



## Uchwała Nr 214/XIV/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 maja 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr LXIII/625/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu osobom fizycznym dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. "Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Gminy Bobrowniki"**

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 2022 r. poz. 1668 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 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LXIII/625/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu osobom fizycznym dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. "Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Gminy Bobrowniki" z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) i art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.) – z uwagi na brak podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący kwestii projektów grantowych określonych w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079).

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIII/625/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu osobom fizycznym dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. "Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Gminy Bobrowniki" wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 maja 2023 roku.

W dniu 11 maja 2023 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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), podlega nadzorowi Izby i wszczęło wobec niej postępowanie nadzorcze. O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy Gminy Bobrowniki. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 23 maja 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o którego terminie powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

Wyjaśnienia Gminy dot. badanej uchwały zostały złożone przez Wójta Gminy Bobrowniki do organu nadzoru w piśmie znak OK.0004.20.2023/2 z dnia 19 maja 2023 r. Pisemne wyjaśnienia stanowiły odpowiedź na zapytanie wystosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) dotyczące podstaw prawnych i treści podjętej uchwały.

W posiedzeniu uczestniczyły upoważnione przedstawicielki Gminy Bobrowniki, które potwierdziły przedstawione w ww. piśmie stanowisko Gminy stwierdzając, iż w ramach przekazywanego dla mieszkańca grantu nie będą zaangażowane własne środki Gminy Bobrowniki, a finansowaniu z budżetu Gminy podlegać będzie jedynie obsługa Projektu i działalność informacyjno-promocyjna.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale Rady Gminy Bobrowniki istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Gminy Bobrowniki podejmując badaną uchwałę, w podstawie prawnej uchwały przywołała między innymi art. 7 ust.1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 i art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) a także art. 221 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Załącznikiem do badanej uchwały jest Regulamin Projektu Grantowego „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Gminy Bobrowniki”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że Projekt grantowy pn. „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie Gminy Bobrowniki” realizowany będzie w ramach Programu Fundusze

Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, Priorytet FESL.10 Fundusze Europejskie na transformację, Działanie FESL.10.06 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii.

Pojęcie „Projektu” Rada Gminy Bobrowniki zdefiniowała w §1 pkt 2 Regulaminu (Załącznik badanej uchwały) wskazując, iż *„rozumie się przez to Projekt grantowy, w którym Grantodawca udziela dotacji celowej w formie grantów, na realizację zadań służących osiągnięciu celu tego Projektu przez Grantobiorców, zgodnie z art. 41 ustawy wdrożeniowej (Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 – Dz.U.2022 poz. 1079).”*

Natomiast pojęcie „grantu” określono w ten sposób, iż *„rozumie się przez to bezzwrotne środki finansowe (dotację celową), w tym środki pochodzące z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, udzielone Grantobiorcy przez Grantodawcę w formie refundacji na podstawie umowy o powierzeniu grantu na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu grantowego.”* - §1 pkt 4 Regulaminu.

W złożonych pisemnych wyjaśnieniach Wójt Gminy Bobrowniki wyjaśniła między innymi, że Gmina Bobrowniki będzie współfinansowała ze środków własnych realizację zadania w zakresie weryfikacji technicznych i odbiorów Instalacji, bowiem przed wypłatą grantu konieczne jest wykonanie pracy przez Operatora Projektu/Inspektora Nadzoru i są to koszty jakie ponosić będzie Gmina częściowo ze środków własnych (15% kosztów kwalifikowanych). Dalej wyjaśniono, iż cyt. *(...) Koszt jaki poniesie Gmina w tym zakresie jest nieistotny dla Grantobiorcy stąd nie został ujęty w regulaminie, ponadto będzie on zależał od złożonych ofert przez potencjalnych wykonawców. Ponadto we wniosku będzie stanowił odrębne zadanie, a nie jako suma grantów. To z kolei wynika z kategorii kosztów kwalifikowanych, które zostały ściśle określone w Przewodniku dla Beneficjentów FE SL 2021-2027 dla działania 10.6. Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii. Osobną kategorią kosztów są koszty inspektora nadzoru, osobną prace budowlane, instalacyjne i adaptacyjne w zakresie instalacji OZE, a osobną koszty pośrednie, w których mieści się koszt koordynatora (operatora).”* Ponadto w dalszej treści wyjaśnień, w tabeli, przedstawiono, poszczególne rodzaje wydatków niezbędnych do realizacji całego zadania, które kształtować się mają następująco:

- granty - wkład unijny 85% i wkład własny mieszkańca (prywatny) 15%,
- operator Projektu/Inspektor nadzoru – wkład unijny 85% oraz wkład ze środków własnych Gminy 15%,
- działania informacyjno-promocyjne - wkład unijny 85% oraz wkład ze środków własnych Gminy 15%.

W złożonych wyjaśnieniach powołano się także na uchwałę Zarządu Województwa Śląskiego Nr 794/418/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia dokumentów stanowiących element zasad realizacji programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 związanych z realizacją projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w zakresie działań wdrażanych przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Kolegium zapoznało się z tą uchwałą i stwierdza, że zgodnie z dokumentem „Procedura grantowa w zakresie działań wdrażanych przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 Wersja 1” stanowiącym Załącznik nr 1 ww. uchwały Zarządu Województwa Śląskiego nie ma zobowiązania dla przystępujących do Programu jednostek samorządu terytorialnego do opracowania Regulaminu Projektu grantowego w postaci uchwały organu stanowiącego jako prawa miejscowego obowiązującego na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazano wręcz, iż przedstawiony przez Zarząd Województwa dokument przedstawia minimalny, ujednolicony zakres procedur i warunków udzielania grantów, a wnioskodawca ma przygotować Regulamin naboru i realizacji projektu grantowego oraz wzór umowy o powierzenie grantu, który zostanie zweryfikowany i zatwierdzony na etapie oceny wniosku o dofinansowanie - będą to załączniki do wniosku o dofinansowanie (Część II – Opis procedury grantowej wymaganej na etapie wniosku o dofinansowanie, Zasady ogólne, pkt 7 Procedury - str. 5). Przypomnienie tego jako ważnej informacji zamieszczono ponownie na str. 22 Procedury, na końcu opisu części dotyczącej regulaminu naboru i realizacji projektu grantowego, gdzie szczegółowo wskazano co przygotowany regulamin ma zawierać. Równocześnie Zarząd Województwa określił „Szczegółowe zasady wsparcia dla projektów grantowych” na stronach 9-10 tego dokumentu. Gmina przystępując do Programu grantowego musi zastosować się do tych wytycznych.

W ocenie Kolegium Izby brak jest zatem materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Bobrowniki na podstawie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy tylko w przypadku, kiedy decyduje o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska w formie dotacji, w zakresie zadań własnych określonych w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 Prawa ochrony środowiska, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 Prawa ochrony środowiska, stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszonej o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady udzielania dotacji oraz tryb postępowania przy udzielaniu dotacji i rozliczaniu.

Również z art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych przywołanego w podstawie prawnej badanej uchwały nie wynika, aby Rada Gminy Bobrowniki posiadała uprawnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego w przedmiotowym zakresie. Należy bowiem wskazać, iż przedmiot regulacji uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie tego przepisu dotyczyć ma trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, innego niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie ma w tym przepisie upoważnienia do określania zasad udzielania dotacji, zatem postanowienia podjętej na podstawie tego przepisu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej

wydania. Nie mogą też być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, bowiem naruszenie któregokolwiek z tych wymogów to istotne naruszenie prawa.

Skoro w ustawie Prawo ochrony środowiska ustawodawca w art. 403 ust. 5 w powiązaniu z ust. 4 ustalił krąg podmiotów i określił zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego dotyczącego decyzji o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska w formie dotacji w zakresie zadań własnych, to jest to przepis szczególny i nie może być łączony z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, chociażby dlatego, że dotyczy innej grupy podmiotów (także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi) oraz innego zakresu do uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co wskazano powyżej.

Odnosząc się do badanej uchwały Rady Gminy Bobrowniki, Kolegium uważa, że w celu realizacji programu grantowego Gmina Bobrowniki powinna zastosować się do wymogów Instytucji Zarządzającej środkami programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 związanych z realizacją projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Sprawiedliwej Transformacji i opracować oraz opublikować dokumenty szczegółowo opisane we wcześniej przywołanej uchwale Zarządu Województwa Śląskiego. Dla czynności tych nie jest jednak wymagana odrębna uchwała Rady Gminy Bobrowniki o charakterze prawa miejscowego.

Kolegium Izby podkreśla, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Z konstytucyjnej zasady praworządności, określonej przywołanym przepisem art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Wskazać w tym miejscu można także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: *„Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi*

*istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.*

Dodatkowo należy przywołać również art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W kwestionowanej uchwale Rady Gminy Bobrowniki nieprawidłowo wskazano, iż podstawą do jej podjęcia był m.in. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wskazane przepisy nie przyznają organom stanowiącym gmin kompetencji do określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków pochodzących ze środków europejskich, bowiem zasady realizacji programu grantowego opierają się, w ocenie Kolegium Izby, na uregulowaniach zawartych w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079) i wydawanych na jej podstawie wytycznych. Ustawodawca w tej ustawie nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania w drodze uchwał będących aktami prawa miejscowego regulacji określających zasady i tryb udzielania grantów. Należy zwrócić uwagę na art. 41 tej ustawy a w szczególności ust. 10 tego artykułu, gdzie wyraźnie ustawodawca postanowił, że to właściwa instytucja zatwierdza procedury dotyczące realizacji projektu grantowego opracowane przez beneficjenta projektu grantowego. Akty prawa miejscowego nie podlegają zatwierdzaniu. Są one tylko badane w trybie nadzoru z punktu widzenia legalności przez właściwe organy wskazane w Konstytucji RP (art. 171 ust. 1 i 2) ale nigdy nie zatwierdzane. Prawna ochrona samodzielności gminy, gwarantowana jest w art. 165 Konstytucji RP i podlega ocenie sądowej.

Podsumowując Kolegium Izby wskazuje, że przystąpienie do realizacji Projektu grantowego realizowanego w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, Priorytet FESL.10 Fundusze Europejskie na transformację, Działanie FESL.10.06 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii, następuje poprzez złożenie przez organ wykonawczy gminy stosownego wniosku, z zachowaniem procedur określonych przez Zarząd Województwa Śląskiego, a następnie zawarcie umowy z Instytucją Zarządzającą. Biorąc pod uwagę ustalony, przez Zarząd Województwa, ujednolicony zakres procedur i warunków udzielania grantów przystępujące do niego jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości zmiany warunków przyznawania grantów, a tym samym określenia kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, o czym mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby - na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Gminy Bobrowniki, o czym postanowiono w § 1 niniejszej uchwały Kolegium Izby.

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**

Daniel Kołodziej