

Uchwała nr 47/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 marca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Szczycnej nr XXXIII/192/18 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia procedury realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczycna”

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Szczycnej nr XXXIII/192/18 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia procedury realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczycna” — z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Szczycnej nr XXXIII/192/18 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia procedury realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczycna” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 7 marca 2018 r.

Rada Miejska w Szczycnej podjęła badaną uchwałę uznając, że podstawę prawną do jej uchwalenia stanowią:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), zwanej dalej „u.s.g.”, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy,
- art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, zgodnie z którym finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza,
- art. 403 ust. 2, 4 i 5 p.o.ś.; w myśl art. 403 ust. 2 p.o.ś. do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. w zakresie ochrony powietrza w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszonych o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy, z kolei z regulacji art. 403 ust. 4 p.o.ś. wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, natomiast art. 403 ust. 5 p.o.ś. stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały,
- art. 35 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1460, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o zasadach realizacji programów, który określa definicję projektu

grantowego, grantobiorcy i grantu oraz elementy umowy o powierzenie grantu zawieranej między grantobiorcą a beneficjentem projektu grantowego,

- art. 36 ustawy o zasadach realizacji programów, który określa zakres odpowiedzialności beneficjenta projektu grantowego; zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy beneficjent projektu grantowego odpowiada w szczególności za: realizację projektu grantowego zgodnie z założonym celem; przygotowanie i przekazanie właściwej instytucji propozycji kryteriów wyboru grantobiorców; dokonywanie, w oparciu o określone kryteria, wyboru grantobiorców; zawieranie z grantobiorcami umów o powierzenie grantu; rozliczanie wydatków poniesionych przez grantobiorców; monitorowanie realizacji zadań przez grantobiorców; kontrolę realizacji zadań przez grantobiorców; odzyskiwanie grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z celami projektu; natomiast art. 36 ust. 2 tej ustawy stanowi, że właściwa instytucja zatwierdza procedury dotyczące realizacji projektu grantowego, opracowane przez beneficjenta projektu grantowego.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), wyrażający zasadę legalizmu, stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 32/08, „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne »w ramach ustaw«. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa”.

Przyjąć przy tym należy, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to jednocześnie, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może być uznany za podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia procedury realizacji projektu grantowego. Przepis ten uzupełnia jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy (por. wyroki WSA: w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 392/10, w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1264/10). Tak samo nie stanowi przepisu upoważniającego art. 400a ust. 1 pkt 21 p.o.ś., gdyż redakcja tego przepisu nie wskazuje, kto ma prawo wydania aktu, co w tym akcie ma być uregulowane i jak mają być regulowane dane kwestie, tj. nie zawiera elementów niezbędnych dla uznania, że może stanowić podstawy wydania aktu prawnego. Również przepisy art. 35 i 36 ustawy o zasadach realizacji programów nie zawierają podstawy prawnej do podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie zatwierdzenia procedury realizacji projektu grantowego. Za przepis upoważniający do podjęcia uchwały można uznać natomiast art. 403 ust. 5 p.o.ś. Przepis ten spełnia bowiem wymogi określone w art. 94 Konstytucji RP — jest zawarty w ustawie, wskazuje na radę gminy jako organ właściwy do wydania aktu prawnego, określa jego formę (uchwała), jak również określa zakres spraw to uregulowania: zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Przepis ten jednak należy interpretować z uwzględnieniem uregulowań dotyczących finansowania realizowanego projektu.

Tytuł badanej uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Szczytnej zatwierdza procedurę realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna”. Zgodnie z postanowieniami § 1 badanej uchwały określa się zasady przyznawania grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu w projekcie. Zgodnie z § 2 badanej uchwały „Zasady przyznawania grantów, o których mowa w ust. 1, w tym kryteria doboru inwestycji do dofinansowania, trybu przyznawania grantów oraz

sposobu ich rozliczenia określa załącznik do niniejszej uchwały, tj. Procedura realizacji projektu grantowego”. W § 1 załącznika do uchwały pn. „Podstawowe pojęcia” zdefiniowano pojęcie „grantu” jako „środki finansowe, w tym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020, które Grantodawca na podstawie umowy powierzył Grantobiorcy na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu grantowego”. Z kolei w § 5 ust. 2 załącznika wskazano, że „Do oceny kwalifikowalności wydatków w ramach grantu mają zastosowanie Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020”. W załączniku określono kryteria wyboru grantobiorców (§ 3), tryb aplikowania o granty (§ 4) i przeznaczenie grantów wraz z maksymalnymi kosztami instalacji (§ 5).

Na podstawie przepisów art. 403 ust. 2 p.o.ś. do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów, przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Ustawodawca zatem w art. 403 ust. 3 p.o.ś. postanowił, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4–6. Oznacza to, iż dla podjęcia uchwały dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 Rada Miejska w Szczycnej powinna mieć wyraźne upoważnienie, wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Szczycnej przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus