



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 27 czerwca 2025 r.

Poz. 3983

UCHWAŁA NR KI.411.116.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 18 czerwca 2025 r.

znak sprawy: KI.43.46.134.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XXV/576/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa w części dotyczących postanowień:

- § 2 pkt 6 w zakresie sformułowania "o treści określonej w załączniku nr 4 do uchwały",
- § 2 pkt 20 w zakresie sformułowania ", przy czym za końcową datę realizacji zadania uznaje się datę, o której mowa w § 2 ust. 1 umowy",
- § 2 pkt 26 w zakresie sformułowania ", przy czym za końcową datę realizacji zadania uznaje się datę, o której mowa w § 2 ust. 1 umowy",
- § 7 w zakresie sformułowania ", przy czym za końcową datę realizacji zadania uznaje się datę, o której mowa w § 2 ust. 1 umowy",
- § 10 ust. 2 pkt 5 w zakresie sformułowania "wskazany w § 2 ust. 1 umowy dotacyjnej, której wzór stanowi załącznik nr 4 do uchwały",
- § 25 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania ", przy czym za końcową datę realizacji zadania uznaje się datę, o której mowa w § 2 ust. 1 umowy",
- § 25 ust. 7 i ust. 8,
- § 29 ust. 6 w zakresie sformułowania "Zapłata powinna nastąpić w terminie wskazanym w § 2 ust. 1 umowy dotacyjnej, której wzór stanowi załącznik nr 4 do uchwały (termin realizacji zadania).",
- § 30 pkt 6 w zakresie sformułowania "wskazany w § 2 ust. 1 umowy dotacyjnej stanowiącej załącznik nr 4 do uchwały",
- Załącznika Nr 1 w zakresie pkt VIII,

—Załącznika Nr 4,**—Załącznika Nr 5 pkt VI w zakresie sformułowań ", o których mowa w § 3 ust. 2 umowy dotacyjnej" i "wskazany w § 2 ust. 1 umowy dotacyjnej" oraz w zakresie pkt VII.****UZASADNIENIE**

Uchwała Nr XXV/576/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2025 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 23 maja 2025 roku. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 20 maja 2025 r. pod pozycją 3227.

Według dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) - dalej jako "p.o.ś", finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której jest mowa w ust. 1 i 2 może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) - dalej jako "u.f.p.", z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 p.o.ś, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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 rozliczenia. Natomiast zgodnie z art. 403 ust. 5a rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

- 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;
- 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2;
- 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Korzystając z powyższego upoważnienia Rada Miasta Krakowa podjęła w dniu 7 maja 2025 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa powołując w podstawie prawnej przepisy cyt.: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940), art. 403 ust. 5 i 5a w związku z art. 400a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54, poz. 834, poz. 1089, poz. 1222, poz. 1847, poz. 1853, poz. 1881 poz. 1914, poz. 1940, poz. 1946, z 2025 r. poz. 303)".

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem przedmiotowej uchwały pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem stwierdzając co następuje.

Powyższa uchwała wprowadza Program termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa, będący formą finansowego wsparcia przy podejmowaniu zadań z zakresu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa. Uchwała objęła zasady udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w postaci kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów, tryb postępowania

w sprawie udzielenia dotacji celowej i sposób jej rozliczania oraz określiła kategorie uprawnionych podmiotów do otrzymania dotacji celowej, a także dodatkowe kryteria i warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmioty ubiegające się o dotacje.

I. Rada Miasta Krakowa w Załączniku Nr 4 do przedmiotowej uchwały ustaliła wzór umowy zawieranej z beneficjentem dotacji. Kolegium Izby wskazuje, iż z art. 403 ust. 5 p.o.ś. jednoznacznie wynika, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Dodatkowo, zgodnie z art. 403 ust. 5a rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

- 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;
- 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2;
- 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego przepisów dotyczących umowy zawieranej z beneficjentem dotacji. Z art. 403 ust. 5 i ust. 5a p.o.ś. nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania elementów umowy, czy też postanowień (wzorów) umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje. Udzielenie dotacji na podstawie podjętej przez organ stanowiący uchwały oraz zawarcie umowy na realizację zadania związane jest ze sferą wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do wyłącznej jego kompetencji. Wyżej wskazane przepisy nie stanowią materialnoprawnej podstawy określenia wzoru umowy o udzielenie dotacji. Zauważyć ponadto należy, iż obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 p.o.ś.. Ze względu na brak wymienienia kwestii związanych z zawarciem umowy w art. 403 ust. 5 ww. ustawy oraz ich uregulowanie w ustępie następującym po nim należy stwierdzić, że organowi stanowiącemu nie została przyznana kompetencja do ustanowienia wzoru umowy na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto wskazać należy, iż do umów o dotacje celowe, o których mowa w cytowanej uchwale ma zastosowanie art. 250 u.f.p., zgodnie z którym 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 niniejszym dziale.

Skoro art. 250 u.f.p. reguluje kwestie związane z umową dotacyjną to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji w zakresie określania tej umowy w akcie prawa miejscowego ani tym bardziej do modyfikowania uregulowań wynikających z ww. ustawy.

Eliminacja wzoru umowy, który stanowi załącznik Nr 4 do uchwały Nr XXV/576/25 czyni bezprzedmiotowymi przywołane w treści uchwały zapisy dotyczące umowy. Zapisy te zostały wyrażone w: § 2 pkt 6, pkt 20, pkt 26 ,§ 7, § 10 ust. 2 pkt 5, § 25 ust. 1 pkt 2, § 29 ust. 6, § 30 pkt 6, w Załączniku Nr 5 pkt VI, dlatego też Kolegium Izby postanowiło o wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności w zakresie przywołanym w sentencji uchwały.

II. W § 25 ust. 7 i 8 uchwały Rada Miasta Krakowa postanowiła cyt.: "7. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sposobie wykorzystania dotacji, na każdym etapie realizacji umowy oraz przez 5 lat od daty zakończenia realizacji zadania przekazana kwota dotacji zostanie uznana za dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem lub pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości w rozumieniu art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, poz. 1572, poz. 1717, poz. 1756, poz. 1907, z 2025 r. poz. 39). 8. Brak możliwości przeprowadzenia kontroli z przyczyn zawnionych przez inwestora w wyznaczonym dwukrotnie przez komórkę właściwą ds. realizacji Programu terminie lub stwierdzenie istotnych nieprawidłowości w protokole z przeprowadzonej kontroli skutkuje odmową przyznania lub wypłaty dotacji lub obowiązkiem jej zwrotu wraz z należnymi odsetkami."

Odnosząc się do powyższego, Kolegium Izby stwierdza, że cytowane powyżej postanowienia Rada Miasta Krakowa wprowadziła bez podstawy prawnej oraz w sprzeczności z art. 251-253 u.f.p. Przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określają przepisy art. 251 i art. 252 u.f.p. Natomiast, jak wynika z art. 253 u.f.p., ustawy odrębne mogą ustanawiać dodatkowe jeszcze przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 u.f.p. Kolegium Izby podkreśla, że przesłanki zwrotu ustanowione w uchwale nie są takimi samymi, jak sytuacje wskazane w art. 251-252 u.f.p.

Kolegium Izby w tym miejscu wskazuje, iż realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji R.P. w brzmieniu "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na możliwość wprowadzenia zapisów wprowadzających zabezpieczenie cywilno-prawne w formie kar umownych w umowie zawartej z beneficjentem dotacji w sytuacjach gdy zagrożona jest trwałość projektu bądź zagrożone jest osiągnięcie celu związanego z udzieloną dotacją.

Kolegium Izby zauważa ponadto, iż z obowiązkiem zwrotu dotacji związana jest również odpowiedzialność organu i beneficjenta z art. 8 pkt 3 i art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104 z późn. zm.).

III. W Załączniku Nr 1 pkt VIII i Załączniku Nr 5 pkt VII Rada Miasta Krakowa zawarła wymóg złożenia oświadczenia o odpowiedzialności karnej o treści cyt.: "Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania

dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny.". W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności przywołany wyżej art. 403 ust. 5 i ust. 5a p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że cyt.: "Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać."

Uwzględniając, iż powyższe nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Izby, postanowiło na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2025 r. wszczęć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/576/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa w części dotyczących postanowień wskazanych w sentencji uchwały Kolegium Izby. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Miasto Kraków o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium przedstawicieli Miasta. W dniu 18 czerwca 2025 r. upoważnieni przedstawiciele Miasta wzięli udział w posiedzeniu Kolegium przedstawiając wyjaśnienia, które zostały częściowo uwzględnione przez Kolegium Izby. Rada Miasta Krakowa w wyznaczonym terminie nie usunęła nieprawidłowości.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby, mając powyższe na uwadze, orzekło jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska