



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 marca 2025 r.

Poz. 2151

UCHWAŁA NR 54.VII.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 18 marca 2025 r.

**w sprawie uchwały Nr XII/88/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 lutego 2025 r.
w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu
odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych, w ramach projektu grantowego
pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”, współfinansowanego ze środków
Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 na podstawie umowy o dofinansowanie
nr FESL.10.06-IZ.01-0841/23**

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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XII/88/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych, w ramach projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”, współfinansowanego ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 na podstawie umowy o dofinansowanie nr FESL.10.06-IZ.01-0841/23 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 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) i art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 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 z późn. zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/88/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych, w ramach projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”, współfinansowanego ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 na podstawie umowy o dofinansowanie nr FESL.10.06-IZ.01-0841/23 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 lutego 2025 roku. W dniu 4 marca 2025 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 2025 r. poz. 7), podlega nadzorowi Izby i wszczęło wobec niej postępowanie nadzorcze. O terminie posiedzenia Kolegium Izby

powiadomiono organy Miasta Łaziska Górne. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 18 marca 2025 r., 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 toku postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Łaziska Górne złożył wyjaśnienia (pismo z 12 marca 2025 r.) stanowiące odpowiedź na zapytanie wystosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.). W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 marca 2025 r. wziął udział umocowany przedstawiciel Miasta Łaziska Górne.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Niniejszą uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, podjęło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miejska w Łaziskach Górnych podejmując badaną uchwałę, w podstawie prawnej uchwały przywołała art. 18 ust.2 pkt.15 w związku z art.7 ust.1 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 400a ust.1 pkt 21 i 22 oraz art. 403 ust. 2 i 4, 5 ustawy prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.), art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.). Załącznikiem nr 1 do badanej uchwały jest Regulamin udzielania dotacji celowej w ramach projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”. Zgodnie z treścią badanej uchwały projekt grantowy pn. „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne” 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. W Regulaminie, stanowiącym załącznik do badanej uchwały zdefiniowano w następujący sposób pojęcia „Projekt” oraz „Grant” :

„Projekt” – należy przez to rozumieć Projekt polegający na zwiększeniu poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz poprawie stanu powietrza na terenie Miasta poprzez budowę instalacji OZE: fotowoltaicznych, pomp ciepła i magazynów energii w budynkach mieszkalnych w budynkach mieszkalnych pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”, realizowany w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 (dalej FE SL 2021-2027), na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr FESL.10.06-IZ.01-0841/23 z dnia 30 grudnia 2024 r. (zwanej dalej Umową o dofinansowanie), Priorytet X Fundusze Europejskie na transformację, Działanie 10.06 Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii – projekty grantowe i parasolowe.

„Grant” – należy przez to rozumieć udzielenie bezzwrotnych środków finansowych (dofinansowanie) Grantobiorcy przez Grantodawcę na podstawie Umowy o powierzenie grantu na realizację inwestycji, realizowanej w ramach Projektu.

W pisemnych wyjaśnieniach złożonych po wszczęciu postępowania nadzorczego przez Burmistrza Miasta Łaziska Górne wyjaśniono m. in.:

Regulamin reguluje zasady udzielania grantu wyłącznie ze środków pochodzących z Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027. (...)

Projekt grantowy pn.: Odnawialne źródła Energii w Mieście Łaziska Górne, który jest współfinansowany ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 w ramach którego będą udzielane dotacje stanowi projekt grantowy w rozumieniu ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. (...)

W powyższych wyjaśnieniach potwierdzono istotne okoliczności dla oceny prawnej badanej uchwały, wskazując jako wyłączne źródło finansowania projektu grantowego środki Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 oraz podstawę prawną źródeł finansowania dotacji, o których mowa w uchwale badanej.

Kolegium Izby zwraca uwagę na regulacje ustanowione przez Zarząd Województwa Śląskiego, jako Instytucję Zarządzającą programem, z którego mają pochodzić środki finansowe na realizację powyższego projektu grantowego, a które zostały zawarte w uchwale 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. Należy zauważyć, iż 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 Śląskiego 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. Jednostka samorządu terytorialnego przystępując do Programu grantowego musi zastosować się do tych wytycznych. Analogiczne do powyższych postanowień zawierają kolejne wersje przywołanego dokumentu.

Kolegium Izby zwraca uwagę na § 1 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały badanej, który przyjął brzmienie :

Nabór deklaracji udziału w projekcie odbywa się na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta Nr 582/1795/23 z dnia 31 maja 2023 r.

Przywołane powyżej zarządzenie Burmistrza Miasta Łaziska Górne Nr 582/1795/23 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu naboru i realizacji projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne” zawiera Regulamin naboru i realizacji projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”. Regulamin udzielania dotacji celowej w ramach projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne” stanowiący załącznik nr 1 do uchwały badanej powiela w znaczącej mierze postanowienia Regulamin naboru i realizacji projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne” stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia Burmistrza Miasta Łaziska Górne.

W świetle powyższych ustaleń, w ocenie Kolegium Izby, brak jest materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący Miasta Łaziska Górne na podstawie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy wyłącznie 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. Tylko w powyższej sytuacji organ stanowiący określa ustala zasady udzielania dotacji, o których mowa w art. 403 ust. 5 ww. ustawy. 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 Miejska w Łaziskach Górnych 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 któregośkolwiek 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,

choćby 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 Miejskiej w Łaziskach Górnych, Kolegium Izby uważa, że w celu realizacji programu grantowego Miasto powinno 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. Wyrazem realizacji powyższych wymagań było m. in. podjęcie przez Burmistrza Miasta Łaziska Górne zarządzenia Nr 582/1795/23 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu naboru i realizacji projektu grantowego pn.: „Odnawialne Źródła Energii w Mieście Łaziska Górne”. Dla czynności tych nie jest jednak wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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 orzecnictwie, 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 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 badanej uchwale Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych 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 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) 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, 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