

**Uchwała Nr 126/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie**  
**z dnia 23 października 2018 roku**

**w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Miasta Biłgoraj.**

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 5 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

**uchwała, co następuje:**

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Biłgoraj Nr XL/382/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych służących ochronie powietrza, w części: § 15 ust. 3 uchwały w zakresie słów „w szczególności”, § 15 ust. 3 lit. c uchwały i punktu 9 lit. c załącznika Nr 2 do tej uchwały w zakresie słów „oraz, że okaże ją na każde żądanie organu dotującego w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów”, punktu 9 lit. i załącznika Nr 2 do uchwały, § 16 ust. 1-3 i § 17 ust. 3 uchwały, z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.).

**U Z A S A D N I E N I E**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu, doręczonej 9 października 2018 r. uchwały, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że niektóre jej postanowienia w istotny sposób naruszają prawo.

Mocą tej uchwały Rada Miasta Biłgoraj ustaliła zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych służących ochronie powietrza.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miasta – podejmując tę uchwałę – powinna określić zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania.

W § 15 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Biłgoraj postanowiła, że do rozliczenia z wykorzystania dotacji należy dołączyć dokumenty wymienione w kilku punktach tego przepisu, z tym, że ustalony przez Radę katalog dokumentów koniecznych do rozliczenia dotacji pozostał otwarty poprzez użycie sformułowania „w szczególności”. Z kolei w punkcie 9 lit. i załącznika Nr 2 do uchwały („Rozliczenie z wykorzystania dotacji celowej...”) Rada postanowiła, iż do rozliczenia załącza się „inne dokumenty (wskazać jakie)...”. W § 15 ust. 3 lit. c uchwały i punkcie 9 lit. c załącznika Nr 2 do uchwały postanowiono także, iż do rozliczenia należy dołączyć oświadczenie

beneficjenta, że w zakresie przewidzianym prawem posiada dokumentację potwierdzającą wykonanie prac zgodnie ze sztuką budowlaną, właściwymi normami oraz z zachowaniem wszelkich wymogów wynikających z przepisów prawa przewidzianych dla przedmiotowych prac oraz, że „okaże ją na każde żądanie organu dotującego w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów”, nie ustalając przy tym okresu, w jakim beneficjent winien tę dokumentację okazywać organowi dotującemu oraz jakie odrębne przepisy prawa stanowić będą podstawę do żądania okazania tej dokumentacji. Postanowienia powyższe są niejasne i nie precyzują, jakie jeszcze – oprócz wymienionych w § 15 ust. 3 uchwały i powtórzonych w punkcie 9 lit.a-h załącznika Nr 2 do uchwały – dokumenty mogą być żądane od beneficjenta tej dotacji oraz na podstawie jakich odrębnych przepisów, a także przez ile lat beneficjent będzie zobowiązany do okazywania ich organowi dotującemu. Zgodnie zaś z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska sposób rozliczenia dotacji określić ma rada gminy. Przeniesienie na organ wykonawczy części tych uprawnień, polegających na określaniu dodatkowych, bliżej nie sprecyzowanych, dokumentów niezbędnych do rozliczenia dotacji oraz żądanie od beneficjenta przez nieokreślony czas okazywania dokumentacji w oparciu o bliżej nieokreślone przepisy prawa, stanowi – zdaniem Kolegium RIO – wykroczenie poza przepis delegacyjny. Takie zapisy w uchwale mogą spowodować dowolność organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ustalania rodzaju dokumentów niezbędnych do ostatecznego rozliczenia dotacji oraz czasu ich przechowywania i udostępniania, mimo że w świetle wskazanego wyżej przepisu prawa Rada Miasta nie jest uprawniona do przekazania organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie.

Powyższe postanowienia naruszają także przepisy § 25 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), z których wynika, że przepisy prawa materialnego aktu prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Badana uchwała jest aktem prawa powszechnie obowiązującym na obszarze jednostki samorządu terytorialnego i jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby adresat jej przepisów wiedział, na jakich warunkach może się ubiegać o dotację z budżetu gminy i w jaki sposób może ją rozliczyć. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi bądź regulacjami budzącymi wątpliwości interpretacyjne.

Wykroczeniem poza delegację ustawową określoną przez przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska są też zapisy § 16 ust. 1-3 oraz § 17 ust. 3 uchwały. W § 16 ust. 1-3 Rada wprowadziła przepisy dotyczące kontroli realizacji zadania, zarówno po złożeniu wniosku i przed podpisaniem umowy, jak i w każdym czasie po podpisaniu umowy oraz w terminie 5 lat od dnia złożenia rozliczenia z wykorzystania dotacji. Z kolei w § 17 ust. 3 Rada zobowiązała beneficjentów do przestrzegania zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy ma określić zasady udzielania dotacji celowej obejmującej w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania. W świetle tego przepisu organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych ani też do nakładania na

beneficjentów dodatkowych zobowiązań nie związanych ani z kryteriami wyboru inwestycji, ani z trybem postępowania w sprawie udzielania dotacji, ani tym bardziej ze sposobem jej rozliczenia. W ocenie Kolegium RIO byłoby to możliwe tylko wówczas, gdyby upoważnienie do stanowienia takich przepisów wynikało wprost z ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednakże z art. 403 ust. 5 ustawy takie upoważnienie nie wynika, nie ma więc podstaw do regulowania tychże spraw w uchwale Rady Miasta.

Ponadto w § 13 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż w treści umowy zawieranej z beneficjentami należy określić w szczególności zasady i termin zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części (§ 13 ust. 2 lit. h) oraz sankcje z tytułu niewłaściwego wykorzystania dotacji lub z tytułu niedotrzymania warunków umowy (§ 13 ust. 2 lit. i). Należy mieć na uwadze, iż zasady i terminy zwrotu dotacji niewykorzystanych, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości albo wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz sankcje z tym związane (odsetki) określone zostały w art. 252 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i nie mogą być one modyfikowane, rozszerzane, ani też regulowane w sposób odmienny.

Poza tym w załączniku Nr 1 do uchwały (Wniosek o udzielenie dotacji celowej...), w treści oświadczenia składanego przez beneficjenta (str. 3) nie uzupełniono numeru uchwały podjętej na sesji w dniu 27 września 2018 r.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Biłgoraj – w terminie do 2 listopada 2018 roku – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy lub – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może zmienić kwestionowane postanowienia, dostosowując je do obowiązujących przepisów prawa.

5 listopada 2018 roku, o godz. 9:45 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały, o której mowa w sentencji. Przedstawiciel miasta ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

**Otrzymują:**

1. Rada Miasta Biłgoraj,
2. Burmistrz Miasta Biłgoraj.