

UCHWAŁA Nr XVII.145.S.2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 22 lipca 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/190/20 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania wsparcia na wymianę kotłów i pieców w związku z dofinansowaniem projektu pn. „Poprawa jakości powietrza w gminie uzdrowskiej Kamień Pomorski poprzez termomodernizację budynków oraz ograniczenie emisyjności” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 – działanie 2.15 Termomodernizacja budynków jednorodzinnych – Zachodniopomorski Program Antysmogowy

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/190/20 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania wsparcia na wymianę kotłów i pieców w związku z dofinansowaniem projektu pn. „Poprawa jakości powietrza w gminie uzdrowskiej Kamień Pomorski poprzez termomodernizację budynków oraz ograniczenie emisyjności” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 – działanie 2.15 Termomodernizacja budynków jednorodzinnych – Zachodniopomorski Program Antysmogowy.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/190/20 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania wsparcia na wymianę kotłów i pieców w związku z dofinansowaniem projektu pn. „Poprawa jakości powietrza w gminie uzdrowskiej Kamień Pomorski poprzez termomodernizację budynków oraz ograniczenie emisyjności” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 – działanie 2.15 Termomodernizacja budynków jednorodzinnych – Zachodniopomorski Program Antysmogowy została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 3 lipca 2020 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozstrzygnięcia sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2020 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednakże przed datą posiedzenia do Izby wpłynęły wyjaśnienia Burmistrza Kamienia Pomorskiego z dnia 20 lipca 2020 r. (znak pisma: Oś.03.71.2020.MB), w których wniósł on o niestwierdzenie nieważności uchwały, wskazując iż ma ona na celu zapewnienie jasnych i transparentnych zasad

przyjmowania i rozliczania przez mieszkańców Kamienia Pomorskiego dotacji na przeprowadzenie prac objętych uchwałą, w tym przypadku związanych z termomodernizacją budynków.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XVIII/190/20 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania wsparcia na wymianę kotłów i pieców w związku z dofinansowaniem projektu pn. „Poprawa jakości powietrza w gminie uzdrowskiej Kamień Pomorski poprzez termomodernizację budynków oraz ograniczenie emisyjności” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 – działanie 2.15 Termomodernizacja budynków jednorodzinnych – Zachodniopomorski Program Antysmogowy, w ocenie Kolegium, została wydana z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiadającego mu art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78 poz.483, ze zm.) wynika, iż organy gminy mają prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W podstawie prawnej zakwestionowanej uchwały Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim powołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazany przepis ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych (niż wymienione w pkt 1-14a) sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W ocenie Kolegium Izby przepis ten nie stwarza samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał przez radę gminy i nie może być uznany za podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego.

Podstawę do wydania aktu prawa miejscowego stwarza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, przyznający radzie gminy kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Przedmiotowe kompetencje determinowane są zakresem art. 403 ust. 4 cyt. ostatnio ustawy, do którego ww. art. 403 ust. 5 nawiązuje. Zgodnie z art. 403 ust. 4 tej ustawy, przedmiotem omawianych regulacji może być dotacja celowa w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, udzielana z budżetu gminy lub budżetu powiatu. Finansowanie zadań w formie dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, normowanych wydawanymi przez tę jednostkę aktami prawa miejscowego, stanowi odstępstwo od reguły art. 403 ust. 3 cyt. ustawy, stanowiącego iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych.

Przedmiotowa uchwała dotyczy regulaminu udzielania grantów na realizację projektu grantowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020, współfinansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, do którego, w ocenie Kolegium, odnoszą się przepisy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm.), w szczególności art. 35 i 36 ww. ustawy, oraz wydane na jej podstawie Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Wskazuje na to terminologia zastosowana w uchwale, właściwa dla ww. ustawy, a także krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania grantu, ograniczony – wbrew szerokiej formule § 1 uchwały – do osób fizycznych ubiegających się o przyznanie grantu

w ramach Zachodniopomorskiego Programu Antyśmogowego, stanowiącego część Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, którego tryb finansowania objęty został przepisami ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Wprawdzie wyszególnione przepisy art. 35 i 36 przewidują opracowanie przez beneficjenta projektu grantowego, realizowanego w ramach programu operacyjnego, procedury dotyczącej realizacji tego projektu, jednakże procedura ta nie stanowi aktu prawa miejscowego, nawet gdy jest opracowywana przez jednostkę samorządu terytorialnego występującą w charakterze beneficjenta projektu, co zostało jednoznacznie przesądzone przez poddanie przedmiotowej procedury zatwierdzeniu przez właściwą instytucję.

Stanowisko, w myśl którego ustawodawca przepisami cyt. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania w drodze uchwał będących aktami prawa miejscowego regulacji określających zasady i tryb udzielania grantów zajmuje także Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (uchwały Kolegium RIO we Wrocławiu: z dnia 28 marca 2018 r. Nr 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018 i z dnia 14 marca 2018 r. Nr 39/2018). Przywołać w tym miejscu można także stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, przedstawione w uchwale Nr 290/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., dotyczącej środków z programu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w myśl którego w przypadku, gdy Gmina bierze udział w realizacji takiego programu – podstawa wydatkowania środków pochodzących z programu wynika z aktów prawnych wprowadzających określony program, bez konieczności podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał określających zasady udzielania dotacji celowej, obejmującej kryteria wyboru inwestycji do finansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. Wynika z tego, że w przedmiotowej sytuacji przepis art. 403 ust. 5 nie znajduje zastosowania.

W świetle powyższego uznać należy, iż zakwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w zakresie, w jakim reguluje zasady udzielania grantów na realizację projektu grantowego, o którym mowa w art. 35 i nast. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, wydana została bez podstawy prawnej, w szczególności bez upoważnienia wynikającego z powołanego w uchwale art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazany przepis prawa dotyczy bowiem określenia zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie objętej odrębnymi przepisami prawa.

Podnieść ponadto należy, iż określone w uchwale zasady zwrotu grantu pozostają w sprzeczności z zasadami zwrotu dotacji udzielanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ustalonymi przepisami art. 251-252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.). Zgodnie z ww. przepisami zwrotowi podlegają dotacje niewykorzystane w terminie, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W myśl § 13 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, określającego regulamin udzielania wsparcia, przyznany grant podlega zwrotowi w przypadku stwierdzenia braku spełnienia któregośkolwiek z warunków określonych w umowie i regulaminie. Regulując natomiast treść umowy o powierzenie grantu, zawieranej na podstawie przedmiotowego aktu prawnego, Rada wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego z mocy art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na marginesie zauważyć można, iż wzór umowy ustalony został załącznikiem Nr 3, do którego odesłanie zamieszczone zostało w załączniku Nr 1 do uchwały, obejmującym wszystkie przepisy merytoryczne. Przyjęta technika nie wypełnia dyspozycji § 29 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Ustalanie wzoru umowy i zasad zwrotu dotacji także pozostaje poza zakresem upoważnienia określonego przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*