

Uchwała nr 102/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 listopada 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki nr XXXVII/205/2017 z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dotacji celowej projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna” ze środków Unii Europejskiej za pośrednictwem budżetu Gminy Lewin Kłodzki na zadanie polegające na instalacji odnawialnych źródeł energii ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020, w ramach Osi Priorytetowej 3 Gospodarka niskoemisyjna, Działania 3.1 Produkcja i dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych — konkursy horyzontalne, Schemat 3.1.C Projekty grantowe

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), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki nr XXXVII/205/2017 z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dotacji celowej projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna” ze środków Unii Europejskiej za pośrednictwem budżetu Gminy Lewin Kłodzki na zadanie polegające na instalacji odnawialnych źródeł energii ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020, w ramach Osi Priorytetowej 3 Gospodarka niskoemisyjna, Działania 3.1 Produkcja i dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych — konkursy horyzontalne, Schemat 3.1.C Projekty grantowe — z powodu braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Lewin Kłodzki nr XXXVII/205/2017 z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dotacji celowej projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna” ze środków Unii Europejskiej za pośrednictwem budżetu Gminy Lewin Kłodzki na zadanie polegające na instalacji odnawialnych źródeł energii ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020, w ramach Osi Priorytetowej 3 Gospodarka niskoemisyjna, Działania 3.1 Produkcja i dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych — konkursy horyzontalne, Schemat 3.1.C Projekty grantowe wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 16 listopada 2017 roku.

Rada Gminy Lewin Kłodzki 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), 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.

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 przyjęcia regulaminu dotacji celowej 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. 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.

Zgodnie z postanowieniami § 1 badanej uchwały udzielenie dotacji następuje w projekcie grantowym ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020. Regulamin realizacji projektu grantowego „Poprawa jakości powietrza poprzez zwiększenia udziału OZE w wytwarzaniu energii na terenie Gmin Bardo, Złoty Stok, Lewin Kłodzki, Szczytna” stanowi załącznik do uchwały. 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 § 3 załącznika określono kryteria wyboru grantobiorców, tryb aplikowania o granty (§ 4 załącznika), przeznaczenie grantów wraz z maksymalnymi kosztami instalacji (§ 5 załącznika).

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, w ocenie Kolegium, iż dla podjęcia badanej uchwały dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 Rada Gminy Lewin Kłodzki powinna mieć wyraźne upoważnienie, wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Kolegium zauważa, że w przypadku gdy Gmina bierze udział w realizacji programu grantowego finansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, polegającego na udzielaniu grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu, wówczas podstawy wydatkowania tych środków wynikają z aktów prawnych wprowadzających ten program, bez konieczności podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał określających zasady udzielenia dotacji celowej (grantu), obejmującej kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania.

Kolegium zauważa jednocześnie, że kwestie związane z realizacją projektów grantowych uregulowane są również w ustawie 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.), w szczególności w art. 35 i 36. Przepisy tej ustawy nie zawierają podstawy prawnej do podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu dotacji celowej projektu grantowego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Lewin Kłodzki 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód