



## Uchwała Nr 212/XIV/2023

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 maja 2023 r.

**w sprawie uchwały Nr LVII/537/2023 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbrosławice”**

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 LVII/537/2023 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbrosławice” z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 w związku z art. 403 ust. 5 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 r. 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 LVII/537/2023 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbrosławice” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 27 kwietnia 2023 roku.

W dniu 11 maja 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Gminy Zbroslawice.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 23 maja 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego 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.).

Kolegium Izby prowadząc postępowanie stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Gminy Zbroslawice na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LVII/537/2023 w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbroslawice”. Przedmiotową uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej, podjęto na podstawie przepisów:

- art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 400a ust. 1 pkt 21 i pkt 22, art. 403 ust. 2 i ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,

- art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

po przeprowadzeniu konsultacji w trybie Uchwały nr XLVIII/538/10 Rady Gminy Zbroslawice z dnia 27 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z Radą działalności pożytku publicznego, w przypadku jej powołania, lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego Gminy Zbroslawice w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zbroslawice w trybie Uchwały nr XXXVI/393/2017 Rady Gminy Zbroslawice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zbroslawice.

W § 1 uchwały postanowiono o przyjęciu zasad i trybu udzielania dotacji celowej na zakup i montaż instalacji odnawialnych źródeł energii na potrzeby budynków mieszkalnych znajdujących się na terenie Gminy Zbroslawice w brzmieniu określonym w Regulaminie Projektu grantowego „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbroslawice” planowanego do realizacji 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, który stanowi załącznik nr 1 do podjętej uchwały.

Zgodnie z § 2 uchwały środki finansowe przeznaczone na realizację projektu pochodzić będą z 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, a także kwoty wkładu własnego pochodzącej z budżetu Gminy Zbroslawice.

W § 4 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Z Regulaminu przyjętego badaną uchwałą wynika, że przez Projekt rozumie się 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 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), przy czym Grantodawcą jest Gmina Zbroslawice a Grantobiorcą jest osoba fizyczna, będąca właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego położonego na terenie Gminy, na którym/w którym ma być wykonana instalacja OZE. Ponadto przyjęty Regulamin definiuje pojęcie grantu jako „bezzwrotne środki finansowe (dotację celową), w tym środki pochodzące z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, przekazane Grantobiorcy przez Grantodawcę na podstawie umowy o powierzeniu grantu na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu grantowego”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

W dniu 19 kwietnia 2023 r. Zarząd Województwa Śląskiego podjął uchwałę nr 829/418/VI/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu wyboru projektów w trybie konkurencyjnym dla naboru nr FESL.10.06-IZ.01-010/23 w ramach działania FESL.10.06. Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii - projekty grantowe i parasolowe. W Regulaminie tym Zarząd Województwa określił szczegółowe informacje dotyczące procedury naboru projektów do dofinansowania w formule grantowej i parasolowej, warunki i kryteria wsparcia projektów (obligatoryjne i szczegółowe), podstawowe informacje finansowe, w tym maksymalny dopuszczalny poziom dofinansowania projektów oraz warunki zawarcia umowy z Beneficjentem o dofinansowanie projektów. Z Regulaminu wynika, że celem Programu jest dofinansowanie projektów polegających na wykonaniu infrastruktury służącej do produkcji i/lub magazynowania energii z odnawialnych źródeł. Źródłem finansowania Programu są środki Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Beneficjentami tego Programu są m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Wybór zgłoszonych do dofinansowania projektów odbywa się w sposób konkurencyjny a Instytucją Organizującą Konkurs jest Zarząd Województwa Śląskiego - Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.

Zarząd Województwa Śląskiego podjął także w dniu 19 kwietnia 2023 r. uchwałę nr 794/418/2023 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. W załączniku Nr 1 do uchwały „Procedura grantowa w zakresie działań wdrażanych przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 Wersja 1” przedstawiono minimalny, ujednolicony zakres procedur i warunków udzielania grantów. W części II załącznika - Opis procedury grantowej wymaganej na etapie wniosku o dofinansowanie, w punkcie 7 zaznaczono, że przygotowany przez wnioskodawcę Regulamin naboru i realizacji projektu grantowego (zatwierdzony lub jego projekt) oraz wzór umowy o powierzenie grantu, zostanie przez Zarząd Województwa zweryfikowany i zatwierdzony na etapie oceny wniosku o dofinansowanie - będą to załączniki do wniosku o dofinansowanie (ponownie informację tą zamieszczono na str. 22 w części dotyczącej Regulaminu naboru i realizacji projektu grantowego, gdzie dodatkowo wskazano jakie uregulowania powinien zawierać regulamin opracowany przez jednostkę samorządu terytorialnego - Beneficjenta, tj. opis sposobu aplikowania o granty przez grantobiorców, zasady udzielania grantów, zasady rozliczeń i kontroli grantów). Dodatkowo Zarząd Województwa określił na stronach 9 i 10 części II załącznika do uchwały „Szczegółowe zasady wsparcia dla projektów grantowych”, których należy przestrzegać przystępując do Programu grantowego.

Jak wspomniano wyżej, Rada Gminy Zbrosławice podjęła uchwałę Nr LVII/537/2023 w sprawie określenia zasad i trybu udzielenia dotacji celowej w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii na terenie gminy Zbrosławice” w oparciu o art. 403 ust. 2 i ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, nadając jej jednocześnie charakter aktu prawa miejscowego. Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Natomiast powołany w jego treści ust. 4 tego artykułu mówi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych,

b) wspólnot mieszkaniowych,

c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Z pisemnych wyjaśnień złożonych w dniu 22 maja 2023 r. przez Wójta Gminy Zbroślawice, a także z wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli Gminy w dniu 23 maja 2023 r. na posiedzeniu Kolegium Izby wynika, że środki finansowe przeznaczone na realizację projektu, w tym na dotacje, które będą udzielane na podstawie regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały pochodzą będą ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, Priorytet FESL.10 Fundusze Europejskie na Transformację oraz ze środków własnych pochodzących z budżetu Gminy Zbroślawice, przy czym ze środków własnych Gmina będzie współfinansować np. działania Operatora Projektu/Inspektora Nadzoru czy też działania informacyjno-promocyjne. W wyjaśnieniach podkreślono, iż koszt jaki poniesie Gmina w tym zakresie nie jest istotny dla grantobiorcy, stąd nie został ujęty w uchwalonym Regulaminie Projektu grantowego określającym zasad udzielania dotacji grantobiorcom. Złożone wyjaśnienia potwierdziły więc, że środki finansowe przeznaczone na granty dla mieszkańców pochodzą będą w całości ze środków europejskich.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Kolegium Izby brak jest zatem materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Gminy Zbroślawice na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo 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 ustawy Prawo 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 ustawy, stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszonej o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 ustawy. 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 Zbroślawice 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 stanowi 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, bowiem 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 Zbroslawice, Kolegium uważa, że w celu realizacji programu grantowego Gmina Zbroslawice powinna zastosować się do wymogów Zarządu Województwa Śląskiego - Instytucji Zarządzającej środkami Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, Priorytet FESL.10 Fundusze Europejskie na Transformację i opracować oraz opublikować dokumenty szczegółowo opisane we wcześniej przywołanej uchwale Zarządu Województwa Śląskiego, z której jednoznacznie wynika, że do opracowania przez przystępujące do Programu jednostki samorządu terytorialnego Regulaminu projektu grantowego nie jest wymagana uchwała organu stanowiącego o charakterze prawa miejscowego obowiązującego na obszarze tej jednostki.

Podkreślić należy, 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 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, 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 domniemywania 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 wskazać 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 Zbrosławice 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. W art. 41 tej ustawy (w szczególności w ust. 10 tego artykułu), ustawodawca wyraźnie postanowił, że to właściwa instytucja zatwierdza procedury dotyczące realizacji projektu grantowego opracowane przez beneficjenta projektu grantowego. Akty prawa miejscowego nie podlegają zatwierdzeniu. Są one tylko 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.

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 Zbrosławice, 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