

Uchwała nr 318/2019
Zarządu Województwa Wielkopolskiego
z dnia 8 lutego 2019 r.

w sprawie: rozpatrzenia skargi z 29 października 2018 r. złożonej przez PODMIOT XY dotyczącej trybu i sposobu rozpatrywania skargi/wniosku z 7 czerwca 2018 r. wniesionej przez PODMIOT XY.

Na podstawie art. 228 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 poz. 2096 ze zm.) oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 1431), Zarząd Województwa Wielkopolskiego uchwała, co następuje.

§ 1

Uznaje się za niezasadną skargę z 29 października 2018 r. złożoną przez PODMIOT XY z przyczyn szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Marszałek Województwa
Marek Woźniak

Uzasadnienie
do Uchwały Nr 318/2019
Zarządu Województwa Wielkopolskiego
z dnia 8 lutego 2019 r.

w sprawie: rozpatrzenia skargi z 29 października 2018 r. złożonej przez PODMIOT XY dotyczącej trybu i sposobu rozpatrywania skargi/wniosku z 7 czerwca 2018 r. wniesionej przez PODMIOT XY.

Dnia 6 listopada 2018 r. wpłynęła do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu skarga z 29 października 2018 r., skierowana do Zarządu Województwa Wielkopolskiego, w sprawie trybu i sposobu rozpatrywania skargi/wniosku z 7 czerwca 2018 r. złożonej przez PODMIOT XY. W skardze z 29 października 2018 r. Strona Skarżąca zarzuca w szczególności, iż:

- właściwy organ w rozumieniu k.p.a. nie dokonał kwalifikacji pisma (z 7 czerwca 2018 r.) zawierającego oświadczenia woli z punktu widzenia uznania tego pisma za skargę w rozumieniu art. 221 k.p.a.;
- brak jest podstaw materialnoprawnych do uznania, że skarga/wniosek z 7 czerwca 2018 r. nie jest skargą w rozumieniu k.p.a., gdyż zdaniem Strony Skarżącej samowolnie ograniczono zakres tej skargi poprzez sformułowania zawarte w pismach kierowanych do Gminy Opatówek;
- błędnie przyjęto, iż zdarzenia i fakty w skardze/wniosku z 7 czerwca 2018 r. nie wskazują na zaniechania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, w szczególności w zakresie braku analizy spełniania przesłanek występowania pomocy publicznej w projekcie Gminy Opatówek dofinansowanym w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020;
- w przypadku wątpliwości organ nie wezwał spółki PODMIOT XY do wyjaśnienia lub uzupełnienia skargi, jeżeli z treści skargi nie było można należycie ustalić jej przedmiotu lub zakresu;
- nie zastosowano art.1a art. 2 ust.3, art. 8 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz art. 9 ust.9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. poprzez dyskryminowanie Strony Skarżącej w dostępie do wody i kanalizacji sanitarnej;
- został pozytywnie oceniony wniosek i zawarto umowę o dofinansowanie nr RPWP.04.03.01-30-0023/16-00 pomimo faktu, iż Gmina Opatówek nie posiada wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również nie posiada aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ustosunkowując się do powyższych zarzutów należy wskazać, iż 18 czerwca 2018 r. wpłynęło do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu pismo zatytułowane „skarga/wniosek” z 7 czerwca 2018 r. dotyczące nieprawidłowości jakich zdaniem Strony Skarżącej dopuścił się Beneficjent Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 - Gmina Opatówek w związku z realizacją projektu pt. „Rozbudowa i przebudowa istniejącej oczyszczalni ścieków dla gminy Opatówek oraz budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Tłokinia Wielka, Tłokinia Kościelna, Tłokinia Mała, Tłokinia Nowa, Opatówek”. Strona Skarżąca PODMIOT XY 20 sierpnia

stwierdzono, iż ww. działki nie były przedmiotem projektu pn. „Rozbudowa i przebudowa istniejącej oczyszczalni ścieków dla gminy Opatówek oraz budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Tłokinia Wielka, Tłokinia Kościelna, Tłokinia Mała, Tłokinia Nowa, Opatówek”. Zgodnie z załączonym do wniosku o dofinansowanie Oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę, przedmiotem projektu w miejscowości Opatówek była objęta tylko jedna działka o numerze 433, leżąca w ciągu ul. Św. Jana w Opatówku. Pozostałe działki objęte wnioskiem o dofinansowanie znajdują się w miejscowościach Tłokinia Wielka, Tłokinia Kościelna, Tłokinia Mała, Tłokinia Nowa. Należy wyraźnie podkreślić, iż zakres projektu definiuje Wnioskodawca. Obszar ujęty w projekcie nie musi obejmować swoim zasięgiem całej aglomeracji, a tylko jej wyznaczoną część. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż na gruncie rozpatrywanej umowy o dofinansowanie (jak zresztą każdej cywilnej umowy dwustronnie zobowiązującej), wzajemne relacje zachodzą pomiędzy stronami tej umowy, tj. Instytucją Zarządzającą WRPO 2014+ a Gminą Opatówek - Beneficjentem pomocy ze środków unijnych. Oznacza to, iż osoba trzecia, jaką jest firma PODMIOT XY nie może skutecznie żądać od Instytucji Zarządzającej WRPO 2014+ „wygzekwowania” od Beneficjenta określonego działania na swoją rzecz (w postaci skutecznego zapewnienia „prawa dostępu do wody, kanalizacji sanitarnej, a także drogi publicznej”), jeżeli tego rodzaju obowiązek nie został stricte zapisany w treści umowy. Niewątpliwie przedmiotowa umowa takiego zapisu nie zawiera, zatem Spółka PODMIOT XY nie ma podstaw prawnych do formułowania tego typu żądań wobec Instytucji Zarządzającej WRPO 2014+, w oparciu o zapisy przedmiotowej umowy.

Mając na uwadze powyższe Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ w piśmie z 25 września 2018 r. poinformowała Stronę Skarżącą, iż nie stwierdzono naruszenia warunków umowy o dofinansowanie nr RPWP.04.03.01-30-0023/16-00 i założeń wynikających z dokumentacji aplikacyjnej poprzez działania/zaniechania Beneficjenta podjęte względem Strony Skarżącej – PODMIOT XY. Jednocześnie podkreślono, że powyższe stanowisko Instytucji Zarządzającej WRPO 2014+ odnosi się tylko i wyłącznie do realizacji projektu pt. „Rozbudowa i przebudowa istniejącej oczyszczalni ścieków dla gminy Opatówek oraz budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Tłokinia Wielka, Tłokinia Kościelna, Tłokinia Mała, Tłokinia Nowa, Opatówek” nr wniosku RPWP.04.03.01-30-0023/16, a w pozostałym zakresie Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ nie jest uprawniona do zajmowania stanowiska w sporze pomiędzy Beneficjentem – Gminą Opatówek a Stroną Skarżącą – PODMIOT XY.

W odpowiedzi na pismo Instytucji Zarządzającej WRPO 2014+ z 25 września 2018 r. Strona Skarżąca przesłała pismo z 2 października 2018 r., w którym zażądała m. in. aby jej skargę rozpatrzył Zarząd Województwa Wielkopolskiego. Ponadto Strona Skarżąca wniosła o udzielenie informacji publicznej w zakresie dotyczącym przedmiotowej sprawy. W związku z pismem z 2 października 2018 r. Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ zwróciła się ponownie do Biura Prawnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu o wydanie opinii prawnej, a w szczególności o wskazanie, czy Zarząd Województwa Wielkopolskiego jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Na podstawie opinii prawnej z 17 października 2018 r., pismem z 19 października 2018 r. poinformowano Stronę Skarżącą PODMIOT XY, iż Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie jest organem właściwym do rozpatrywania skargi dotyczącej działania Gminy Opatówek i jej organu wykonawczego – Burmistrza, w rozumieniu art. 229 k.p.a. Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ podkreśliła, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie ma również jakichkolwiek

kompetencji władczych wobec Gminy Opatówek w zakresie wyegzekwowania od tej jednostki samorządu terytorialnego działań objętych żądaniem określonymi w skardze/wniosku Spółki PODMIOT XY z dnia 7 czerwca 2018 r., dotyczącymi zapewnienia jej „prawa dostępu do wody” oraz kanalizacji sanitarnej.

W związku z powyższym 6 listopada 2018 r. wpłynęła do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu skarga z 29 października 2018 r. w sprawie trybu i sposobu rozpatrywania skargi/wniosku z 7 czerwca 2018 r. złożonej przez PODMIOT XY. Departament Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu ponownie zwrócił się do Biura Prawnego o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. W oparciu o uzyskaną opinię prawną stwierdza się, co następuje.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że stanowisko Instytucji Zarządzającej WRPO 2014+ przedstawione w pismach z 25 września 2018 r. oraz z 19 października 2018 r. w zakresie zarzutów ujętych w odnośnych pismach Strony Skarżącej, zostaje podtrzymane.

Odnosząc się do skargi z 29 października 2018 r. należy stwierdzić, że przedstawione tam zarzuty są bezpodstawne. Jak wskazano w piśmie z 19 października 2018 r., przesłanym do firmy PODMIOT XY, pismo zatytułowane „SKARGA/WNIOSEK” z 7 czerwca 2018 r. skierowane do Zarządu Województwa Wielkopolskiego oraz Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim nie zostało uznane za skargę w rozumieniu przepisu art. 227 k.p.a., albowiem powołana regulacja nie przewiduje skargi na działania lub zaniechania beneficjenta pomocy unijnej, z tytułu zawartej z Instytucją Zarządzającą umowy o dofinansowanie projektu. Wymaga podkreślenia, iż Strona Skarżąca przede wszystkim kwestionuje naruszenie warunków umowy o dofinansowanie przyznającej Gminie Opatówek środki na realizację projektu związanego z oczyszczalnią ścieków i budową kanalizacji sanitarnej, poprzez pozbawienie firmy PODMIOT XY „prawa dostępu do wody a także kanalizacji sanitarnej”, co w jej ocenie stanowi „nieuzasadnione i bezprawne dyskryminowanie Skarżącej”. Stąd też pismo zatytułowane „skarga/wniosek” z 7 czerwca 2018 r. zostało zakwalifikowane jako zawiadomienie o wskazanych w nim nieprawidłowościach Gminy Opatówek jako beneficjenta pomocy unijnej. Nie bez znaczenia pozostaje i to, że przedmiotowe pismo (skarga/wniosek) skierowane zostało także do prokuratury, co może rodzić dodatkowe domniemanie, iż z formalnoprawnego punktu widzenia nie stanowiło skargi w rozumieniu stosownych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących tego trybu postępowania.

Niezasadny jest także zarzut, iż rozpatrzenie pisma (skarga/wniosek) z 7 czerwca 2018 r. zostało dokonane przez osobę do tego nieuprawnioną. Wymaga podkreślenia, iż pisma do spółki PODMIOT XY zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego, który działał na podstawie upoważnienia wystawionego przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego, pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020. Tym samym, osoba ta działała w imieniu i na rzecz Zarządu Województwa Wielkopolskiego, której zostały przekazane odpowiednie umocowania (kompetencje) przez Instytucję Zarządzającą WRPO 2014+.

Ponadto, odnosząc się do zarzutów Strony Skarżącej dotyczących zaniechań pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu w zakresie oceny projektu należy stwierdzić, że ocena projektu jest dokonywana na podstawie informacji zawartych w dokumentacji aplikacyjnej, za którą odpowiedzialny jest Wnioskodawca będący stroną umowy o dofinansowanie.

Przedmiotowy projekt został poddany ocenie formalnej i merytorycznej, która zakończyła się wynikiem pozytywnym.

Wskazać należy, iż zgodnie z częścią III.B pkt 2 lit. c) Regulaminu konkursu dofinansowaniem nie mogły zostać objęte projekty podlegające wsparciu w ramach pomocy publicznej. Wnioskodawca w części VIII wniosku o dofinansowanie miał obowiązek oświadczyć, iż przedmiotowy projekt nie podlega wsparciu w ramach pomocy publicznej. Przedmiotem oceny formalnej jest m.in analiza zapisów Studium Wykonalności w części IV.3 pod kątem występowania pomocy publicznej w projekcie. Wnioskodawca (Gmina Opatówek) w przytoczonym punkcie Studium Wykonalności stwierdził, iż projekt nie spełnia przesłanek: nr 3 pn. „Czy w efekcie transferu zasobów publicznych występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji?” oraz nr 4 pn. „Czy transfer zasobów wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi?”, a co za tym idzie nie podlega pomocy publicznej, co potwierdził również ww. oświadczeniem w części VIII wniosku o dofinansowanie. Komisja Oceny Projektów po weryfikacji zapisów wynikających z dokumentacji aplikacyjnej stwierdziła, że projekt nie kwalifikuje się do wsparcia w ramach pomocy publicznej.

Inwestycja polegająca na budowie rozbudowie i przebudowie oczyszczalni ścieków oraz budowie kanalizacji sanitarnej co do zasady nie zakłóca konkurencji i nie ma wpływu na transfer zasobów publicznych. Zadania objęte zakresem rzeczowym projektu realizowane są przez Gminę Opatówek w ramach wykonywania ustawowych obowiązków z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej i zaopatrzenia mieszkańców w podstawową infrastrukturę techniczną w celu zagwarantowania warunków bytowych i ochrony środowiska. Ponadto, realizując projekt z sektora gospodarki wodno-ściekowej Wnioskodawca działa w warunkach monopolu naturalnego, tj. stanowi jedyny podmiot na obszarze gminy świadczący tego typu usługi, a jego działalność wpływa wyłącznie na rynek lokalny.

Mając na uwadze powyższe, Komisja Oceny Projektów po przeanalizowaniu dokumentacji aplikacyjnej stwierdziła, iż Wnioskodawca poprawnie dokonał analizy dotyczącej występowania pomocy publicznej w projekcie. Zgodnie z zasadami zawartymi w przepisach art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dofinansowanie nie stanowi pomocy publicznej, ponieważ nie zostały spełnione wszystkie z przesłanek dotyczących jej wystąpienia w projekcie. Należy zatem uznać, że nie doszło do naruszenia przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu przepisów wspólnotowych i krajowych w zakresie braku właściwej analizy przesłanek pomocy publicznej w projekcie.

Należy również wskazać, że w ramach oceny formalnej i merytorycznej projekt podlegał weryfikacji pod kątem wpływu na zasady polityk horyzontalnych, w tym na równość szans i niedyskryminację, a na etapie oceny merytorycznej projektu eksperci stwierdzili neutralny wpływ w zakresie równości szans i niedyskryminacji.

Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ ogłaszając nabór wniosków nr RPWP.04.03.01-IZ.00-30-001/16, w części III.C Regulaminu konkursu, określiła rodzaje projektów przewidziane do wsparcia w ramach przedmiotowego konkursu. Jednym z typów projektów była budowa i modernizacja systemu kanalizacji zbiorczej (w tym rozdział sieci ogólnospławnej). Dodać także należy, iż dofinansowaniem mogły być objęte projekty zlokalizowane w aglomeracjach, których obszary i granice zostały wyznaczone zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 roku w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. 2014, poz. 995) oraz ujęte w IV Aktualizacji Krajowego

programu oczyszczania ścieków komunalnych. W ramach projektu nie mogło być wprowadzone nowe zadanie inwestycyjne nieujęte w obecnej aktualizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

Wnioskodawca złożył projekt dotyczący m.in. budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Tłokinia Wielka, Tłokinia Kościelna, Tłokinia Mała, Tłokinia Nowa i Opatówek. Zgodnie z treścią przedłożonej w ramach dokumentacji aplikacyjnej Uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lipca 2015 r. działki objęte projektem znajdują się na terenie aglomeracji Opatówek. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zakres rzeczowy projektu wpisuje się w rodzaje projektów przewidzianych do wsparcia i nie narusza zapisów Regulaminu konkursu. Zadaniem Komisji Oceny Projektów jest ocena zgodności dokumentacji konkursowej z Kryteriami Wyboru Projektów m.in. pod kątem braku naruszenia zapisów dokumentacji konkursowej. Przedmiot projektu, tj. przebieg linii kanalizacji sanitarnej jest wyznaczany wyłącznie przez Wnioskodawcę. Podmiot składający projekt określa zakres rzeczowy projektu i obszar jego realizacji w oparciu o występujące potrzeby i względy ekonomiczne danej inwestycji, z zastrzeżeniem zapisów Regulaminu i przepisów prawa.

Dla terenu, na którym realizowany jest projekt nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym, w ramach dokumentacji aplikacyjnej Wnioskodawca przedłożył wydaną przez Wójta Gminy Opatówek decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z dnia 3 października 2016 r. dotyczącą budowy sieci kanalizacji sanitarnej tłocznej i grawitacyjnej na działkach objętych przedmiotem projektu. Ponadto Wnioskodawca przedłożył również wydaną w dniu 9 stycznia 2017 r. przez Starostę kaliskiego decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę ww. sieci kanalizacyjnej. Przedmiotowe dokumenty stanowiły załączniki obligatoryjne do wniosku o dofinansowanie w konkursie. Wskazane przez Stronę Skarżącą dokumenty, tj. Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie stanowiły dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia oceny projektu oraz nie stanowiły załączników obligatoryjnych do wniosku o dofinansowanie, dlatego też Wnioskodawca nie miał obowiązku ich przedłożenia wraz z dokumentacją aplikacyjną.

Należy zatem stwierdzić, że na etapie aplikowania o dofinansowanie Wnioskodawca przedłożył wszelkie niezbędne dokumenty wymagane przy realizacji tego typu inwestycji, a pozwolenia i decyzje stanowiące załączniki obligatoryjne do wniosku o dofinansowanie zostały wydane przez właściwe organy, działające w ramach swoich kompetencji. Należy wskazać, że zgodnie m.in. z wyrokiem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2018 r. (sygn. akt II GSK 4008/17) organ dokonujący oceny projektu nie jest uprawniony do weryfikowania i podważania legalności ostatecznych decyzji administracyjnych pod względem zgodności z prawem.

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, iż brak było podstaw do zakwestionowania założeń oraz realizacji inwestycji. Złożony w przedmiotowym naborze wniosek został poddany ocenie formalnej i merytorycznej zgodnie z zapisami Regulaminu konkursu, w oparciu o *Kryteria Wyboru Projektów* zatwierdzone przez Komitet Monitorujący WRPO 2014+ i został wybrany do dofinansowania. Oznacza to, że pod kątem formalnym i merytorycznym przedmiotowa inwestycja spełniła wszystkie stawiane przez Regulamin konkursu i pozostałą dokumentację konkursową wymagania, co skutkowało zawarciem umowy o dofinansowanie projektu z Gminą Opatówek.

Reasumując Zarząd Województwa Wielkopolskiego stwierdza, że działania zastępcy Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu zostały przeprowadzone prawidłowo, albowiem osoba ta podejmowała czynności na podstawie stosownego umocowania udzielonego przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucję Zarządzającą WRPO 2014+ i poczyniła właściwe ustalenia, co do charakteru złożonego przez spółkę PODMIOT XY pisma z 7 czerwca 2018 r. oraz podniesionych w nim zarzutów dotyczących przedmiotowego projektu Gminy Opatówek.

Dodatkowo należy jeszcze raz podkreślić, iż Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie jest organem właściwym do rozpatrywania skargi dotyczącej działania Gminy jako wyodrębnionej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, działania Gminy Opatówek, którym bezprawność zarzuca Spółka PODMIOT XY, pozostają całkowicie poza jurysdykcją Zarządu Województwa Wielkopolskiego, wobec braku jakichkolwiek kompetencji władczych tego organu w stosunku do niezależnej od niego jednostki, jaką jest Gmina.

W związku z powyższym skargę z 29 października 2018 r. złożoną przez PODMIOT XY uznaje się za niezasadną.

Wojciech Jankowiak
Wicemarszałek