

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uchwałą NR KI.411.116.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 18 czerwca 2025 r. (znak sprawy: KI.43.46.134.2025) stwierdziło w części nieważność uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXV/576/25 z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa w zakresie postanowień dotyczących: § 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 "wskazanym w § 2 ust. 1 umowy dotacyjnej" oraz w zakresie pkt VII.

Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miasta Krakowa w Załączniku Nr 4 do przedmiotowej uchwały ustaliła wzór umowy zawieranej z beneficjentem dotacji bez podstawy prawnej, ponieważ z art. 403 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) (dalej POŚ) nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania elementów umowy, czy też postanowień (wzorów) umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje oraz w sprzeczności z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530; zm.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1079, z 2024 r. poz. 1572, poz. 1717, poz. 1756 i poz. 1907 oraz z 2025 r. poz. 39.) (dalej u.f.p.), ponieważ 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.

Wprowadzenie wzoru umowy do uchwały wynika z Uchwały Nr KI – 411/115/13 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2013 r. znak sprawy: KI – 43-046/26/13, gdzie podważono zamieszczanie przez Prezydenta ogłoszenia o naborze i wprowadzania wzorów dokumentów (w tym wzoru umowy), ponieważ Prezydent jest organem wykonawczym, a stanowienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (prawa miejscowego), należy do kompetencji Rady Miasta. W związku z powyższym jeszcze w 2013 roku podjęto działania, aby zgodnie z zaleceniami Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w programach dotacyjnych wszystkie wzory wniosków i umowy stanowiły integralną część uchwały podjętej przez Radę Miasta Krakowa. Wskazana wyżej Uchwała

Kolegium RIO stanowiła, że ustalenie wzorów dokumentów takich jak: wzór wniosku, wykaz załączników do wniosku, termin, sposób i miejsce składania wniosków, wzór umowy, wzór rozliczenia dotacji to określenie trybu rozliczania i udzielania dotacji, który leży wyłącznie w kompetencji RMK i powinien być uchwalony przez radę, a więc wzory powinny być określone w treści uchwały.

W sytuacji, gdy wzór umowy nie będzie stanowił załącznika do uchwały, a zatem w zakresie essentialia negotii wyjdziemy poza ramy przepisów prawa miejscowego, wówczas do takiej umowy będzie miała w pełnym zakresie zastosowanie zasada swobody umów z uwzględnieniem art. 250 u.f.p., co z całą pewnością nie jest korzystne dla wnioskodawców.

Trzeba pamiętać, że art. 403 ust. 5 POŚ przesądza o kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia zasad udzielania dotacji wskazując na przykładowe zasady obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Nie powinno budzić wątpliwości, że zasady udzielania dotacji winny obejmować cały proces dotacyjny, a to od momentu złożenia wniosku, udzielenia dotacji, przez zawarcie umowy, rozliczenie dotacji i wreszcie osiągnięcie efektu ekologicznego.

Dla wnioskodawcy zasady udzielenia dotacji i cel programu winny być klarowne od samego początku, wręcz winny determinować świadomą decyzję o przystąpieniu do realizacji programu poprzez złożenie wniosku.

W orzecznictwie przesądzono, że wniosek o udzielenie dotacji oraz wnioski o jej rozliczenie winny stanowić załączniki do uchwały, przez co zyskują walor przepisu prawa miejscowego, a zatem dowolność ich kształtowania jest mocno ograniczona, co stoi na straży interesów wnioskodawców.

Nie sposób znaleźć argumentów, dla których wzór umowy o udzielenie dotacji nie mógł być załącznikiem do uchwały, szczególnie że udzielenie dotacji na warunkach określonych umową niewątpliwie stanowi jedną z zasad udzielenia dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 5 POŚ.

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 zawinionych 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 stwierdziło, że cytowane powyżej postanowienia Rada Miasta Krakowa wprowadziła bez podstawy prawnej oraz w sprzeczności z art. 251-253 u.f.p..

Z powyższym stwierdzeniem nie zgadza się organ dotujący, w ocenie którego postanowienia wzoru umowy o udzielenie dotacji celowej objęte sentencją uchwały Kolegium RIO zostały wprowadzone na ustawowej podstawie prawnej oraz w zgodzie z art. 251-253 u.f.p.. Argumentami potwierdzającymi tezę, że kwestionowane przez Kolegium RIO postanowienia wzoru umowy zostały wprowadzone przez Radę Miasta Krakowa w ramach ustawowej podstawy prawnej są normy prawne rangi ustawowej wskazane w art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 POŚ. Po myśli art. 403 ust. 5 POŚ, rada gminy określa, 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.
- Trzeba też podkreślić, że powyższy przepis został znowelizowany z dniem 11 stycznia 2025 r., kiedy to weszło w życie nowe brzmienie art. 403 ust. 5 i został dodany art. 5a.

Z uzasadnienia projektowanych zmian wynikało, że nowelizacja miała na celu uelastycznienie obowiązujących już regulacji stanowiących ustawowe upoważnienie dla rad gmin w zakresie zasad udzielania dotacji celowej.

Równolegle art. 221 ust. 4 u.f.p. dookreśla zakres normatywny aktu prawa miejscowego leżący w ramach wyłącznych kompetencji ustawowych organu stanowiącego gminy o określenie w drodze uchwały „sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania”.

Nadrzędnym celem programów dotacyjnych jest osiągnięcie efektu ekologicznego, który może zostać osiągnięty wyłącznie w przypadku prawidłowego korzystania z „przedmiotu dotacji celowej” przez okres 5 lat od daty rozliczenia dotacji.

Zachowanie przez inwestora okresu trwałości zadania (5 lat) stanowi warunek sine qua non osiągnięcia efektu ekologicznego, a co za tym idzie wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. W związku z koniecznością uzyskania wymiernego efektu ekologicznego i zarazem spełnienia wymogu inwestycji, koniecznym było wprowadzenie okresu trwałości zadania, który wynosi 5 lat.

Mając na uwadze fakt, że normatywną podstawą kompetencyjną dla ustalenia w drodze prawa miejscowego przez organ stanowiący gminy zasad udzielania dotacji jest art. 403 ust. 5 i 5a POŚ, przepisy prawa miejscowego określające program dotacyjny spełnia kryterium „odrębnych przepisów stanowiących o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji”, bowiem zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.”.

Dodatkowo, Gmina Miejska Kraków dysponuje wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2019 r. sygn. akt I SA/Kr 351/19 podtrzymującego w mocy decyzję SKO z dnia 23.01.2019 r., uznającą niezachowanie trwałości inwestycji przez okres 5 lat, licząc od dnia realizacji zadania za dotację pobraną nienależnie, bez podstawy prawnej.

Kontynuacją tej linii orzecniczej sądów administracyjnych jest wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2024 r. do sygn. akt IIISA/Kr 265/24, w którym sąd administracyjny potwierdził ustawowe – przewidziane w art. 403 ust. 5 POŚ – kompetencje organu stanowiącego do wprowadzenia wzorca umowy jako załącznika do uchwały oraz kwalifikację naruszenia 5 letniego okresu trwałości zadania jako przypadku niewykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940.), rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Mając powyższe na uwadze, postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwałę Kolegium RIO w Krakowie NR KI.411.116.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 18 czerwca 2025 r. (znak sprawy: KI.43.46.134.2025) stwierdziło w części nieważność uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXV/576/25 z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych na terenie Miasta Krakowa w zakresie postanowień dotyczących: § 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.

Proponowana uchwała nie będzie miała wpływu na dochody i wydatki Miasta; nie wymaga zwiększenia zatrudnienia do obsługi realizacji zadania; nie wymaga poniesienia innych dodatkowych wydatków na funkcjonowanie UMK; nie będzie powodować w przyszłości innych dodatkowych kosztów niż ponoszone przed jej wprowadzeniem.