



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 9 lipca 2025 r.

Poz. 4430

UCHWAŁA NR KI.411.129.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 2 lipca 2025 r.

znak sprawy: KI.43.185.22.2025

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 XV/96/2025 Rady Gminy Poronin z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wsparcia dla osób najuboższych – beneficjentów programu pn. „Wsparcie osób najuboższych na wymianę pieców pozaklasowych” dla gmin z terenu województwa małopolskiego, realizowanym na terenie Gminy Poronin.

UZASADNIENIE

Uchwała NR XV/96/2025 Rady Gminy Poronin z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wsparcia dla osób najuboższych - beneficjentów programu pn. „Wsparcie osób najuboższych na wymianę pieców pozaklasowych” dla gminy z terenu województwa małopolskiego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 13 czerwca 2025 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 18 czerwca 2025 r., pod pozycją nr 3851.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Poronin powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647).

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Poronin przyjęła Regulamin wsparcia dla najuboższych osób – beneficjentów projektu pn. „Wsparcie osób najuboższych na wymianę pieców pozaklasowych” dla

gminy z terenu województwa małopolskiego, realizowany na terenie gminy Poronin, stanowiący załącznik do uchwały.

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, normującym zakres kompetencji Rady Gminy Poronin do stanowienia tej treści uchwał, z mocy powołanych w podstawie prawnej przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

1. W § 8 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Poronin zdecydowała, że wnioski o udzielenie pomocy należy składać na obowiązującym wzorze, przy czym Rada Gminy nie określiła takiego wzoru wniosku.

Dodatkowo w § 8 ust. 10 pkt 1 Rada postanowiła, że *„wniosek powinien być złożony na druku wg wzoru zamieszczonego na stronie www.gminaporonin.pl. Druk wniosku do pobrania także w Urzędzie Gminy”*.

Podobnie w § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada Gminy Poronin postanowiła, że w celu rozliczenia dotacji Beneficjent, z którym została zawarta umowa o udzielenie dotacji, jest zobowiązany w terminie określonym w tej umowie do przedłożenia dokumentów, m. in. cyt.: *„kompletnego wniosku o rozliczenie dotacji”*. W tym wypadku również Rada Gminy Poronin nie określiła wzoru wniosku dotyczącego rozliczenia dotacji.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące m. in. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Scedowanie przez Radę Gminy Poronin obowiązku określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji oraz wniosku o rozliczenie dotacji na Wójta Gminy Poronin stanowi naruszenie przywołanego przepisu art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Uchwała rady gminy – akt prawa miejscowego, powinna każdorazowo precyzować zasady udzielania dotacji z budżetu gminy tak, aby adresaci regulacji w niej zawartych nie mieli wątpliwości co do ujętych w niej zapisów. Kolegium Izby stwierdza, że wykonanie przez Wójta Gminy Poronin kwestionowanych powyżej zapisów prowadziłoby w rezultacie do stanowienia przez organ wykonawczy przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym – prawa miejscowego. Zważywszy na treść wyżej cytowanego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w przedmiotowym przypadku uprawnienie to przysługuje jedynie Radzie Gminy nie zaś Wójtowi. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy w ocenie dotującego wniosek o przyznanie dotacji zawiera braki, mianowicie zgodnie z zapisami § 8 ust. 12 Regulaminu, cyt.: *„Wnioski nieuzupełnione w terminach określonych w wezwaniu pozostaną bez rozpatrzenia.”*

Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o elementach wniosku o udzielenie dotacji oraz wniosku o jej rozliczenie jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji, zatem kompetencje do regulacji w tym zakresie posiada jedynie rada gminy.

Prawdą jest, że w § 8 Regulaminu zawarto niektóre elementy jakie winien zawierać wniosek o udzielenie dotacji, jednak dotyczą one tylko prezentowania danych osobowych wnioskodawcy i członków wspólnego gospodarstwa domowego.

2. W § 8 ust. 1 Regulaminu, zdanie drugie, Rada Gminy Poronin zdecydowała, cyt.: „*Wniosek musi zawierać w szczególności następujące dane osoby składającej ten wniosek oraz członków jej gospodarstwa domowego (...)*”.

W ocenie Kolegium Izby jednoznaczne określenie elementów wniosku dopełniałoby obowiązku ustalenia przez Radę jego wzoru, brak wskazania zamkniętego katalogu elementów wniosku może rodzić podejrzenie niejednakowego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów dotacji. Pozostawienie dowolności w tym zakresie może powodować wątpliwości u wnioskującego, czy składany wniosek zawiera wszystkie niezbędne, istotne dla sprawy elementy.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna być w taki sposób skonstruowana, aby osoba chcąca skorzystać z przysługujących jej uprawnień nie miała wątpliwości co do ich zastosowania. Zdaniem Kolegium Izby z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, iż do kompetencji Rady należy określenie trybu postępowania m. in. w sprawie udzielania dotacji, a zatem Rada Gminy powinna to uczynić w sposób kompletny, precyzyjny i wyczerpujący, nie pozostawiając wątpliwości jakich informacji można byłoby żądać od beneficjenta dotacji. Nieokreślenie powyższego stanowi także naruszenie zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Podmiot ubiegający się o dotację, na zasadach określonych w badanej uchwale, powinien wiedzieć jakie wymagane dokumenty należy złożyć, aby móc skorzystać z dotacji.

3. W § 8 ust. 7 Regulaminu Rada Gminy Poronin postanowiła, cyt.: „*Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, osoba składająca wniosek dołącza oświadczenia, o których mowa w § 5 ust. 1 lit. c Regulaminu pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.*”.

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 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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.*”.

4. W § 9 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Poronin zdecydowała, że Warunkiem skorzystania ze wsparcia, o którym mowa w § 2 Regulaminu jest zawarcie umowy z Gminą, cyt.: „*określającej w szczególności:*

- 1) *dane oraz adres zamieszkania Beneficjenta uzyskującego pomoc w ramach realizacji wymiany źródeł ciepła;*
- 2) *rodzaj instalowanego nowego źródła ciepła;*

- 3) *adres budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego będzie dotyczyło realizowane przedsięwzięcie wymiany źródła ciepła;*
- 4) *termin realizacji inwestycji;*
- 5) *obowiązki Beneficjenta związane z realizacją przedsięwzięcia;*
- 6) *wysokość przyznanego wsparcia;*
- 7) *termin przekazania środków przez Gminę na konto Beneficjenta po ukończeniu przedsięwzięcia wymiany źródła ciepła;*
- 8) *zasady gminnej kontroli w okresie 5 lat od daty zakończenia realizacji wymiany źródła ciepła.”.*

Kolegium Izby wskazuje, że określenie elementów umowy w ww. przepisie Regulaminu nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż materia ta została uregulowana w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.). Zgodnie z tą regulacją zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby zauważa, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest jednak upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia treści umowy o udzielenie dotacji, jej elementów, czy też poszczególnych postanowień.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy.

Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania przepisów ustawy, regulującej żądane kwestie. Określając zatem elementy umowy, w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Poronin wykroczyła poza zakres upoważnienia z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i jednocześnie wkroczyła w materię unormowaną w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca nie przypisał radzie gminy kompetencji do kreowania elementów umowy, gdyż to organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Wskazać w tym miejscu również należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 897/19, w którym stwierdzono,

że obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. 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 stanowienia aktów prawa miejscowego w tym zakresie. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, tj. art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II Sa/Ka 1831/02i z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Mając na uwadze powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2025 r., ze względu na istotny charakter naruszenia prawa, postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/96/2025 Rady Gminy Poronin z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wsparcia dla osób najuboższych – beneficjentów programu pn. „Wsparcie osób najuboższych na wymianę pieców pozaklasowych” dla gmin z terenu województwa małopolskiego, realizowanym na terenie Gminy Poronin.

Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Radę Gminy Poronin o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby upoważnionych przedstawicieli Rady.

Rada Gminy Poronin nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia ani w wyznaczonym terminie nie usunięto wskazanych nieprawidłowości.

W tym stanie rzeczy, po ponownym rozpoznaniu sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu 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