



Uchwała Nr 167/XV/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 30 czerwca 2022 r.

w sprawie uchwały Nr LVI/691/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLIII/534/2021 Rady Miasta Knurów z dnia 15 września 2021r. w sprawie przyjęcia regulaminu naboru wniosków oraz realizacji projektu grantowego pn. „Słoneczna Gmina Knurów - wsparcie mieszkańców w budowie indywidualnych systemów fotowoltaicznych”

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LVI/691/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLIII/534/2021 Rady Miasta Knurów z dnia 15 września 2021r. w sprawie przyjęcia regulaminu naboru wniosków oraz realizacji projektu grantowego pn. „Słoneczna Gmina Knurów - wsparcie mieszkańców w budowie indywidualnych systemów fotowoltaicznych”, **z powodu istotnego naruszenia**:

- art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) w związku z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) poprzez nieuprawnione ustalenie kary umownej w wysokości 10% wartości wypłaconego grantu w przypadku przekroczenia limitu wyprodukowanej energii elektrycznej,

- art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000r. poz. 718) oraz § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002, poz. 908) poprzez nadanie mocy wstecznej uchwale,

- art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021, poz. 743) poprzez niezgłoszenie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVI/691/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie w sprawie zmiany Uchwały Nr XLIII/534/2021 Rady Miasta Knurów z dnia 15 września 2021r. w sprawie przyjęcia regulaminu naboru wniosków oraz realizacji projektu grantowego pn. „Słoneczna Gmina Knurów - wsparcie mieszkańców w budowie indywidualnych systemów fotowoltaicznych” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 czerwca 2022 r.

W dniu 23 czerwca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 163/XIV/2022 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

O terminie posiedzenia Kolegium, podczas którego rozpatrywana była ww. uchwała powiadomiono organy Gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 30 czerwca 2022 r. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w nadzorowanej uchwale Rady Miasta Knurów istotne naruszenie prawa.

Badaną uchwałą Rada Miasta Knurów dokonała zmiany uchwały Nr XLIII/534/2021 z dnia 15 września 2021 r. między innymi dokonując zmiany zapisów:

§ 1 pkt. 13 poprzez nadanie mu nowego brzmienia tj. "Działalności gospodarczej" – należy przez to rozumieć jakąkolwiek faktycznie prowadzoną działalność konkurencyjną, zarejestrowaną lub niezarejestrowaną, w tym także wyłącznie formalne zarejestrowanie działalności w danym budynku, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest ona zawieszona, gdzie będzie montowana instalacja fotowoltaiczna. Pojęcie obejmuje także wynajem lokali mieszkalnych i agroturystykę oraz produkcję rolną";

§ 4 ust. 4 poprzez nadanie mu nowego brzmienia tj. "Instalacja fotowoltaiczna powinna być tak dobrana, aby całkowita wartość energii elektrycznej wyprodukowanej przez tę instalację nie przekraczała 120% całkowitego zapotrzebowania na energię elektryczną w budynku mieszkalnym objętym projektem, liczonego jako suma ilości wykorzystanej na potrzeby bytowe, a nie oddanej do sieci (autokonsumpcja) oraz ilości pobranej z sieci w okresie rozliczeniowym za dany rok kalendarzowy". Niespełnienie tego warunku w danym okresie rozliczeniowym w czasie trwałości projektu skutkować będzie naliczeniem kary umownej w wysokości 10% wartości wypłaconego grantu. Powtórne przekroczenie tego limitu będzie podstawą do rozwiązania umowy o powierzenie grantu i do zwrotu pozostałej części grantu, powiększonego o odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych, naliczanych od dnia przekazania grantu na konto wskazane w Umowie o powierzenie grantu";

oraz nadała wsteczną moc obowiązywania badanej uchwały na dzień 2 października 2021 r.

Dla oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały istotna jest jej kwalifikacja do kategorii aktów prawa miejscowego. Powoduje ona bowiem, że na organie stanowiącym tą uchwałę ciąży obowiązek dotyczące zasad prawidłowego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Akt ten reguluje bowiem prawa i obowiązki generalnie określonych adresatów.

Organ stanowiący w § 4 ust. 4 ww. uchwały postanowił o naliczeniu kary umownej w wysokości 10% wartości wypłaconego grantu w przypadku przewymiarowania instalacji fotowoltaicznej. Zamieszczając niniejszą regulację, Rada Miasta Knurów wykroczyła poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem bądź pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Wskazać należy, że zgodnie z art. 252 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega tylko ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Rada Miasta Knurów dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów, przez wprowadzenie dodatkowego warunku w postaci kary umownej w wysokości 10% wartości wypłaconego grantu w przypadku przewymiarowania instalacji. Odnosząc się do kar umownych, należy wskazać brzmienie art. 483 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360) „Można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna)”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w przepisach ustawy o finansach publicznych nie przewidziano instytucji kary umownej. Kolegium Izby wskazuje, że zarówno zasady jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle i kompleksowo określone w art. 250 i 251 ustawy o finansach publicznych, Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący otrzymał delegację do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie sankcji w postaci naliczenia kary umownej wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który nie obejmuje swoim zakresem dodatkowego warunkowania dotacji. Ponadto tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Zgodnie z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem powinna być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Badaną uchwałą Rada Miasta nadając nowe brzmienie definicji „działalność gospodarcza” wprowadziła do uchwały pojęcie zawieszony działalności gospodarczej w budynku, gdzie będzie montowana instalacja fotowoltaiczna. Zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej zdaniem Kolegium Izby nie stanowi przesłanki do uznania podmiotu za nieprowadzącego działalności gospodarczej. Podmiot, który zawiesił prowadzenie działalności gospodarczej może bowiem w każdej chwili ją podjąć na nowo. Jedynie trwałe zaprzestanie prowadzenia działalności i wykreślenie podmiotu z odpowiedniego rejestru. powoduje utratę statusu przedsiębiorcy. Udzielenie pomocy w postaci grantu w związku z wymienioną działalnością (zawieszoną) będzie pomocą *de minimis* a zatem powinno odbywać się zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego (w tym wypadku projekt uchwały Rady Miasta Knurów) przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W związku z powyższym, projekt badanej uchwały obowiązkowo winien być przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes w terminie 14 dni mógł przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które należało uwzględnić podejmując uchwałę.

Z wyjaśnień udzielonych przez przedstawicieli Miasta Knurów obecnych na posiedzeniu Kolegium wynika, że przedmiotowa uchwała, została podjęta bez uprzedniego przesłania projektu tej uchwały do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, mimo że taki wymóg stawia jednostkom samorządu terytorialnego ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Działalność organów jednostek samorządu terytorialnego może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Miasto, nie przesyłając projektu badanej uchwały do Prezesa Urzędu, nie spełniło ustawowego wymogu, naruszając procedurę podjęcia uchwały. Brak przesłania projektu uchwały do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uniemożliwił uwzględnienie ewentualnych uwag i zastrzeżeń, które mogły mieć wpływ na treść uchwały podjętej przez Radę Miasta Knurów.

Zgodnie z ukształtowanym stanowiskiem, uchwała podjęta bez uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub podjęta bez uwzględnienia zgłoszonych przez niego zastrzeżeń - jest nieważna w tym zakresie, w którym przewiduje udzielanie pomocy publicznej. Zdaniem Kolegium, jest to jeden z niezbędnych elementów procedury podejmowania uchwały, która przewiduje udzielenie pomocy de minimis. Tym samym Kolegium Izby uznało, iż takim zaniechaniem naruszono w sposób istotny wskazany wyżej przepis.

Rada Miasta Knurów nadając wsteczną moc obowiązywania badanej uchwale t.j. od 2 października 2021 r. naruszyła ustawowe zapisy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są m.in. w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje możliwość wcześniejszego wejścia w życie aktu normatywnego, w tym z mocą wsteczną. Uzależnia jednak taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. Przepisu tego nie można jednak interpretować rozszerzająco.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec

gminy. Warunkiem wejścia w życie przedmiotowego aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejście w życie w czasie określonym w ww. art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miasta Knurów z możliwości wynikających z art. 5 cytowanej ustawy. Zdaniem Kolegium Izby nie zachodzi w przedmiotowej sprawie sytuacja określona w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Odnosząc się do realiów sprawy należy stwierdzić, że przedmiot uregulowania objęty uchwałą nie uzasadniał do nadaniu wstecznej mocy obowiązującej jak też brak było podstaw do przyjęcia, że w sprawie zachodzi ważny interes państwa i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, który uzasadniałby wsteczny termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały. W kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Wykluczyć natomiast należy możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. Nawet w przypadku nadania mocy wstecznej przepisom korzystniejszym, z uwagi na wyjątkowy charakter takiego zabiegu, należy mieć na uwadze interes wszystkich podmiotów działających w obrocie prawnym. Uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy. (vide wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10). Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP koniecznym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. Nadanie wstecznego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa i tym samym powoduje konieczność stwierdzenia nieważności. Wskazywany powyżej przepis art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia aktu normatywnego w życie, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy (vide wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10). Zatem, badana uchwała będąca aktem prawa miejscowego może wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r.

o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg