



**UCHWAŁA NR 2/1/2023**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 16 stycznia 2023 r.**

w sprawie: uchwały Nr XLV/371/22 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>8/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>9/ Radosław Hrychorczuk</b> |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>10/ Aneta Jakubczak</b>     |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>       | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>12/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>13/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Magdalena Budziarek</b>    |                                |

po rozpatrzeniu w dniu 16 stycznia 2023 roku **uchwały nr XLV/371/22 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 20 grudnia 2022 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668)

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność **uchwały nr XLV/371/22 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024**, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - 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, osiągających dochód roczny nieprzekraczający 120 000 zł lub u których przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 1673 zł dla gospodarstwa wieloosobowego i kwoty 2342 zł dla gospodarstwa jednoosobowego ( § 2 ust. 2-4 Regulaminu wprowadzającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024, który stanowi załącznik nr 1 do uchwały – dalej: Regulaminu);
- 2) upoważnieniu Burmistrza do określenia wzoru wniosku o dofinansowanie przy jednoczesnym wadliwym określeniu przez Radę Miasta treści oświadczeń zawartych we wniosku (§ 13 ust. 2 pkt 10 i § 25 ust. 3 Regulaminu);
- 3) dopuszczeniu przeprowadzenia kontroli przedsięwzięć u beneficjenta końcowego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Łodzi (§ 22 ust. 4 Regulaminu).

## Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczona została uchwała Rady Miejskiej w Rawie Mazowieckiej z dnia 24 listopada 2022 r. nr XLV/371/22 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024.

Kolegium Izby rozpatrzyło przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2023 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło co następuje:

Badana uchwała Rady Gminy Rawa Mazowiecka została podjęta na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity 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 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).

Rada Gminy w załączniku nr 1 do podjętej uchwały określiła Regulamin wprowadzający zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Miasta Rawa Mazowiecka w latach 2022-2024.

Upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, wynika z art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Przepis art. 403 ust. 4 prawa ochrony środowiska stanowi, że finansowanie ochrony środowiska, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej 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.

W § 2 ust. 2 pkt 1, ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 1 Regulaminu Rada Miasta postanowiła, iż do korzystania z dotacji uprawnione są podmioty posiadające tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Dodatkowo w § 2 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 Regulaminu Rada Miasta uzależniła udzielenie dotacji od spełnienia kryterium dochodowego, ograniczając krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania podstawowego poziomu dofinansowania do osób fizycznych, których dochód roczny nie przekracza 120 000 zł., natomiast w odniesieniu do uprawnionych do otrzymania podwyższonego poziomu dofinansowania - do osób fizycznych, u których przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 1 673 zł w gospodarstwie wieloosobowym i kwoty 2 343 zł w gospodarstwie jednoosobowym, bez zastrzeżenia, że dochód roczny osoby ubiegającej się o dotację nie może przekroczyć kwoty 120 000 zł. W przypadku najwyższego poziomu dofinansowania przeciętny miesięczny dochód najednego członka gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o dotację nie może przekroczyć kwoty 900 zł dla gospodarstwa wieloosobowego lub kwoty 1 260 zł dla gospodarstwa jednoosobowego (§ 2 ust. 4 pkt 2 Regulaminu), ale przekroczenie tych kwot nie wyłącza możliwości ubiegania się o dotację, o ile mieści się w limicie wyznaczonym dla podwyższonego poziomu dofinansowania, ma natomiast wpływ na wysokość dotacji.

Taka regulacja oznacza, że Rada Miasta dokonała ograniczenia wśród podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a), poprzez wykluczenie osób fizycznych pozbawionych tytułu prawnego

wynikającego z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym oraz niespełniających wskazanego w Regulaminie kryterium dochodowego. Regulacje uchwały powodują, że do ubiegania się o dotację nie będą uprawnione osoby fizyczne posiadające inny tytuł prawny niż prawo własności lub ograniczone prawo rzeczowe do lokalu (np. wynikający z umowy najmu bądź umowy dzierżawy), osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu znajdującego się w budynku jednorodzinnym a także osoby fizyczne, których dochód roczny przekracza kwotę 120 000,00 zł., chyba że przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego u takiej osoby nie przekracza kwoty 1 673 zł.

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

Aprobatę dla tego poglądu wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 636/15.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 46/22, nawiązując do wcześniejszych wyroków sądów administracyjnych argumentował następująco: „rada gminy ma swobodę w tym sensie, że może określić, że udziela dotacji 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 uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. są właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych (...). Określone w art. 403 ust. 5 P.o.ś. upoważnienie nie uprawnia do tego rodzaju modyfikacji i to mimo użytego w tym przepisie zwrotu w szczególności, gdyż 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.)”.

Kolegium Izby uwzględniając wykładnię dokonaną przez sądy administracyjne uznało, że organ stanowiący może dokonać wyboru podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji spośród kategorii podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 prawa ochrony środowiska, jednak nie może modyfikować (zawęźać) danej kategorii ustawowej. Upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska nie daje radzie gminy kompetencji doograniczania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym takadotacja przysługuje w świetle art. 403 ust. 4.

W ocenie Kolegium Izby realizacja przez Miasto Rawa Mazowiecka programu ogłoszonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska w Warszawie, którego celem jest wykonanie konkretnego

zadania z zakresu ochrony środowiska, nie może prowadzić do podjęcia przez Radę Miasta uchwały naruszającej prawo, a tymczasem postanowienia § 2 ust. 2-4 Regulaminu dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację celową naruszają art. 403 ust. 4 i ust. 5 prawa ochrony środowiska z uwagi na zawężenie kategorii osób fizycznych mogących ubiegać się o dotację.

W § 25 ust. 3 Regulaminu Rada Miasta w Rawie Mazowieckiej postanowiła, że wzór wniosku o dofinansowanie zostanie ogłoszony w drodze zarządzenia Burmistrza Rawa Mazowiecka. Wprawdzie § 13 ust. 2 Regulaminu określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji, jednakże w ocenie Kolegium Izby elementy wniosku dotyczące oświadczeń (pkt 10) zostały uregulowane w sposób wadliwy. Rada Miasta ograniczyła się bowiem do postanowienia, że wniosek zawiera oświadczenie „o odpowiedzialności karnej” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit a), podczas gdy art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska nie upoważnia rady gminy do nałożenia na potencjalnego beneficjenta dotacji obowiązku składania jakichkolwiek oświadczeń o odpowiedzialności karnej; „o zgodności lokalu mieszkalnego z Programem Priorytetowym Ciepłe Mieszkanie” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit b) i „potwierdzające zgodność zakresu przedsięwzięcia z programem ochrony powietrza Województwa Łódzkiego” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit j), podczas gdy wzmiankowane programy nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego; „dotyczące kontroli” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit c), „dotyczące okresu trwałości” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit g) i „o zapoznaniu się z niezbędną dokumentacją do złożenia wniosku” (§ 13 ust. 2 pkt 10 lit i), natomiast dla przeciętnego adresata, którym jest potencjalny beneficjent dotacji, tak sformułowane przepisy są niejasne (niejednoznaczne i niezrozumiałe) ze względu na skrótowość użytych wyrażen i lakoniczność sformułowań.

Kolegium Izby podkreśla, że ustawodawca w art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska, upoważnił radę gminy (radę powiatu), a nie organ wykonawczy, do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. To organ stanowiący posiada kompetencję do określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczenia, i to organ stanowiący powinien w uchwale ustalić wszystkie elementy, łącznie z określeniem wzoru wniosku o dofinansowanie bądź wskazać w sposób jednoznaczny niezbędne treści, jakie powinny one zawierać. Gdyby te niezbędne treści wniosku o udzielenie dotacji zostały prawidłowo unormowane w uchwale, to opracowanie wzoru wniosku można by uznać za czynność techniczną (takiego określenia użył Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka w wyjaśnieniach skierowanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi), i upoważnienie Burmistrza do podjęcia tej czynności nie zostałoby negatywnie ocenione z punktu widzenia legalności. Jednakże w uchwale będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego taki przypadek nie zachodzi. W ocenie Kolegium Izby wskazanie przez Radę w uchwale, że wzór wniosku o dofinansowanie ogłoszony zostanie w drodze zarządzenia Burmistrza Rawa Mazowiecka, bez określenia jednoznacznie elementów jakie wniosek powinien zawierać, stanowi scedowanie na organ wykonawczy uprawnień przynależnych wyłącznie organowi stanowiącemu, co narusza art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska.

§ 22 ust. 4 Regulaminu zawiera postanowienie, zgodnie z którym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Łodzi może dokonać kontroli przedsięwzięć u beneficjenta końcowego.

Zdaniem Kolegium Izby § 22 ust. 4 Regulaminu narusza art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska, gdyż wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice upoważnień przysługujących organowi stanowiącemu na podstawie ustaw. Na podstawie art. 403 ust. 5 prawa ochrony środowiska rada gminy (powiatu) jest upoważniona do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

W ocenie Kolegium Izby przepis ten nie daje radzie gminy (powiatu) umocowania do wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą podmiot zewnętrzny udzielający gminie dotacji na realizację określonych zadań mógłby przeprowadzać kontrolę u beneficjentów dotacji udzielanych przez gminę, nawet gdyby to było zgodne z wytycznymi dla gmin, jakie uzyskano od NFOŚiGW i WFOŚiGW w Łodzi oraz z postanowieniami Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”, na które powołuje się Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka w wyjaśnieniach nadesłanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu zapośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**