

Uchwała Nr 138/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 10 marca 2020 roku

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Miasta Lublin.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256), art. 91 ust. 1 i 5 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Lublin Nr 550/XVI/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony zasobów wodnych dla miasta Lublina wraz z zasadami udzielania dotacji celowej, z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396).

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

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu, doręczonej 4 marca 2020 r. uchwały, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że jej postanowienia w istotny sposób naruszają prawo.

Mocą tej uchwały Rada Miasta Lublin przyjęła Program ochrony zasobów wodnych dla miasta Lublina oraz ustaliła zasady udzielania osobom fizycznym dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmujących wykonanie systemów deszczowych do zatrzymywania i wykorzystywania opadu w miejscu jego powstania.

W § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”. W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Art. 4 ust. 1 stanowi bowiem, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, są ogłaszane w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Uchwała Rady Miasta Lublin, o której mowa w sentencji, stanowi bez wątpienia akt prawa miejscowego, ponieważ zawiera przepisy powszechnie obowiązujące i jako taka powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia.

Zdaniem Kolegium Izby warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań w nich zawartych, jest ich ogłoszenie. W przedmiotowej sprawie nie zaistniały również okoliczności upoważniające Radę Miasta Lublin do skrócenia okresu wejścia uchwały w życie. W konsekwencji zastrzeżenie w uchwale, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia skutkuje nieważnością nie tylko samego zapisu uchwały zawierającego taką regulację, lecz całej uchwały. Podobne rozstrzygnięcie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 26 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Kr855/19).

W ocenie Kolegium również niektóre postanowienia merytoryczne uchwały nie są pozbawione wad. Stosownie do art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396) Rada Miasta – podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia Programu ochrony zasobów wodnych dla miasta Lublina wraz z zasadami udzielania dotacji celowej – 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 § 6 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Lublin postanowiła m.in., że Prezydent Miasta Lublin ... określa w drodze zarządzenia wzory „wniosków” (...) „oraz innych niezbędnych załączników koniecznych do udzielenia i rozliczenia dotacji.” W § 8 ust. 3 załącznika zapisano, że do rozliczenia dotacji beneficjent zobowiązany jest załączyć „w szczególności” protokół wykonania inwestycji, zdjęcia z realizacji etapów inwestycji i faktury potwierdzające poniesione nakłady wraz z dowodami zapłaty. Natomiast z § 8 ust. 4 załącznika wynika że: „Dotujący zastrzega możliwość żądania dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów związanych z realizacją inwestycji i rozliczeniem dotacji.” Postanowienia powyższe nie precyzują, jakie dane powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji oraz jakie jeszcze załączniki konieczne są do udzielenia i rozliczenia dotacji; nie określają również jakich dodatkowych dokumentów (oprócz wymienionych w § 8 ust. 3 załącznika) można żądać od beneficjenta w celu rozliczenia dotacji.

Stosownie do przywołanego wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy. Określenie treści wniosku o udzielenie dotacji oraz wskazanie dokumentów i załączników niezbędnych do udzielenia lub rozliczenia dotacji jest elementem trybu postępowania, o którym mowa w tym przepisie. Przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, poprzez upoważnienie go do określania dodatkowych, bliżej nie sprecyzowanych, dokumentów niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dotacji oraz zastrzeżenie, że dotujący może żądać od beneficjenta dodatkowych dokumentów związanych z realizacją inwestycji i rozliczeniem dotacji stanowi – zdaniem Kolegium RIO – wykroczenie poza przepis delegacyjny. Takie zapisy w uchwale mogą powodować daleko posuniętą swobodę organu wykonawczego w zakresie ustalania rodzaju dokumentów niezbędnych do udzielenia i ostatecznego rozliczenia dotacji. W świetle wskazanego wyżej przepisu prawa rada gminy nie została upoważniona do przekazania organowi wykonawczemu przypisanych jej ustawowo kompetencji.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Lublin – w terminie do 23 marca 2020 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.

24 marca 2020 roku, o godz. 10:40 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności 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 Lublin,
2. Prezydent Miasta Lublin.