



Uchwała Nr 266/XVIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 lipca 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LIX\569\2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn.: „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Gminy Ogrodzieniec”

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 LIX\569\2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn.: „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Gminy Ogrodzieniec” z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556), polegającego na nieuprawnionym uregulowaniu 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 LIX\569\2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn.: „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Gminy Ogrodzieniec”, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 6 lipca 2023 roku. W dniu 20 lipca 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy Gminy Ogrodzieniec. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 20 lipca 2023 r.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano m. in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.). Załącznik do badanej uchwały stanowi Projekt Regulaminu realizacji projektu grantowego pn. „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Gminy Ogrodzieniec”. Zgodnie z postanowieniami ww. regulaminu projekt grantowy realizowany będzie w ramach Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027. Regulamin stanowi podstawę do złożenia przez gminę wniosku aplikacyjnego, a w przypadku przyznania dofinansowania, do udzielenia grantu na dofinansowanie inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii w ramach Działania 10.6 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii – Infrastruktura służąca do produkcji i/lub magazynowania energii z odnawialnych źródeł w projektach parasolowych i grantowych FESL 2021-2027. Zgodnie z określoną w załączniku do uchwały definicją „wydatków kwalifikowanych” należy przez to rozumieć wydatki lub koszty uznane za kwalifikowane i spełniające kryteria, zgodnie z zapisami: umowy powierzenia grantu, regulaminu konkursu z działania 10.6 FESL 2021-2027, „Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Zgodnie z przyjętą w uchwale definicją „grantu”, należy przez to rozumieć bezzwrotne środki finansowe udzielane Grantobiorcy przez Grantodawcę na podstawie umowy o powierzenie grantu na realizację inwestycji.

W toku badania sprawy Kolegium Izby uwzględniło pisemne wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Miasta Ogrodzieniec oraz Zastępcę Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu, a także ustne wyjaśnienia złożone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 lipca 2023 r. przez przedstawicieli Gminy Ogrodzieniec. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że źródłem pochodzenia środków na granty są środki pochodzące z funduszy europejskich w ramach Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021 – 2027. Grant obejmować będzie tylko środki europejskie bez środków własnych gminy. Z wyjaśnień wynika też, że przepisy uchwały sformułowano w oparciu o zasady określone w załączniku nr 1 do uchwały nr 1070/425/VI/2023 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 19 maja 2023 r. Wskazana uchwała Zarządu Województwa Śląskiego określa procedurę grantową w zakresie działań wdrażanych przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027. Uchwała ta zmienia uchwałę Zarządu Województwa Śląskiego Nr 794/418/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r. Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego została podjęta na podstawie przepisów ustawy 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).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium Izby, brak jest w badanej uchwale materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego na podstawie wskazanego podstawie prawnej uchwały 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. Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady udzielania dotacji oraz tryb postępowania przy udzielaniu dotacji i sposób jej rozliczania.

Rada gminy, określając zasady udzielania dotacji w formie aktu prawa miejscowego, na podstawie delegacji ustawowej, wynikającej z ustawy Prawo ochrony środowiska lub innych ustaw, winna określić je na przyszłość, z uwzględnieniem zasady niedziałania prawa wstecz oraz stosownego okresu *vacatio legis*. Natomiast w przypadku badanej uchwały, zgodnie z zapisem § 3 wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała została ogłoszona w dniu 12 lipca 2023 r. pod poz. 5632. W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały określono termin naboru deklaracji udziału w projekcie w okresie od 3 do 17 lipca 2023 r. Wynika z tego, że data wejścia w życie uchwały przypada po upływie terminu składania deklaracji udziału w projekcie. Zatem badana uchwała zamiast określać na przyszłość zasady udzielania dotacji, faktycznie odnosi się do zdarzeń, które miały miejsce przed jej wejściem w życie.

Odnosząc się do badanej uchwały Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu, Kolegium Izby uważa, że w celu realizacji programu grantowego Gmina 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o charakterze aktu 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 domniemywania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej tych przepisów oraz

wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11).

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. Dopełnieniem tej regulacji jest art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W kwestionowanej uchwale nieprawidłowo wskazano, iż podstawą do jej podjęcia był art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zdaniem Kolegium Izby wskazany przepis nie przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencji do określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków pochodzących ze środków europejskich, bowiem zasady realizacji programu grantowego opierają się 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 ust. 10 tej ustawy, w którym 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 natomiast badane w trybie nadzoru z punktu widzenia legalności przez właściwe organy wskazane w Konstytucji RP (art. 171 ust. 1 i 2). 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 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 Śląskiego 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 Miejskiej w Ogrodzieńcu, 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