



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Poz. 4904

UCHWAŁA NR KI.411.148.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 13 sierpnia 2025 r.

znak sprawy: KI.43.123.51.2025

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 XIV/163/2025 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w ramach ograniczenia niskiej emisji w indywidualnych gospodarstwach domowych na terenie gminy Nowy Targ, w części dotyczącej postanowień:

- § 4 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów „*Prace mogą obejmować montaż kotła zakupionego w roku podpisania umowy.*”,
- § 6 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów „*(której wzór stanowi Załącznik nr 2 do Regulaminu)*”,
- § 7 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów „*W przypadku niezastosowania się do ww. zapisów, Wnioskodawca będzie zmuszony zwrócić dotację.*”,
- Załącznika Nr 2 do Załącznika Nr 1 do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XIV/163/2025 Rady Gminy Nowy Targ z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w ramach ograniczenia niskiej emisji w indywidualnych gospodarstwach domowych na terenie gminy Nowy Targ, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 14 lipca 2025 roku, przekazana przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 6 czerwca 2025 roku pod poz. 3561.

Podejmując uchwałę Nr XIV/163/2025 Rada Gminy Nowy Targ powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) art. 403 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity w Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.); w związku z art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XIV/163/2025 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji Rady Gminy Nowy Targ do stanowienia tej treści uchwał z mocy powołanego w podstawie prawnej przepisu art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), stwierdzając, co następuje:

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.

Na podstawie art. 403 ust. 5a ww. ustawy 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.

Badaną uchwałą Rada Gminy Nowy Targ przyjęła „Regulamin określający zasady i tryb udzielania dotacji celowej na dofinansowanie z budżetu Gminy Nowy Targ zadania polegającego na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez trwałą zmianę istniejącego systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym w budynkach zlokalizowanych na terenie Gminy Nowy Targ” (dalej: Regulamin), stanowiący załącznik Nr 1 do badanej uchwały.

1. W § 4 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy Nowy Targ postanowiła cyt.: *„Dotacją nie mogą być objęte prace, które zostały rozpoczęte przed datą podpisania umowy. Prace mogą obejmować montaż kotła zakupionego w roku podpisania umowy.”*.

Kolegium Izby uznało, że postanowienia zawarte w zdaniu drugim wyżej cytowanego przepisu uchwały wskazują, iż Rada Gminy Nowy Targ dopuściła również finansowanie wydatków poniesionych na realizację inwestycji przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji, czyli *de facto* przed jej udzieleniem. Należy wskazać, że przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy, określającej w szczególności wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji (art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.)), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6 tej ustawy. Ustawodawca nie dopuszcza jednakże możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych,

które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 4–6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy. W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, na podstawie których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji. Postanowienia wprowadzone badaną uchwałą, przewidujące możliwość przeznaczenia dotacji na prace związane z montażem kotła zakupionego w roku podpisania umowy, a tym samym również przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15).

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 1 ust. 6 lit. c Regulaminu zakup i montaż nowego źródła ciepła został wymieniony łącznie jako koszt kwalifikowany inwestycji. Z tego też względu Kolegium Izby uznało kwestionowane regulacje § 4 ust. 4 zdanie drugie Regulaminu jako niespójne z postanowieniami zawartymi w pozostałej jego treści.

2. W § 6 ust. 1 Regulaminu w zdaniu pierwszym Rada Gminy Nowy Targ postanowiła, że cyt.: „*Dotacji udziela się na podstawie umowy (której wzór stanowi Załącznik nr 2 do Regulaminu).*”, natomiast Załącznik Nr 2 do Regulaminu stanowi „*Umowa Nr OSR. _____ dotycząca wymiany źródeł ciepła dla Gminy Nowy Targ*”.

Kolegium Izby zauważa, że regulacje zawarte w § 6 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu oraz Załącznik Nr 2 do Regulaminu nie znajdują umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.), zgodnie z którymi 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.

Kolegium Izby wskazuje, 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 upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia treści umowy o udzielenie dotacji. 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. Naczelny 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 wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, iż określając wzór umowy o przyznanie dotacji Rada Gminy Nowy Targ 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 wzoru umowy. To organ wykonawczy podpisuje umowę z beneficjentem, mając na uwadze treść art. 250 ustawy o finansach publicznych.

3. W § 7 ust. 4 Regulaminu zawarto następujące uregulowania cyt.: *„Wnioskodawca przez okres 5 lat od dnia rozliczenia dotacji nie może dokonywać zmian i przeróbek urządzeń i instalacji (które mogą mieć wpływ na osiągnięcie redukcji emisji CO₂ i/lub efektywności energetycznej urządzenia) zamontowanych w ramach zrealizowanej inwestycji bez pisemnej zgody Gminy. W przypadku niezastosowania się do ww. zapisów, Wnioskodawca będzie zmuszony zwrócić dotację.”*

Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia zawarte w zdaniu drugim cytowanego powyżej przepisu Regulaminu, tj. cyt.: *„W przypadku niezastosowania się do ww. zapisów, Wnioskodawca będzie zmuszony zwrócić dotację.”*, Rada Gminy Nowy Targ wprowadziła bez podstawy prawnej, w sprzeczności z art. 251 - 253 ustawy o finansach publicznych, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określony w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium Izby wskazuje, że zasady i terminy zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości zostały uregulowane przepisami art. 252 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Ponadto, jak wynika z art. 253 ustawy o finansach publicznych, tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe jeszcze przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy. Brak jest natomiast podstawy prawnej dla ustanawiania dodatkowych przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego. Aktualne przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu dotacji celowej do budżetu gminy udzielanej na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. 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.). Kolegium Izby wskazuje natomiast, że istnieje możliwość wprowadzenia zapisów wprowadzających zabezpieczenie cywilno-prawne w formie kar umownych w umowie zawartej z beneficjentem dotacji. Właściwym rozwiązaniem nie powinna być jednak zmiana przesłanek zwrotu dotacji, ponad unormowane przepisami ustawy o finansach

publicznych i ustaw szczególnych, gdyż brak jest podstawy prawnej dla modyfikacji ustanowionych przez ustawodawcę przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego.

Uznając charakter stwierdzonych naruszeń prawa jako istotny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 30 lipca 2025 roku postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/163/2025 z dnia 28 maja 2025 roku Rady Gminy Nowy Targ. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Nowy Targ o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Gminy. W związku z tym, że Rada Gminy Nowy Targ nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia ani w wyznaczonym terminie nie usunięto wskazanych nieprawidłowości, po ponownym rozpoznaniu sprawy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 13 sierpnia 2025 roku 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