



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 listopada 2020 r.

Poz. 8202

Uchwała Nr 375/XXIV/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 października 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XV/89/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu z dnia 18 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/85/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania osobom fizycznym grantu (w formie refundacji) i realizacji zadania w ramach Projektu „Ograniczenie niskiej emisji na terenie działalności Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu” nr WND-RPSL.04.03.04-24-0435/18-004. realizowanego w ramach Działania 4.3. „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” na terenie Gmin zrzeszonych w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 oraz art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XV/89/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu z dnia 18 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/85/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania osobom fizycznym grantu (w formie refundacji) i realizacji zadania w ramach Projektu „Ograniczenie niskiej emisji na terenie działalności Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu” nr WND-RPSL.04.03.04-24-0435/18-004, realizowanego w ramach Działania 4.3. „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” na terenie Gmin zrzeszonych w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu **w części** dotyczącej zapisu **§ 3 ust. 1** uchwały **oraz Załącznika Nr 1** do uchwały - z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z § 100a, § 101 i § 107 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającego na załączeniu do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej oraz ogłoszeniu w nim niektórych przepisów w innym brzmieniu, niż uchwalony przez organ stanowiący związku w uchwale zmieniającej.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/89/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu z dnia 18 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/85/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania osobom fizycznym grantu (w formie refundacji) i realizacji zadania w ramach Projektu „Ograniczenie niskiej emisji na terenie działalności Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu” nr WND-RPSL.04.03.04-24-0435/18-004, realizowanego w ramach Działania 4.3. „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” na

terenie Gmin zrzeszonych w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 września 2020 r.

W dniu 8 października 2020 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 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 362/XXIII/2020 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze. O terminie posiedzenia Kolegium Izby powiadomiono organy Związku z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 20 października 2020 r. nie uczestniczyli przedstawiciele Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu. Przewodniczący Związku pismem znak: ZM-JRP.0424.2.11.2020.AH z dnia 16 października br. złożył w sprawie pisemne wyjaśnienia.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie nadzorcze, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Zgromadzenie Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu w dniu 18 września 2020 r. podjęło uchwałę Nr XV/89/2020 w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/85/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania osobom fizycznym grantu (w formie refundacji) i realizacji zadania w ramach Projektu „Ograniczenie niskiej emisji na terenie działalności Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu” nr WND-RPSL.04.03.04-24-0435/18-004, realizowanego w ramach Działania 4.3. „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” na terenie Gmin zrzeszonych w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu. W § 1 badanej uchwały postanowiono o zmianie tytułu uchwały. W § 2 uchwalono zmiany niektórych przepisów uchwały z dnia 10 sierpnia 2020 r. W kolejnym przepisie § 3 ust. 1 uchwalono, że:

„1. Przyjmuje się tekst jednolity regulaminu naboru wniosków i realizacji, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”

W zapisach końcowych uchwały (§ 3 ust. 2 i § 4) postanowiono, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Związku oraz, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przepisy badanej uchwały zmieniającej, co wynika z analizy jej treści podjętej przez Zgromadzenie Związku nie zawierają przepisów eliminujących oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej z art. 297 i art. 233 KK zawarte w załącznikach do uchwalonej w dniu 10 sierpnia 2020 r. uchwały Zgromadzenia Związku w sprawie regulaminu (załącznik „f” do wniosku o przyznanie grantu „oświadczenie o odpowiedzialności karnej” oraz załącznik „i” do wniosku o przyznanie grantu „oświadczenie o kwalifikowalności podatku VAT”). Przyjęty i ogłoszony w załączniku nr 1 do badanej uchwały tekst jednolity regulaminu nie zawiera natomiast przedmiotowych oświadczeń. W piśmie Przewodniczącego Związku znak: ZM-JRP.0424.2.11.2020.AH z dnia 16 października 2020 r. wyjaśniono, że było to przeoczenie. Ponadto w piśmie zawarto, że władze Związku liczą się z ryzykiem unieważnienia w trybie nadzorczym części uchwały, która traktuje o przyjęciu tekstu jednolitego.

Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. W myśl ust. 2 tego artykułu Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej współdziałają z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw. Na podstawie art. 16 ust. 3 tej ustawy - teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, a w przypadku:

- 1) regulaminów Sejmu i Senatu - odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu;
- 2) aktów normatywnych Rady Ministrów - Prezes Rady Ministrów;
- 3) aktów normatywnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. W myśl art. 16 ust. 4 tej ustawy tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Z przepisów § 100a, § 101 i § 107 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2016 r. poz. 283) wynika natomiast, że:

1) tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania;

2) ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia - tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia;

3) do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany.

Z przepisu § 110 załącznika do tego rozporządzenia wynika ponadto, że zasady te stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu uchwała zmieniająca jest sprzeczna z przytoczonymi przepisami art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o głoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz §§ 100a, 101 i 107 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tymi przepisami, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoliconych teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony i ogłaszane w sposób urzędowy. Ogłoszenie tekstu następuje w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt ogłoszono, a tekst jednolity stanowi załącznik do tego obwieszczenia. Uchwała o ogłoszeniu (zatwierdzeniu) obwieszczenia nie stanowi aktu prawa miejscowego. Teksty jednolite objęte są domniemaniem prawidłowości i stanowią wyłączny punkt odniesienia dla stosowania danego aktu prawnego (orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2).

Badana uchwała poprzez załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej oraz naniesienie w tekście jednolitym zmian przepisów, których w uchwale zmieniającej nie podjęto jest sprzeczna z ww. przepisami prawa z trzech powodów. Po pierwsze, nie zostały zachowane przewidziane przepisami prawa wymogi, co do formy tego aktu. W omawianym przypadku nie przybrał on formy obwieszczenia, ale stanowi załącznik do uchwały zmieniającej. Po drugie, ogłoszenie tekstu jednolitego jest możliwe tylko w stosunku do przepisów, które już weszły w życie lub jeszcze nie weszły w życie, ale są ogłoszone w dzienniku urzędowym. Tymczasem do tekstu jednolitego wprowadzono zmiany, które jeszcze nie weszły w życie ani nawet nie były ogłoszone. Z uzasadnienia do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 roku, II SA/GL 630/10 wynika, że teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego - czyli w przypadku gminy rada gminy, co oznacza, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały. Po trzecie, tekst jednolity przyjęty przez Zgromadzenie Związku w załączniku nr 1 do badanej uchwały nanosi zmiany dotyczące wyeliminowania oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej z art. 297 i art. 233 KK (załączniki „f” oraz „i” do wniosku o przyznanie grantu), których nie sformułowano w uchwale zmieniającej, czyli ogłoszono tekst jednolity, który nie odzwierciedla zmian przepisów uchwalonych w uchwale zmieniającej przez organ stanowiący związek.

Ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały oraz Załącznika nr 1 do uchwały Nr XV/89/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu z dnia 18 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/85/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania osobom fizycznym grantu (w formie refundacji) i realizacji zadania w ramach Projektu „Ograniczenie niskiej emisji na terenie działalności Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu” nr WND-RPSL.04.03.04-24-0435/18-004,

realizowanego w ramach Działania 4.3. „Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej” na terenie Gmin zrzeszonych w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego, nieprawidłowo ogłoszonego tekstu jednolitego.

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