębnie uregulowanych rodzajów kontroli.

Zdaniem Kolegium Izby z § 13 pkt 4 Regulaminu nie wynika, że dotyczy on kontroli innego rodzaju niż wskazana w § 15 ust. 2 Regulaminu, tym bardziej kontroli prowadzonej w celu rozliczenia dotacji. W § 13 pkt 4 zawarto natomiast postanowienie według, którego licząc od daty przeprowadzenia kontroli wykonania zadania, w ciągu 30 dni nastąpi przekazanie dotacji na rachunek beneficjenta. W ocenie Kolegium Izby wskazane postanowienia § 13 pkt 4 oraz § 15 ust. 2 Regulaminu mogą doprowadzić do sytuacji, w której dotacja zostanie przekazana beneficjentowi w roku budżetowym, czy nawet w latach budżetowych, następujących po roku udzielenia dotacji. Termin przekazania środków dotacyjnych określony w § 13 pkt 4 Regulaminu jest bowiem liczony od daty przeprowadzenia kontroli, realizowanej po wykonaniu zadania, a taka kontrola, stosownie do § 15 ust. 2 Regulaminu, może zostać przeprowadzona w terminie nawet do 2 lat, licząc od opisanej w umowie daty zakończenia realizacji zadania. Zgodnie natomiast ze wskazanym już wyżej art. 250 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej zawiera umowę, która określa w szczególności termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy. Termin zaś zwrotu niewykorzystanej części dotacji, zgodnie z art. 251 ust. 1 ww. ustawy, co do zasady powinien nastąpić do dnia 31 stycznia następnego roku (wyjątek dotyczy terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 tej ustawy oraz stosownie do art. 251 ust. 2 ww. ustawy wydatków niewygasających). W efekcie przekazanie dotacji powinno nastąpić w terminie do 31 grudnia danego roku budżetowego, a rozliczenie oraz zwrot dotacji w terminie do 31 stycznia roku następnego. Postanowienie § 13 pkt 4 oraz § 15 ust. 2 Regulaminu mogą natomiast doprowadzić do sytuacji, w której wymogi te nie zostaną spełnione.

Biorąc pod uwagę, że w badanym akcie prawa miejscowego niejednokrotnie regulowano kwestie w sposób sprzeczny i wzajemnie wykluczający się albo niejednolity, bądź niejednoznaczny, Kolegium Izby postanowiło stwierdzić również naruszenie §143 w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia, które na mocy jego § 143 stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego, przepisy tych aktów redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla

adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Badany akt prawny nie spełnia tych wymogów. Kolegium Izby podkreśla przy powyższym, że również według utrwalonego orzecznictwa sądowego uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995r., sygn. SA/Gd 2949/94).

Mając na względzie wskazane w sentencji niniejszej uchwały istotne 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