

Uchwała nr 49/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 marca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Bardzie nr XXXIII/238/18 z dnia 1 marca 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, Szczytna”

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 Bardzie nr XXXIII/238/18 z dnia 1 marca 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, Szczytna” — z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bardzie nr XXXIII/238/18 z dnia 1 marca 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, Szczytna” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 15 marca 2018 roku.

Rada Miejska w Bardzie 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”.

Przyjąc przy tym należy, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie 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 bowiem 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 podstawę 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 do 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 rozliczenia. Przepis ten jednak należy interpretować z uwzględnieniem uregulowań dotyczących finansowania realizowanego projektu.

Tytuł badanej uchwały wskazuje, że Rada Miejska w Bardzie zatwierdza procedurę realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Żłoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna”. Uchwała określa zasady przyznawania grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu w projekcie. Zasady te, w tym m.in. kryteria doboru inwestycji do dofinansowania, tryb przyznawania grantów oraz sposób ich rozliczenia, określa załącznik do uchwały, o nazwie »Procedura realizacji projektu grantowego«”.

W § 1 „Podstawowe pojęcia” załącznika do uchwały 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 m.in. kryteria wyboru grantobiorców (§ 3), tryb aplikowania o granty (§ 4), przeznaczenie grantów wraz z maksymalnymi kosztami instalacji (§ 5), informacje o trybie wypłacania grantów, w tym zakres wymaganej dokumentacji oraz jej weryfikacja (§ 6), sposób realizacji zamówień przy zakupie dostaw, usług (§ 7) oraz minimalne parametry techniczne mikroinstalacji (§ 8).

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 Bardzie 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 Bardzie 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