



Uchwała Nr 274/XVIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 lipca 2023 r.

w sprawie uchwały Nr LVII/337/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pt. „Montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii na terenie Gminy Ciasna”, realizowanym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Poddziałanie 4.1.1. Odnawialne źródła energii - ZIT

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 LVII/337/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pt. „Montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii na terenie Gminy Ciasna” realizowanym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Poddziałanie 4.1.1. Odnawialne źródła energii – ZIT 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.), polegającego na nieuprawnionym uregulowaniu przez organ stanowiący kwestii projektów grantowych określonych w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LVII/337/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu uczestnictwa w projekcie pt. „Montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii na terenie Gminy Ciasna” realizowanym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Poddziałanie 4.1.1. Odnawialne źródła energii – ZIT,

wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 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 Ciasna. 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 powołano jedynie przepisy art. 7 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Żaden z tych przepisów nie stanowi normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do określenia regulaminu uczestnictwa w projekcie grantowym.

Załącznik do badanej uchwały stanowi Regulamin uczestnictwa w projekcie pt. „Montaż instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii na terenie Gminy Ciasna” realizowanym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Poddziałanie 4.1.1. Odnawialne źródła energii – ZIT. Zgodnie z postanowieniami ww. regulaminu projekt grantowy realizowany będzie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Regulamin określa zasady uczestnictwa Grantobiorców w projekcie, którego celem jest zwiększenie poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych, a realizacja projektu nastąpi w przypadku uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach naboru nr RPSL.04.01.01-IZ.01-24-363/19 o dofinansowanie projektów w ramach Osi Priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne Źródła energii, Poddziałanie 4.1.1. Odnawialne źródła energii – ZIT. Zgodnie z przyjętą w uchwale definicją „grantu”, należy przez to rozumieć bezzwrotne środki finansowe, w tym środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014-2020, udzielone Grantobiorcy przez Grantodawcę na podstawie umowy o powierzeniu grantu na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu grantowego. Może być udzielona po zakwalifikowaniu danego Grantobiorcy do wsparcia, tj. po spełnieniu przez Grantobiorcę warunków wskazanych przez Beneficjenta projektu grantowego, w szczególności w zakresie efektywności technologicznej i ekologicznej w kontekście produkcji jak i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Uchwała Rady Gminy Ciasna określa też „Instytucję Organizującą Konkurs”, którą jest Zarząd Województwa Śląskiego, do której składany jest wniosek o dofinansowanie opracowany przez Gminę Ciasna. Ponadto, zgodnie z przyjętą w uchwale definicją „projekt grantowy”, to „projekt, w którym Beneficjent projektu grantowego udziela grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu tego projektu przez Grantobiorców, zgodnie z art. 35 i 36 ustawy wdrożeniowej, szczególnie w dokumencie: Zasady kwalifikowania wydatków z EFRR w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 (dokument załączony do ogłoszenia o naborze)”.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Kolegium Izby, brak jest w badanej uchwale materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego.

Rada gminy, określając zasady udzielania dotacji w formie aktu prawa miejscowego, na podstawie delegacji ustawowej, (np. wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska lub art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych), winna określić je na przyszłość, z uwzględnieniem zasady niedziałania prawa wstecz oraz stosownego okresu *vacatio legis*. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 i 7 badanej uchwały nabór wniosków był prowadzony w terminie do dnia 14 maja 2018 r. w Urzędzie Gminy Ciasna i pierwszeństwo mają osoby, które złożyły ankiety zgodnie z zaproszeniem do składania ankiet opublikowanym na stronie Gminy Ciasna w dniu 27 października 2017 r. Zatem badana uchwała w zakresie naboru wniosków odnosi się do zdarzeń, które miały miejsce przed jej podjęciem, ogłoszeniem i wejściem w życie.

W toku badania sprawy Kolegium Izby uwzględniło pisemne wyjaśnienia złożone przez Wójta Gminy Ciasna pismem z dnia 18 lipca 2023 r., z których wynika, że Gmina Ciasna aplikowała o środki finansowe w naborze ogłoszonym w 2018 r. i w 2020 r. Wnioski zostały umieszczone na listach rezerwowych. W tym czasie przyjmowane były deklaracje uczestnictwa od potencjalnych beneficjentów. Stworzono listy beneficjentów, które zostały wykorzystane w bieżącym roku w związku z podpisaniem umowy na realizację projektu grantowego i przekazaniem środków.

Kolegium Izby uważa, że w celu realizacji programu grantowego Gmina powinna zastosować się do wymogów instytucji organizującej konkurs i zarządzającej środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 i opracować oraz opublikować dokumenty wymagane wytycznymi i dokumentami programowymi. 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.

Zdaniem Kolegium Izby przepisy wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały nie przyznają organowi stanowiącemu gminy kompetencji do określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków pochodzących ze środków europejskich. Zasady realizacji programu grantowego w odniesieniu do programów finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 regulują przepisy art. 35 i 36 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.), zwanej w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Ciasna „ustawą wdrożeniową” 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. 36 ust. 4 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 zatwierdzeniu. 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 oparciu o przepisy art. 35 i 36 ww. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 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 regulowania czy zmiany warunków przyznawania grantów w drodze aktów prawa miejscowego.

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 Ciasna, 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