

MAŁGORZATA OFIARSKA

Uniwersytet Szczeciński
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5311-0201

Dofinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych z Funduszu Termomodernizacji i Remontów – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne

**Co-financing of low-emission projects from
the Thermomodernization and Renovation Fund
– substantive and procedural aspects**

Streszczenie. W opracowaniu przedstawiono istotę, normatywną strukturę oraz zasady co do zasady bezzwrotnego wpierania gmin w realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, których realizacja może być dofinansowana z Funduszu Termomodernizacji i Remontów zasilanego przede wszystkim dotacjami z budżetu państwa. Wspierane w tym trybie mogą być tylko przedsięwzięcia niskoemisyjne wykonywane w domach jednorodzinnych lub lokalach mieszkalnych znajdujących się w takich domach, a ich beneficjentami powinny być w szczególności osoby fizyczne uprawnione do korzystania ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej. Przyjęty przez ustawodawcę normatywny schemat udzielenia wspar-

cia złożony jest z kilku podstawowych elementów: tzw. uchwały antysmogowej podjętej przez sejmik województwa, porozumienia w sprawie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych zawieranego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z gminą, umowy o wykonanie konkretnego przedsięwzięcia zawieranej między gminą i osobą fizyczną spełniającą warunki formalne, trybu weryfikacji i kontroli efektów wykonanego przedsięwzięcia. Ustanowiono w ten sposób finansowy mechanizm wsparcia, w stosunkowo wąsko wyznaczonym obszarze, działań mających doprowadzić do poprawy jakości powietrza. W opracowaniu pozytywnie zweryfikowano tezę o potrzebie stosowania takiej formy wsparcia, ale jednocześnie krytycznie oceniono nadmierną ostrożność ustawodawcy, polegającą na ustaleniu wąskich pod względem podmiotowo-przedmiotowym granic programu działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce.

Słowa kluczowe: dotacja budżetowa; środki publiczne; przedsięwzięcie niskoemisyjne; dofinansowanie; gmina; jakość powietrza.

Abstract. The study presents the essence, normative structure and principles of a principle of non-repayable support to communes regarding an implementation of low-emission projects, the implementation of which may be co-financed from the Thermomodernization and Renovation Fund. The Fund is supplied primarily with subsidies from the state budget. Only low-emission projects carried out in single-family houses or rooms located in such houses may be supported in this way, and their beneficiaries should be, in particular, natural persons entitled to receive social welfare benefits. The normative scheme for granting support adopted by the legislator consists of several basic elements: a so-called anti-smog resolution adopted by a regional council, an agreement on an implementation of low-emission projects concluded by the National Fund for Environmental Protection and Water Management with a commune, a contract for an implementation of a specific project concluded between a commune and a natural person meeting formal terms and conditions, verification and control procedure of the effects of the project. Thus, in a relatively narrowly defined area, a financial support mechanism was established for activities aimed at improving air quality. The study positively verified the assumption about a need to use this form of support. However, at the same time, the excessive caution of the legislator, consisting of establishing narrow subjective and objective boundaries of the program of activities for the improvement of air quality in Poland, was criticized.

Keywords: budget subsidy; public funds; low-emission project; co-financing; commune; air quality.

1. Wprowadzenie

Zmienione od 2019 r. regulacje ustawowe¹ umożliwiają dofinansowanie ze środków publicznych realizacji tzw. przedsięwzięć niskoemisyjnych². Ich przyjęcie rekomendowała już w 2000 r. i w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli³. Na brak należytych działań polskiej administracji publicznej w tym obszarze zwrócił także uwagę Trybunał Sprawiedliwości UE, stwierdzając, że Rzeczpospolita Polska w latach 2007–2015 nie ustanowiła skutecznego systemu ochrony swoich obywateli przed zanieczyszczonym powietrzem⁴. Sposobem systemowego unormowania tego problemu są obowiązujące od 1 października 2017 r. szczegółowe wymagania dla wprowadzanych do obrotu kotłów na paliwo stałe używanych m.in. w gospodarstwach domowych⁵.

Jakość powietrza można poprawić m.in. poprzez termomodernizację budynków oraz wymianę wysokoemisyjnych instalacji do wytwarzania energii cieplnej na systemy i urządzenia niskoemisyjne. W tym celu można wykorzystać zasoby Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) oraz środki z budżetów gmin. W orzecznictwie sądów wskazuje się, że gminy powinny wykonywać na swoich obszarach zadania własne w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza, w szczególności przez realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych⁶.

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 51 ze zm.).

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz centralnej ewidencji emisyjności budynków (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 438), dalej: u.t.r.

³ Np. wystąpienie pokontrolne P/14/086 (Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami), Delegatura NIK w Katowicach, ss. 21, www.nik.gov.pl (dostęp: 10.09.2021 r.).

⁴ Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 r., C-336/16, Dz.Urz. UE.C z 2018 r. Nr 134, s. 6.

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 1690 ze zm.).

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2019 r., III SA/Gl 1183/18, Legalis nr 1884017.

Celem opracowania jest analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa regulującego istotę i zakres tzw. przedsięwzięć niskoemisyjnych oraz zasady dofinansowania ich realizacji. Szczególną uwagę skupiono na ustawowych kryteriach warunkujących udzielenie wsparcia z FTiR, stanowiącego główne źródło pokrycia kosztów realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. Źródłami uzupełniającymi są środki z budżetów gmin oraz wkłady własne beneficjentów tych przedsięwzięć. W opracowaniu poddano weryfikacji tezę o potrzebie stosowania dofinansowania realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków publicznych w celu poprawy jakości powietrza w Polsce. Wyznaczone jednak przez ustawodawcę granice podmiotowe tego programu poprzez ustalenie wymagań dochodowych adresowanych do beneficjentów, jak i jego ramy przedmiotowe determinowane miejscem realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych (domy jednorodzinne oraz lokale mieszkalne w takich domach) mogą uniemożliwić osiągnięcie znaczących efektów. Dokonana z dniem 1 stycznia 2021 r. nowelizacja przepisów ustawowych pozwala domniemywać, że ramy prawne programu dofinansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych będą modyfikowane w taki sposób, aby do końca 2027 r., tj. zakończenia okresu pilotażowego, wykorzystać w możliwie najszerszym zakresie zaplanowane na ten cel środki finansowe.

Przeprowadzając badania, zastosowano, jako podstawową, metodę dogmatycznoprawną, którą uzupełnia metoda empiryczno-analityczna (w zakresie odnoszącym się do wybranych ilościowych oraz wartościowych efektów udzielonych z FTiR dofinansowań do realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych). Wnioski końcowe nawiązują nie tylko do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*), ale także do ewentualnych kolejnych jego zmian zmierzających do zwiększenia efektywności działań na rzecz realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych (postulaty *de lege ferenda*).

2. Istota i zakres przedmiotowy przedsięwzięć niskoemisyjnych

Z definicji pojęcia „przedsięwzięcie niskoemisyjne”, zawartej w art. 2 pkt 1b u.t.r., wynika, że jego istotą jest dokonanie ulepszeń w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w zakresie urządzeń lub systemów grzewczych. Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane⁷ budynek mieszkalny jednorodzinny to budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. W piśmiennictwie przyjmuje się *a contrario*, że budynek niespełniający tych kryteriów, w zależności od jego przeznaczenia, będzie budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym⁸, budynkiem do celów usługowych lub do celów produkcyjnych⁹.

Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z ustawy¹⁰. Decydującym dla uznania określonego obiektu za budynek mieszkalny jednorodzinny jest cel, któremu ma on służyć, tzn. zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych¹¹. W przypadku wydzielenia w budynku jednorodzinym lokalu użytkowego przepis art. 3 pkt 2a u.p.b. określa konieczne proporcje powierzchniowe funkcji mieszkalnej i usługowej, jakie budynek musi spełnić, aby mógł być zakwalifikowany do kategorii budynków mieszkalnych¹².

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.), dalej: u.p.b.

⁸ A. Żelazna, *Stosowanie przepisów ustawy o własności lokali w postępowaniu w sprawie zmiany pozwolenia na budowę – na przykładzie wyroku NSA, „Nieruchomości” 2020, nr 2, s. 21.*

⁹ T. Filipowicz, M. Stawiarz, *Zaświadczenie o samodzielności lokali w świetle nowelizacji ustawy o własności lokali z 5.7.2018 r.*, „Nieruchomości” 2018, nr 12, s. 9.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 maja 2021 r., II SA/Gd 22/21, Legalis nr 25711853.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2020 r. II SA/Kr 3/20, LEX nr 3058593.

¹² Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2020 r., II OSK 458/20, LEX nr 3064997.

Realizacja przedsięwzięcia niskoemisyjnego może polegać na wymianie lub likwidacji urządzeń bądź systemów grzewczych wykorzystywanych do ogrzewania budynków (lokali) lub podgrzewania w nich wody użytkowej. Efektem tego przedsięwzięcia powinno być zastąpienie urządzeń lub systemów grzewczych, które nie spełniają standardów niskoemisyjnych, na spełniające takie standardy ustalone w przepisach prawa unijnego¹³ oraz krajowego¹⁴, w tym w przepisach zamieszczonych w aktach prawa miejscowego. Ustawodawca dopuszcza cztery sposoby realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w budynku (lokalu), a mianowicie:

- 1) wymianę urządzeń lub systemów grzewczych na spełniające ustalone standardy,
- 2) likwidację urządzeń lub systemów grzewczych niespełniających standardów niskoemisyjności, ale ich wyeliminowanie musi wiązać się z przyłączeniem odpowiednio do sieci ciepłowniczej, elektroenergetycznej lub gazowej albo z modernizacją tego przyłączenia, wraz z zainstalowaniem niezbędnych urządzeń lub systemów grzewczych,
- 3) likwidację urządzeń lub systemów grzewczych niespełniających standardów, ale powinno to wiązać się z zapewnieniem dostępu do

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz.Urz. UE L Nr 193, str. 1 ze zm.); rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2015/1187 z dnia 27 kwietnia 2015 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla kotłów na paliwo stałe i zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne (Dz.Urz. UE L Nr 193, str. 43 ze zm.); rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/1188 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń (Dz.Urz. UE L Nr 193, str. 76 ze zm.); rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz.Urz. UE L Nr 193, str. 100 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz.Urz. UE L Nr 198, str. 1 ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 1690 ze zm.).

- energii z zewnętrznej instalacji odnawialnego źródła energii (tzn. wyodrębnionego zespołu urządzeń do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służącą do wytwarzania biogazu rolniczego, a także połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego¹⁵) oraz dostępu do pompy ciepła, wraz z zainstalowaniem urządzeń doprowadzających energię elektryczną z tej instalacji oraz zamontowaniem niezbędnych urządzeń lub systemów grzewczych,
- 4) zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej, jeżeli równocześnie:
- a) następuje wymiana urządzeń lub systemów grzewczych niespełniających standardów niskoemisyjnych na spełniające takie standardy, albo
 - b) następuje wymiana urządzeń lub systemów grzewczych niespełniających standardów niskoemisyjnych oraz budowa albo modernizacja przyłącza gazowego albo elektroenergetycznego, albo
 - c) następuje likwidacja urządzeń lub systemów grzewczych niespełniających standardów niskoemisyjnych oraz budowa przyłącza ciepłowniczego, albo
 - d) istniejące urządzenia lub systemy grzewcze spełniają standardy niskoemisyjne, albo
 - e) budynek jest przyłączony do sieci ciepłowniczej, albo
 - f) budynek jest przyłączony, na potrzeby jego ogrzewania, do sieci gazowej lub elektroenergetycznej, albo
 - g) w budynku jest wykorzystywany kocioł na paliwo stałe spełniający wymagania klasy 5 zgodnie z normą przenoszącą europejską normę EN 303-5:2012, a w przypadku wydania nowszej wersji tej normy zgodnie z normą ją przenoszącą.

¹⁵ Por. art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 610 ze zm.).

3. Cel i potrzeba realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych

Celem realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, wprost wskazanym w art. 11b ust. 1 u.t.r., jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz poprawa jakości powietrza i efektywności energetycznej budynków w gminach. Ustawodawca określił podmiotowe granice realizacji tego celu, wskazując, że wykonywanie takich przedsięwzięć powinno następować na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, zwłaszcza osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń pieniężnych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶. Rodzaje takich świadczeń wymieniono wyczerpująco w art. 36 pkt 1 u.p.s. i są to: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, wynagrodzenie dla opiekuna za sprawowanie opieki przyznane przez sąd, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

Wyznaczenie granic podmiotowych nie jest jednak precyzyjne, ponieważ w art. 11b ust. 1 u.t.r. sformułowano przesłankę „na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych”, którą można różnie interpretować. Brak przede wszystkim punktu odniesienia umożliwiającego wyodrębnienie w danej gminie lub nawet w skali krajowej takich gospodarstw domowych. Zamieszczone w tym przepisie kryterium „korzystania ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej” wymienionych w ustawie o pomocy społecznej powinno być tylko jednym z możliwych do zastosowania w procesie kwalifikacji, bowiem zostało poprzedzone wyrażeniem „w szczególności”. Ustawodawca wskazał w ten sposób kryterium najważniejsze, ale jednocześnie nie wyłączył możliwości stosowania innych kryteriów w celu identyfikowania „najmniej zamożnych gospodarstw domowych”.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm., dalej: u.p.s.

Wprowadzane z dniem 11 lutego 2019 r. zmiany do ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, o charakterze pilotażowym¹⁷, polegają na określeniu zasad realizacji i finansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych. Nowelizację ustawy uzasadniono koniecznością przyjęcia takich rozwiązań z uwagi na ubóstwo energetyczne charakterystyczne dla wielu gospodarstw domowych w Polsce. Odznacza się ono trudnościami w zaspokojeniu potrzeb energetycznych gospodarstwa domowego z powodu niskiego dochodu lub charakterystyki lokalu mieszkalnego. Oszacowano, że w 2016 r. ubóstwo energetyczne obejmowało 12,2% mieszkańców Polski. W ujęciu absolutnym problem ten dotyczył 3,47 miliona osób wchodzących w skład 1,3 miliona gospodarstw domowych, w tym 75,4% gospodarstw domowych funkcjonujących w ramach ubóstwa energetycznego prowadzono w domach jednorodzinnych. Większość takich gospodarstw domowych, tj. ok. 87% znajdowało się w miejscowościach liczących mniej niż 100 000 mieszkańców (były to przede wszystkim obszary wiejskie i małe miasta)¹⁸.

Z prezentowanych wyżej danych liczbowych wynika, że zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie programu pilotażowego¹⁹, którego efekty można wykorzystać w kolejnych latach do wprowadzenia rozwiązań systemowych w zakresie istotnej poprawy jakości powietrza w Polsce. Przyjęte w 2019 r. rozwiązania prawne były nadmiernie sformalizowane i z dniem 1 stycznia 2021 r. dokonano nowelizacji art. 11b u.t.r., w tym wyeliminowano obowiązek uchwalania gminnych programów niskoemisyjnych będących aktami prawa miejscowego²⁰. W latach 2019–2020 zawarto tylko 7 porozumień z gminami na realizację 1027 przedsięwzięć niskoemisyjnych o łącznej wartości 55 mln zł. Oceniono, że tempo reali-

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2906, s. 5.

¹⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2906, s. 3–4.

¹⁹ A. Żelazna, *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. I*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 4.

²⁰ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2127).

zacji takich przedsięwzięć nie jest zadowalające, a zaplanowane na ten program środki finansowe mogą nie być w pełni wykorzystane²¹. Według art. 7 ustawy nowelizującej z dnia 6 grudnia 2018 r. zasilenie FTiR z budżetu państwa przeznaczone na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych w latach 2018–2020 wynosiło 0 zł, natomiast w kolejnych latach nie może przekroczyć: 185 mln zł w 2021 r.; 177,7 mln zł w 2022 r.; 173 mln zł w 2023 r. oraz 167,5 mln zł w 2024 r. W latach 2025–2027 nie będą już przekazywane do FTiR środki z budżetu państwa na takie cele.

4. Źródła i warunki współfinansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych

Zgodnie z art. 11c oraz 11d u.t.r. przedsięwzięcia niskoemisyjne są współfinansowane z trzech następujących źródeł: środków pochodzących z FTiR, środków gminy oraz wkładów własnych inwestorów.

Obsługę finansowo-rozliczeniową FTiR ustawodawca powierzył Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK). Fundusz ten utworzono w drodze ustawy i zdecydowano o jego zasilaniu z publicznych zasobów finansowych, w szczególności w formie dotacji z budżetu państwa. Nie ma on jednak statusu państwowego funduszu celowego, a więc nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 oraz art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²². Może być jednak kwalifikowany do kategorii funduszy finansujących realizację ustawowo wskazanych zadań publicznych. Nie podlega rygorom ustawy o finansach publicznych²³, ale jego funkcjonowanie regulują przepisy prawa publicznego²⁴. Fundusze zaliczane do tej kategorii mają publiczny charakter z uwagi na status zadań realizowanych z ich udziałem oraz wy-

²¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 574, s. 2.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm., dalej: u.f.p.

²³ C. Kosikowski, *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 428–429.

²⁴ P. Lenio, *Państwowe fundusze celowe* [w:] W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, Warszawa 2020, s. 117.

korzystywanie w szerokim zakresie środków pochodzących z zasobów publicznych²⁵.

Współfinansowanie ze środków FTiR nie jest odnoszone do konkretnego przedsięwzięcia wykonywanego w domu jednorodzinnym, ale do kosztów realizacji porozumienia zawieranego w imieniu i na rzecz ministra właściwego do spraw klimatu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) z gminą. Środki przekazane z FTiR nie mogą wyzyszczyć więcej niż 70% kosztów wykonania porozumienia. Zawarcie porozumienia możliwe jest tylko wtedy, gdy na obszarze gminy obowiązuje uchwała sejmiku województwa podjęta na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶, stanowiąca akt prawa miejscowego. W drodze uchwały wprowadzane są ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji do spalania paliw. Celem tej reglamentacji, dotyczącej wyodrębnionego obszaru, jest minimalizowanie negatywnego oddziaływania takich instalacji na zdrowie ludzi lub na środowisko²⁷. Projekt uchwały opracowuje zarząd województwa i przedstawia do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Oznacza to, że rada gminy nie może wprowadzać ograniczeń w stosowaniu systemów grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych lub określać minimalnych parametrów ich sprawności²⁸. Wprowadzając takie ograniczenia lub zakazy, sejmik województwa, jako organ władzy publicznej, został upoważniony przez ustawodawcę do realizacji konstytucyjnego postulatu ochrony środowiska, w tym poprzez ewentualne ograniczenia prawa własności, preferowa-

²⁵ J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 179.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm., dalej: u.p.o.ś.

²⁷ P. Zacharczuk, *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 162.

²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2020 r., II SA/Wr 80/20, Legalis nr 2390620; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Po 1135/19, Legalis nr 2296825.

nie interesu publicznego nad interesem indywidualnym w celu poprawy bezpieczeństwa ekologicznego danego obszaru²⁹.

W art. 96 ust. 6 u.p.o.ś. wymienione niezbędne elementy treści uchwały podejmowanej przez sejmik województwa, którymi są:

- 1) określenie granic obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których wykorzystywanie jest zakazane na wyznaczonym obszarze albo parametry lub rozwiązania techniczne względnie parametry emisji instalacji, w których spala się paliwa, dopuszczone do stosowania na tym obszarze.

W uchwale sejmiku województwa mogą być również zamieszczone dodatkowe elementy treści, którymi według art. 96 ust. 7 u.p.o.ś. są:

- 1) sposób lub cel wykorzystania paliw objętych ograniczeniami określonymi w uchwale,
- 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku,
- 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

Rodzaje i zakres obligatoryjnych oraz fakultatywnych elementów treści tzw. uchwał antysmogowych uzasadniają wniosek o przyznaniu sejmikowi województwa przez ustawodawcę dużych możliwości bezpośredniego oddziaływania w obszarze poprawy jakości powietrza. Trafnie ocenia się, że sposób zredagowania art. 96 u.p.o.ś. charakteryzuje się pewną refleksją ustawodawcy dopuszczającego zarówno wprowadzenie w tym trybie ograniczeń (ingerencja miękka), jak i zakazów (ingerencja twarda)³⁰.

²⁹ A. Hyżorek, *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 139.

³⁰ I. Przybojewska, *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 43.

Zawarcie porozumienia z gminą uzależniono ponadto od spełnienia łącznie przez nią dodatkowych warunków wymienionych w art. 11c ust. 1 pkt 1–4 u.t.r. Polegają one na zobowiązaniu się gminy do:

- 1) realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w nie mniej niż 1% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na jej obszarze lub nie mniej niż 20 takich budynków oraz nie więcej niż 12% łącznej liczby takich budynków, z wyłączeniem miast, których liczba mieszkańców przekracza 100 000 (wyjątek wprowadza art. 11c ust. 1e u.t.r., stanowiąc, że gmina może jednorazowo wystąpić o zawarcie porozumienia na niższą liczbę lub procent budynków mieszkalnych jednorodzinnych niż minimalna liczba lub procent przyjęte w ustawie, o ile zawarła już co najmniej jedno porozumienie spełniające wymagania ustawowe),
- 2) wymiany lub likwidacji urządzeń lub systemów grzewczych lub systemów podgrzewających wodę użytkową w nie mniej niż 80% budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o których mowa w pkt a,
- 3) zmniejszenia zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania budynku mieszkalnego jednorodzinnego i podgrzewania wody użytkowej, liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w pkt a, na poziomie nie mniejszym niż 30% energii finalnej³¹,
- 4) zabezpieczenia w swoim budżecie środków pochodzących z dochodów własnych lub środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, których suma stanowi 30% kosztów realizacji porozumienia, a w przypadku miast, których liczba mieszkańców przekracza 100 000 – więcej niż 30% kosztów realizacji porozumienia (gmina może pokryć

³¹ Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2166 ze zm.) w związku z art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.) energia finalna to energia przetworzona w dowolnej postaci lub paliwa (stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej) dostarczone odbiorcy końcowemu.

dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych wykraczające poza sumę kosztów wykonania porozumienia).

Wkład własny inwestora nie powinien przekraczać 10% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, o czym wprost stanowi art. 11d ust. 1 pkt 10 u.t.r. Obowiązującą w danej gminie wysokość wkładu własnego inwestora oraz warunki i sposób jego wnoszenia może określać uchwała rady gminy w sprawie regulaminu realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. Zastosowanie przez ustawodawcę wyrażenia „w wysokości nie większej niż” oznacza, że można zarówno ustalić wysokość wkładu własnego inwestora na maksymalnym poziomie ustawowym, jak i na poziomie niższym. W każdym jednak przypadku wysokość tego wkładu powinna pozostawać w ustalonej w uchwale relacji do kosztów konkretnego przedsięwzięcia niskoemisyjnego. W rezultacie kwoty wkładów własnych inwestorów na obszarze danej gminy mogą się różnić z uwagi na odmienne koszty realizacji poszczególnych przedsięwzięć niskoemisyjnych. Zgodnie z art. 11c ust. 8 u.t.r. wkład własny inwestora powinien być w szczególności przeznaczony na pokrycie dodatkowych kosztów realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, które wykraczają poza sumę kosztów określonych w porozumieniu lub innych wydatków związanych z realizacją działań mających na celu utrzymanie efektów tych przedsięwzięć. Ustawodawca nie określa źródeł, z których mogą pochodzić środki inwestora stanowiące jego wkład własny, a więc może on na ten cel przeznaczyć np. swoje oszczędności, zaciągnięty kredyt lub pożyczkę.

5. Porozumienie w sprawie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych

Od momentu wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych dokonano po dwóch latach istotnych zmian w tym zakresie. Dotyczą one m.in. porozumień w sprawach wykonywania takich przedsięwzięć. Od dnia 1 stycznia 2021 r., w celu uproszczenia procedury, stroną porozumienia zawieranego przez NFOŚiGW (reprezentującego ministra właściwego do spraw klimatu i wykonującego w jego imieniu prawa oraz obowiązki wynikające z porozumienia) może być nie tylko gmina, ale

również związek międzygminny, powiat lub związek metropolitalny w województwie śląskim³². Będąc stroną porozumienia, wymienione podmioty reprezentują gminy i wykonują ich prawa oraz obowiązki wynikające z realizacji i zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych. Ustawodawca zastrzega jednak, że w takim przypadku każda z reprezentowanych gmin musi indywidualnie spełniać ustawowe warunki niezbędne do realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. Przed zawarciem porozumienia gminy uczestniczące w związku międzygminnym, związku metropolitalnym lub położone na obszarze danego powiatu, zawierają z tymi związkami lub z tym powiatem umowę regulującą prawa i obowiązki poszczególnych stron, wynikające z realizacji i zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych.

Obowiązujące regulacje prawne kształtują w sposób szczególny pozycję prawną NFOŚiGW jako strony porozumienia zawieranego w sprawie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. Problem ten odnosi się do finansowania takich przedsięwzięć z zasobów FTiR. Na mocy ustawy fundusz ten utworzono w BGK oraz zobowiązano bank do opracowywania i uzgadniania projektów rocznych planów FTiR w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: finansów publicznych, klimatu, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i gospodarki. BGK wyodrębnia plan finansowy FTiR w swoim rocznym planie finansowym, a także sporządza dla FTiR odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat, wchodzące w skład sprawozdania finansowego banku. W planie finansowym FTiR należy wyodrębnić kwotę przeznaczoną na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych. Ponadto, na podstawie informacji uzyskanych z audytów energetycznych BGK składa ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w okresach rocznych, informację na temat planowanych zmian zapotrzebowania na paliwa oraz planowanego zmniejszenia zapotrzebowania na energię, przewidywanych po wykonaniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Z cytowanych przepisów nie wynika, aby NFOŚiGW w jakikolwiek sposób bezpośrednio

³² Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 439 ze zm.).

uczestniczył w kreowaniu planu finansowego FTiR lub w gromadzeniu informacji niezbędnych do rozdysponowania środków z tego funduszu.

Zawarcie porozumienia następuje na wniosek gminy lub innego uprawnionego podmiotu (związku międzygminnego, powiatu, związku metropolitalnego). Niezbędne elementy treści wniosku wymieniono w art. 11c ust. 5 u.t.r. Są to informacje dotyczące łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy oraz liczby takich budynków na obszarze gminy, w których funkcjonują urządzenia lub systemy grzewcze niespełniające standardów niskoemisyjnych. We wniosku należy także wskazać: ogólną liczbę i rodzaje przedsięwzięć niskoemisyjnych planowanych do realizacji w ramach porozumienia, szacowaną liczbę beneficjentów oraz szacowaną liczbę przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, szacowane zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczone łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych objętych porozumieniem, uzasadnienie kosztów realizacji porozumienia (średni koszt przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinny, a w przypadku budynku o dwóch lokalach – w jednym lokalu, nie może przekroczyć 53 000 zł, przy czym do średniego kosztu nie wlicza się wkładu własnego beneficjenta). Pozostałe obligatoryjne elementy treści wniosku to: kwartalny harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji porozumienia, określenie sposobu zapewnienia przez gminę prawidłowości realizacji porozumienia i utrzymania jego efektów, zobowiązanie do zabezpieczenia w budżecie gminy środków niezbędnych do wykonania porozumienia, informacje o stopniu zanieczyszczenia powietrza w gminie oraz o spodziewanych korzyściach z realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w stosunku do kosztów ich wykonania.

Zgodnie z art. 22a u.t.r. wniosek powinien być rozpatrzony przez NFOŚiGW w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Do tego terminu nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z winy gminy lub z innych przyczyn niezależnych od NFOŚiGW. W razie stwierdzenia braków formalnych wniosku NFOŚiGW wzywa gminę do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie pozostawia wniosek

bez rozpoznania. Badając wniosek o zawarcie porozumienia, NFOŚiGW powinien uwzględniać: dostępność środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych, spełnienie przez gminę warunków ustawowych, informacje o stopniu zanieczyszczenia powietrza w gminie oraz liczbie mieszkańców na jej obszarze, spodziewane korzyści z realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych objętych wnioskiem w stosunku do kosztów realizacji tych przedsięwzięć, zdolność organizacyjną gminy do realizacji porozumienia. Negatywna ocena wniosku wymaga uzasadnienia przez NFOŚiGW. Do postępowania w sprawie zawarcia porozumienia nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³. Wyłączenie stosowania tych przepisów uzasadniono konkursową formą naboru wniosków³⁴.

Pozytywna weryfikacja wniosku jest warunkiem zawarcia porozumienia z wnioskodawcą. Niezbędne elementy treści porozumienia wymieniono w art. 22b u.t.r., przy czym tworzą one katalog otwarty, ponieważ ich wyliczenie poprzedzono zwrotem „w szczególności”. Elementy treści porozumienia można podzielić na cztery kategorie. Pierwszą tworzą postanowienia odnoszące się wprost do przedsięwzięć niskoemisyjnych (planowana ich liczba do realizacji oraz rodzaje). W drugiej zawierają się ustalenia dotyczące finansowania porozumienia (łączna kwota środków finansowych przeznaczona na jego wykonanie, kwota wsparcia z FTiR, środki pochodzące od gmin, harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji porozumienia i związany z nim harmonogram wypłat, termin wykorzystania przyznanej kwoty na realizację porozumienia, informacja o rachunku bankowym gminy). Do trzeciej kategorii można zaliczyć postanowienia dotyczące przewidywanych efektów wykonywanych przedsięwzięć niskoemisyjnych, tzn. szacowanego zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło grzewcze liczone łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych objętych porozumieniem oraz przewidywanej liczby jego beneficjentów. Czwartą kategorię tworzą postanowienia umożliwiające sprawowanie kontroli prawidłowości realizacji porozumienia. Dotyczą one

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.

³⁴ A. Żelazna, *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. III*, „Nieruchomości” 2019, nr 4, s. 15.

określenia sposobu i warunków zwrotu kwot niewykorzystanych w ramach realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych wykonywanych na podstawie porozumienia albo wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, albo pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (zwrotów dokonuje się na rachunek wskazany w porozumieniu). W treści porozumienia należy także: ustalić tryb kontroli jego realizacji sprawowanej przez NFOŚiGW, zakres, formę i terminy przedkładania NFOŚiGW informacji o realizacji porozumienia oraz terminy i sposób rozliczania środków, zamieścić zobowiązanie gminy do wprowadzenia do rejestru danych, pozyskanych w związku z realizacją przedsięwzięć niskoemisyjnych, o wykorzystywanych wyrobach zawierających azbest.

Porozumienie zawierane jest na czas określony w jego treści, ale według art. 11c ust. 4 u.t.r. nie może to być okres dłuższy niż 3 lata (w razie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w nie więcej niż 2% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy) lub 4 lata (w razie wykonywania takich przedsięwzięć w więcej niż 2% łącznej liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych na obszarze gminy). Stosowanie preferencji, polegających na przyjęciu dłuższego okresu dofinansowania gmin realizujących przedsięwzięcia niskoemisyjne w większej liczbie budynków, powinno prowadzić do poprawy jakości powietrza na ich znaczniejszych obszarach.

Rodzaje wydatków na urządzenia, instalacje, materiały, roboty budowlane i usługi związane z realizacją przedsięwzięć niskoemisyjnych, które mogą być dofinansowane z FTiR, określa się w porozumieniu. W art. 11c ust. 3 u.t.r. wymieniono najważniejsze z takich wydatków, ale nie jest to wyczerpujące, ponieważ zostało poprzedzone zwrotem „w szczególności”. Ustawowy katalog obejmuje 20 rodzajów wydatków, zarówno wprost dotyczących urządzeń (likwidacji dotychczasowych i montowania nowych), instalacji (w tym mikroinstalacji³⁵ oraz przyłączy

³⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii mikroinstalacją jest instalacją odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

do sieci ciepłowniczej, gazowej lub elektroenergetycznej), materiałów i robót (np. docieplenia ścian, stropów, podłóg na gruncie, fundamentów, stropodachów lub dachów, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej), jak i różnych usług projektowych, serwisowania, wykonywania nadzoru inwestorskiego lub sporządzania dokumentacji. Ustawodawca zastrzega, że wydatki na roboty budowlane niezbędne do realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego nie mogą przekraczać 20% łącznych kosztów wykonania tego przedsięwzięcia.

Wydatki dotyczą przedsięwzięcia niskoemisyjnego, a więc zgodnie z jego ustawową definicją muszą być związane z mieszkalnymi domami jednorodzinnymi. Nie jest wymagane ujęcie w danym porozumieniu wszystkich rodzajów wydatków wskazanych przez ustawodawcę, a ich szeroki zakres przedmiotowy umożliwia elastyczne kształtowanie treści poszczególnych porozumień w celu ich dostosowania do specyficznych warunków konkretnej gminy. W uzasadnionych przypadkach, wynikających zwłaszcza ze stanu technicznego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego podlegającego współfinansowaniu ze środków FTiR, gmina może nabywać niektóre urządzenia i instalacje jako własny środek trwały i w ramach realizacji tego przedsięwzięcia udostępniać je beneficjentowi na podstawie umowy. Może to dotyczyć: mikroinstalacji odnawialnego źródła energii, zewnętrznej (tj. poza budynkiem) instalacji odnawialnego źródła energii, instalacji w budynku mieszkalnym jednorodzinnym źródeł ciepła zasilanych energią elektryczną, instalacji lub urządzeń pomiarowo-kontrolnych, teletransmisyjnych oraz automatyki w systemach zarządzania energią, które nie są własnością operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych.

6. Umowa o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego

Na wniosek inwestora, spełniającego warunki formalne wskazane w art. 11d ust. 1 u.t.r., gmina zawiera umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Inwestor powinien spełniać łącznie następujące warunki:

- 1) być właścicielem (współwłaścicielem) albo posiadaczem samoistnym lub współposiadaczem samoistnym całości lub części budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku, w którym będzie realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne, przy czym udział tej osoby lub zakres jej współposiadania nie może być mniejszy od 50% (jeżeli umowa jest zawierana z więcej niż jednym współwłaścicielem lub współposiadaczem samoistnym, suma ich udziałów we współwłasności lub zakres ich współposiadania samoistnego także nie może być mniejsza od 50%),
- 2) być członkiem gospodarstwa domowego, w którym przeciętny miesięczny dochód³⁶ na jednego jego członka nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, oraz złożyć oświadczenie, w którym określi liczbę osób w gospodarstwie domowym,
- 3) posiadać łącznie środki własne oraz zasoby majątkowe (ruchomości, nieruchomości, pieniądze³⁷), nieprzekraczające 53 000 zł (z wyłączeniem wartości budynku lub lokalu, w którym będzie wykonywane przedsięwzięcie niskoemisyjne, a także nieruchomości gruntowych związanych z tym budynkiem lub tym lokalem),
- 4) złożyć oświadczenie zawierające jego imię i nazwisko, adres miejsca zamieszkania, numer PESEL, a jeżeli nie posiada numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość, a także informacje o posiadanych środkach i zasobach majątkowych,
- 5) faktycznie zamieszkiwać w budynku lub lokalu, w którym będzie wykonywane przedsięwzięcie niskoemisyjne,
- 6) wyrazić zgodę na udostępnienie ww. budynku lub lokalu albo nieruchomości, na której znajduje się ten budynek lub lokal, lub ich części, w celu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego lub wykonania mikroinstalacji, a także przeprowadzania co najmniej raz w roku

³⁶ Ustalany według przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 615).

³⁷ Ustalane w trybie uregulowanym w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2021).

- przez gminę weryfikacji utrzymania efektów tych przedsięwzięć przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia,
- 7) złożyć oświadczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji wprost z tego aktu lub podpisać weksel własny in blanco z zastrzeżeniem „bez protestu” wraz z deklaracją wekslową, w razie powstania obowiązku zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
 - 8) wyrazić zgodę na wniesienie wkładu własnego w wysokości oraz w sposób określony w uchwale rady gminy, o ile została wydana, jednak nie większej niż 10% kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
 - 9) spełnić dodatkowe warunki określone przez radę gminy w uchwale w sprawie regulaminu realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych.

Warunki, które powinien spełniać beneficjent przedsięwzięcia niskoemisyjnego, umożliwiają wyodrębnienie osób faktycznie zamieszkujących w budynkach jednorodzinnych lub lokalach mieszkalnych wyodrębnionych w takich budynkach (lokalach) i posiadających odpowiednio niskie zasoby majątkowe stanowiące barierę dla samodzielnego sfinansowania kosztów realizacji takiego przedsięwzięcia³⁸.

Niezbędne elementy treści umowy o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego wymieniono w art. 11d ust. 3 u.t.r., ale ograniczono się do przykładowego ich wyliczenia. Są nimi: zakres i rodzaj przedsięwzięcia niskoemisyjnego oraz adres budynku lub lokalu, w którym będzie ono realizowane; termin realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego; obowiązki gminy oraz beneficjenta związane z jego wykonywaniem; warunki i tryb zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego przez beneficjenta; koszt realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego, w tym w przypadku wydania uchwały rady gminy, wysokość i forma wkładu własnego beneficjenta; zgoda na udostępnienie budynku lub lokalu bądź nieruchomości, na której będzie mogła być zainstalowana mikroinstalacja lub urządzenia; data zakończenia realizacji porozumienia. Jeżeli przedsięwzięcia niskoemisyjne są wykonywane w jednym lub dwóch wyodrębnionych lokalach

³⁸ A. Żelazna, *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. II*, „Nieruchomości” 2019, nr 3, s. 13.

mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, to dla każdego z lokali zawiera się odrębną umowę.

Od 1 stycznia 2021 r. dodano ust. 2a w art. 11d u.t.r. dopuszczający wykonywanie przez gminę przedsięwzięć niskoemisyjnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W takim przypadku nie zawiera się umów o realizację tych przedsięwzięć z osobami zamieszkującymi budynki lub lokale mieszkalne ani nie stosuje wymagań dotyczących wnoszonych przez takie osoby wkładów własnych. Ponadto nie wymaga się od gminy zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia, w ramach którego zrealizowano takie przedsięwzięcia. Nie stosuje się także art. 11f u.t.r. zakazującego przeniesienia własności (współwłasności) budynku lub lokalu na rzecz osoby trzeciej przed upływem 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia. Wprowadzenie uproszczonego trybu realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych w budynkach jednorodzinnych znajdujących się w gminnych zasobach mieszkaniowych uzasadniono ich stanem technicznym wymagającym przeprowadzenia pilnych prac termomodernizacyjnych³⁹.

W art. 11d ust. 8–8a u.t.r. upoważniono radę gminy do wydania uchwały określającej regulamin realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, obejmujący szczegółowe warunki ich wykonywania w gminie. Wydana w tym trybie uchwała jest aktem prawa miejscowego. Rada gminy nie jest zobowiązana do wykorzystania tego upoważnienia, ale w przypadku podjęcia uchwały w tej sprawie może w regulaminie ustalić: dodatkowe obowiązki nałożone na beneficjenta, u którego będzie realizowane takie przedsięwzięcie; tryb zawierania umów i sposób ich rozliczenia; sposób weryfikacji przestrzegania warunków umowy; szczególny tryb weryfikacji dochodu i oświadczeń beneficjenta oraz faktycznego jego zamieszkiwania w budynku lub lokalu; tryb realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych polegający na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji tych przedsięwzięć zgodnie z art. 403 ust.

³⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 574, s. 11.

4–6 u.p.o.ś. Na podstawie tych przepisów z budżetu gminy mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w tym m.in. osób fizycznych. Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa rada gminy w drodze uchwały. Nie jest możliwe dofinansowanie kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Każda dotacja zgodnie z jej legalną definicją określoną w ustawie o finansach publicznych ma służyć dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne wyjątki od tej reguły muszą wynikać z ustawy⁴⁰.

7. Obowiązki gminy i beneficjenta po wykonaniu przedsięwzięcia niskoemisyjnego

Gmina powinna, zgodnie z art. 11e u.t.r., zapewnić utrzymanie efektów wykonanych przedsięwzięć niskoemisyjnych przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich przedsięwzięć objętych danym porozumieniem. W tym celu gmina musi weryfikować, co najmniej raz w roku, przez okres 5 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia, przestrzeganie warunków umów zawartych z beneficjentami oraz warunków dotyczących prawidłowej eksploatacji urządzeń zamontowanych w związku z wykonanymi przedsięwzięciami niskoemisyjnymi. Gmina obowiązana jest także zapewnić beneficjentom dostęp do usług doradztwa energetycznego, w szczególności w zakresie: sposobów oszczędnego i ekonomicznego

⁴⁰ Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2021 r., 14/2021, Legalis nr 2532936.

zużycia energii i obniżania kosztów energii w gospodarstwie domowym, użytkowania zainstalowanych w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego urządzeń i systemów grzewczych w sposób najbardziej efektywny pod względem zużycia energii i ograniczania emisji, występowania o inne wsparcie ze środków publicznych w celu podnoszenia efektywności energetycznej budynku oraz obniżania kosztów energii.

Beneficjent nie powinien, przez 5 lat od dnia zakończenia realizacji porozumienia, przenosić w całości lub w części własności albo udziału we współwłasności lub przysługującego mu zakresu posiadania samoistnego budynku (lokalu) na rzecz osoby trzeciej, niebędącej współwłaścicielem lub współposiadaczem samoistnym tego budynku (lokalu). Niedotrzymanie tego warunku przed upływem 3 lat lub po upływie 3 lat, ale przed zakończeniem okresu 5 lat od wykonania porozumienia obliguje beneficjenta do zwrotu gminie (z wyjątkiem wkładu własnego) odpowiednio 100% lub 60% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i FTiR. Za przeniesienie własności lub udziału we współwłasności budynku lub lokalu albo ich części nie uważa się zmiany właściciela lub współwłaściciela wynikającej ze spadkobrania, w tym zapisu windykacyjnego. Obowiązek zwrotu kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego nie powstaje, jeżeli beneficjent przeniesie w całości lub w części własność albo udział we współwłasności lub przysługujący mu zakres posiadania samoistnego budynku na rzecz osoby bliskiej (do tej kategorii zalicza się: zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów⁴¹). Nabywca, będący osobą bliską, powinien zobowiązać się w umowie zawieranej z gminą do utrzymania efektów zrealizowanego przedsięwzięcia niskoemisyjnego.

Przez 5 lat od zakończenia realizacji porozumienia beneficjent powinien również prawidłowo eksploatować wykonane instalacje i zamontowane urządzenia. Naruszeniem tego warunku, skutkującym obowiązkiem

⁴¹ W tym zakresie ustawodawca odsyła do pojęcia osoby bliskiej przyjętego w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 461).

zwrotu gminie 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i FTiR, będzie:

- 1) stosowanie jakiegokolwiek dodatkowego urządzenia grzewczego na paliwo stałe niespełniającego standardów niskoemisyjnych,
- 2) usunięcie lub uszkodzenie integralności urządzeń, systemu, instalacji lub innego elementu przedsięwzięcia niskoemisyjnego bez zgody gminy wyrażonej w związku z zaistniałymi uwarunkowaniami technicznymi ich dotyczącymi (usprawiedliwione jest takie usunięcie lub naruszenie integralności spowodowane koniecznością dokonania pilnych prac, których niewykonanie mogło prowadzić do bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub szkody majątkowej),
- 3) spalanie odpadów⁴² w urządzeniach lub systemach grzewczych będących przedmiotem przedsięwzięcia niskoemisyjnego,
- 4) niezgodne z instrukcją eksploataowanie urządzeń lub systemów grzewczych będących przedmiotem przedsięwzięcia niskoemisyjnego albo nieudostępnianie przewodów kominowych, do których są one podłączone, do czyszczenia przez osoby posiadające uprawnienia kominiarskie.

Obowiązek zwrotu gminie 100% kosztów realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego poniesionych przez gminę i FTiR powstaje także wtedy, gdy beneficjent złoży w oświadczeniach nieprawdziwe informacje stanowiące podstawę uruchomienia dofinansowania tego przedsięwzięcia. We wszystkich wyżej wskazanych przypadkach zwrócone przez beneficjenta koszty przedsięwzięcia niskoemisyjnego gmina przekazuje do FTiR w części, w jakiej zostały one sfinansowane ze środków tego funduszu. Ustawodawca nie wprowadza w żadnym przypadku obowiązku naliczania odsetek od kwot podlegających zwrotowi ani nie określa mechanizmu waloryzacji tych kwot, nawet gdyby po upływie kilku lat od zakończenia realizacji przedsięwzięcia nastąpił istotny wzrost cen na określone materiały lub instalacje.

⁴² Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 699) odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany.

8. Zakończenie

Dokonana analiza i ocena regulacji ustawowych uzasadnia twierdzenie o konieczności ustanowienia programu realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych współfinansowanych z publicznych zasobów pieniężnych. Pozytywnie zweryfikowano tezę o potrzebie stosowania dofinansowania kosztów wykonywania takich przedsięwzięć w celu poprawy jakości powietrza w Polsce. Standardowy mechanizm dofinansowania złożony jest z trzech elementów: wsparcia z FTiR (źródło podstawowe) oraz środków gmin i wkładów własnych beneficjentów (źródła uzupełniające).

Ostrożność ustawodawcy, przejawiająca się ustaleniem stosunkowo wąsko zakreślonego pod względem podmiotowo-przedmiotowym programu działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce, w początkowym okresie jego funkcjonowania skutkowałą ograniczonymi efektami ilościowymi i wartościowymi. Jednak stosunkowo krótki okres funkcjonowania tego programu nie uprawnia jeszcze do formułowania kategoriycznych wniosków. W 2019 r. nie dokonano żadnych wypłat z FTiR na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych, natomiast w 2020 r. było 15 takich wypłat na ogólną kwotę 7 600 000 zł⁴³. W porównaniu do kwoty 55 mln zł wynikającej z porozumień zawartych w tym okresie z gminami wykorzystano tylko 13,82% środków. W analizowanym okresie przedsięwzięciami niskoemisyjnymi objęto 1127 budynków jednorodzinnych.

Rygorystyczne wymagania, adresowane przez ustawodawcę do gmin oraz beneficjentów tych przedsięwzięć, mogły być istotną barierą w aplikowaniu środków z FTiR. Można przypuszczać, że po dokonanej z dniem 1 stycznia 2021 r. nowelizacji ustawy skutkującej zmniejszeniem rygorów formalnych wzrosło zainteresowanie ze strony gmin zawieraniem porozumień w sprawach realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. Niezależnie od tego powinny być prowadzone zorganizowane działania popularyzujące potrzebę realizacji takich przedsięwzięć. Obniżenie poziomu standardów liczbowych (zmniejszenie minimalnej liczby budynków jednorod-

⁴³ Sprawozdanie zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2020 r. z dnia 15 kwietnia 2021 r., s. 64, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2020-skonsolidowane/SSD_BGK_2020.xhtml#_Toc68870192 (dostęp: 10.09.2021 r.).

dzinnych umożliwiającej aplikowanie do programu z 2% do 1% lub 20 budynków) może przyczynić się do większego wykorzystania środków FTiR, ale zmiany ustawy dotyczące warunków jakościowych, np. zmniejszenie z 50% do 30% wymaganej redukcji zapotrzebowania na ciepło grzewcze lub skrócenie z 10 lat do 5 lat okresu po zakończeniu porozumienia dla zobowiązań gminy i beneficjenta, mogą doprowadzić do osiągnięcia niższych efektów tego programu przy zwiększonych wydatkach. Pozytywnie należy natomiast ocenić rozszerzenie przedmiotowych granic programu przedsięwzięć niskoemisyjnych na budynki jednorodzinne będące w zasobach mieszkaniowych gminy, a także wprowadzenie możliwości zawierania porozumień przez związki międzygminne, powiaty i związek metropolitalny, które mogą aplikować do programu, pełniąc funkcję koordynatora kilku gmin.

De lege ferenda można zaproponować zmniejszenie kosztów pośrednich obsługi omawianego programu i jego ściślejszego powiązania z procedurą udzielania premii termomodernizacyjnych, remontowych oraz kompensacyjnych. Wsparcie dla przedsięwzięć niskoemisyjnych, podobnie jak w przypadku wyżej wymienionych premii, powinno być przyznawane przez BGK, który obsługuje powierzony jemu przez ustawodawcę FTiR. Aktualnie funkcję dodatkowego podmiotu w tej procedurze pełni NFOŚiGW. Kolejna zmiana ustawy powinna zmierzać także do istotnego poszerzenia przedmiotowych granic programu. Redukcja zapotrzebowania na ciepło grzewcze to problem dotyczący nie tylko mieszkalnych domów jednorodzinnych, ale również innych budynków, w których funkcjonują lokalne instalacje na paliwa stałe, np. komunalnych żłobków i przedszkoli, budynków szkół podstawowych, burs, internatów, domów pomocy społecznej. Dokonane już rozszerzenie programu przedsięwzięć niskoemisyjnych na domy jednorodzinne będące w mieszkaniowym zasobach gmin należy ocenić pozytywnie, ale konieczne jest objęcie nim pozostałych budynków komunalnych, w których realizowane są zadania gmin.

Bibliografia:

- Filipowicz T., Stawiarz M., *Zaświadczenie o samodzielności lokali w świetle nowelizacji ustawy o własności lokali z 5.7.2018 r.*, „Nieruchomości” 2018, nr 12, s. 9–12.
- Hyżorek A., *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 130–139.
- Kosikowski C., *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Lenio P., *Państwowe fundusze celowe* [w:] W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 39–49.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Zacharczuk P., *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 153–177.
- Żelazna A., *Stosowanie przepisów ustawy o własności lokali w postępowaniu w sprawie zmiany pozwolenia na budowę – na przykładzie wyroku NSA*, „Nieruchomości” 2020, nr 2, s. 21–24.
- Żelazna A., *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. I*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 4–9.
- Żelazna A., *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. II*, „Nieruchomości” 2019, nr 3, s. 12–16.
- Żelazna A., *Zmiana ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, cz. III*, „Nieruchomości” 2019, nr 4, s. 15–18.