

## UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uchwałą nr KI.411.56.2026 z dnia 15 kwietnia 2026 r. (znak sprawy: KI.43.46.47.2026) stwierdziło w części nieważność uchwały nr XLVI/948/26 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającą uchwałę nr XXXVI/915/20 w sprawie przyjęcia Programu rozwoju odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Miejskiej Kraków w zakresie postanowień dotyczących załącznika Nr 3 oraz załącznika Nr 7.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że Rada Miasta Krakowa w ww. załącznikach 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 z późn. zm.) 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 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), 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.

Tymczasem wprowadzenie wzoru umowy do uchwały Nr XLVI/948/26 z dnia 25 lutego 2026 r. 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 świetle art. 403 ust. 5 i ust. 5a ustawy Prawo ochrony środowiska pojęcie „zasady udzielania dotacji” należy rozumieć szeroko – jako obejmujące nie tylko kryteria przyznawania środków i sposób ich rozliczania, lecz również kluczowe elementy procesu zawierania umowy. Pojęcie to nie jest zdefiniowane ustawowo, co uzasadnia interpretację funkcjonalną i systemową, obejmującą m.in. wzór umowy dotacyjnej, o ile nie narusza on treści art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych – m.in. WSA w Gdańsku (III SA/Gd 144/15) oraz WSA w Poznaniu (IV SA/Po 245/19) – zaakceptowano dołączanie do uchwał wzorów dokumentów, w tym umów, jako instrumentów transparentności i równego traktowania beneficjentów. Rozwiązania takie nie są sprzeczne z zasadą legalizmu, o ile nie zmieniają regulacji ustawowych.

Przepis art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie wyklucza możliwości załączenia wzoru umowy do uchwały – przeciwnie, dopuszcza określenie dodatkowych, bardziej szczegółowych warunków, o ile są one zgodne z ustawą i zapewniają przejrzystość działań organów administracji. Takie rozwiązanie ogranicza ryzyko uznaniowości po stronie organu wykonawczego.

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 ustawy

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co z całą pewnością nie jest korzystne dla wnioskodawców.

Trzeba pamiętać, że art. 403 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska 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.

Argumentem przesądzającym o pełnej zasadności skierowania skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie jest kształtująca się w sposób konsekwentny linia orzecznicza krakowskiego sądu administracyjnego aprobująca w pełnym zakresie prezentowane dotychczas stanowisko Gminy Miejskiej Kraków.

W tym miejscu trzeba wskazać na chociażby ostatnie wyroki WSA w Krakowie w sprawie ze skarg Gminy Miejskiej Kraków. I tak:

- wyrok z dnia 11.02.2026 r. dotyczący uchwały RMK zmieniającej uchwałę w sprawie programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych (sygn. akt IIISA/Kr 1136/25),
- wyrok z dnia 04.03.2026 r. dotyczący uchwały RMK zmieniającej uchwałę w sprawie mikroretencji wód opadowych i roztopowych (sygn. akt IIISA/Kr 1293/25),
- wyrok z dnia 06.03.2026 r. dotyczący uchwały RMK w sprawie programu termomodernizacji budynków wielorodzinnych (sygn. akt IIISA/Kr 1134/25).

W każdym z powyższych orzeczeń krakowski sąd administracyjny zaprezentował pogląd przyznający kompetencje właśnie organowi stanowiącemu gminy do określenia wzoru umowy dotacyjnej jako załącznika do tzw. dotacyjnej uchwały trybowej podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 i ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252), 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 KI.411.56.2026 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2026 r. (znak sprawy:

KI.43.46.47.2026), która stwierdziła w części nieważność uchwały Rady Miasta Krakowa nr XLVI/948/26 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającą uchwałę nr XXXVI/915/20 w sprawie przyjęcia Programu rozwoju odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Miejskiej Kraków w zakresie postanowień dotyczących załącznika Nr 3 oraz załącznika Nr 7.

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.